RAPORT OSW

OSW

W POSZUKIWANIU STRACONEGO CZASU

NIEMCY W ERZE *ZEITENWENDE*

pod redakcją Anny Kwiatkowskiej

RAPORT OSW

WARSZAWA
WRZESIEŃ 2023

W POSZUKIWANIU STRACONEGO CZASU

NIEMCY W ERZE *ZEITENWENDE*

Kamil Frymark, Lidia Gibadło, Justyna Gotkowska,
Michał Kędzierski, Anna Kwiatkowska, Sebastian Płóciennik

OSW

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA
Anna Kwiatkowska, Wojciech Konończuk

REDAKCJA
Katarzyna Kazimierska, Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA
Matylda Skibińska, Szymon Sztyk

MAPA I WYKRESY
Wojciech Mańkowski

OPRACOWANIE GRAFICZNE
OSW

SKŁAD
IMAGINI

ILUSTRACJA NA OKŁADCE
Orla / Shutterstock.com

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-67159-49-4

Spis treści

TEZY | 5

WSTĘP. SKĄD SIĘ WZIĘŁA I DOKĄD ZMIERZA *ZEITENWENDE*?
(Anna Kwiatkowska) | **10**

I. **ENERGETYCZNA *ZEITENWENDE*:**
UDANE ODDZIELENIE OD ROSJI (Michał Kędzierski) | **22**

II. **WYSTARCZY *DE-RISKING*. NIEMIECKA GOSPODARKA**
WOBEC *ZEITENWENDE* (Sebastian Płóciennik) | **36**

III. **OGRANICZONY PRZEŁOM. *ZEITENWENDE* W NIEMIECKIEJ**
POLITYCE ZAGRANICZNEJ (Lidia Gibadło) | **50**

IV. **NIEMCY A EUROPEJSKA ARCHITEKTURA BEZPIECZEŃSTWA –**
PÓŁTORA ROKU PO *ZEITENWENDE* (Justyna Gotkowska) | **64**

V. **LĘK PRZED ZMIANĄ. SPOŁECZNE KOSZTY *ZEITENWENDE***
(Kamil Frymark) | **72**

TEZY

- Proklamowanie przez kanclerza Olafa Scholza 27 lutego 2022 r. „nowej ery" – *Zeitenwende* – uwarunkowane było czynnikami zewnętrznymi, a także wynikało wprost z wcześniejszych strategicznych błędów niemieckiej polityki. Bezpośrednim bodźcem do rozpoczęcia zmian w RFN stały się inwazja Rosji na Ukrainę oraz opór i wola walki obrońców. Głębszą przyczyną podjęcia decyzji o rewizji niemieckiej polityki było zaś przekonanie o klęsce dotychczasowej strategii, tj. świadomego i celowego budowania dobrobytu i bezpieczeństwa państwa w oparciu o współpracę z Rosją, w tym o dostawy taniego gazu z tego kraju. Z punktu widzenia Polski oraz całego regionu Europy Środkowej i Wschodniej najbardziej szkodliwym elementem tego kursu było uporczywe realizowanie przez Berlin w wielu obszarach polityki *Russia first*, nieuwzględniające ani zmieniających się uwarunkowań, ani interesów sojuszników RFN z UE i NATO.

- W rezultacie ogłoszenia „nowej ery" w Niemczech dochodzi zarówno do zmian mentalnościowych, jak i – w wybranych sferach – do wdrażania radykalnych reform. Zarówno jedne, jak i drugie dokonują się jednak tylko tam, gdzie zostało to zdefiniowane jako nieodzowne, a ich zaniechanie zagrażałoby bezpieczeństwu państwa. W średniej i dłuższej perspektywie obecny rząd SPD, Zielonych i FDP wprzęgnie prawdopodobnie pojęcie *Zeitenwende* do realizacji programu zawartego w umowie koalicyjnej, w której „koalicja postępu" deklarowała głęboką transformację gospodarki ku zeroemisyjności, przyspieszanie transformacji cyfrowej oraz zrywanie zależności inwestycyjnych i eksportowych.

- Do końca kadencji rządu Scholza, a zapewne też w kolejnych latach (jeśli u władzy będą partie głównego nurtu), nasili się narracja o jeszcze pilniejszej potrzebie przeprowadzenia radykalnych przeobrażeń. W warunkach „nowej ery" w polityce – nie tylko Niemiec, lecz także świata – a aktualnie również w warunkach wojny, te kosztowne reformy rządzący przedstawią jako konieczne wyrzeczenia, ale przede wszystkim inwestycję w przyszłość. Tak prezentowana *Zeitenwende* i jej priorytety będą reklamowane jako koło zamachowe budowania nowej siły ekonomicznej, a przez to również politycznej RFN. W projekt *Zeitenwende*, rozumiany jako modernizacja Niemiec i wzmocnienie ich potęgi gospodarczej i politycznej, może też zostać wpisana powojenna odbudowa Ukrainy.

- Obecnie najbardziej spektakularnym przejawem polityki „nowej ery" jest energetyczne oddzielnie (*decoupling*) RFN od Rosji. W 2022 r. – w wyniku decyzji czy to Zachodu, czy Kremla – doszło do przerwania importu stamtąd głównych surowców: węgla kamiennego, gazu ziemnego i ropy naftowej, a Niemcy musiały w przyspieszonym trybie i ponosząc wysokie koszty, dywersyfikować ich dostawy. W rezultacie decyzji obu państw doszło ponadto do zerwania większości łączących je więzi biznesowych, a największymi „ofiarami" *decouplingu* stały się firmy będące dotychczas fundamentem sojuszu. Za bezprecedensowe należy uznać decyzje Berlina o nacjonalizacji aktywów Gazpromu i przejęciu kontroli nad spółkami Rosniefti w RFN oraz Moskwy – dotyczące aktywów Unipera i Wintershallu Dea w Rosji. Jest jednak prawdopodobne, że w dłuższej perspektywie, w przypadku normalizacji stosunków między Zachodem a Rosją, część niemieckich elit gospodarczo-politycznych będzie optować za odnowieniem współpracy handlowej z tym krajem, w tym za wznowieniem importu surowców energetycznych – choć z pewnością nie na taką skalę, jak to miało miejsce przed 2022 r.

- Innym obszarem gruntownych zmian, które *Zeitenwende* wprowadziła w niemieckiej energetyce, jest sektor gazowy. Najważniejsza z nich zaszła w strukturze importu, który w ok. 94% pokrywa zapotrzebowanie kraju na błękitne paliwo. W 2022 r. Niemcy utraciły największego dostawcę tego surowca, czyli Rosję, która w ostatnich latach odpowiadała za około połowę jego importu. Inwazja na Ukrainę i wynikający z niej upadek koncepcji sojuszu energetycznego z Moskwą wymusiły zmianę podejścia Berlina do stworzenia – brakującej do tej pory – infrastruktury do importu LNG. Przy ogromnym wysiłku finansowym i w trybie awaryjnym rząd federalny zdecydował o budowie własnych terminali w rekordowym czasie i na bezprecedensową skalę. Realizacja tych planów umożliwi trwałe uniezależnienie się od dostaw z Rosji. Przerwanie współpracy z Gazpromem wymusiło jednocześnie na RFN poszukiwanie alternatywnych źródeł importu. Najważniejszym nowym partnerem na tym polu stały się USA, skąd pochodzi obecnie nawet trzy czwarte sprowadzanego do niemieckich terminali gazu.

- Ani kryzys energetyczny związany z agresją Rosji na Ukrainę, ani polityka *Zeitenwende* nie doprowadziły do zmiany podstawowych założeń niemieckiego modelu transformacji sektora elektroenergetycznego. Nadal należą do nich dążenie, aby sektor ten w coraz większym stopniu opierał się na źródłach odnawialnych, oraz uzupełniająca, pomostowa rola gazu ziemnego. Rządzący w swej narracji wręcz wykorzystują kryzys jako kolejny nośny

argument za uzgodnionym wcześniej przez koalicjantów przyspieszeniem wdrażania *Energiewende*.

- Rosyjski atak na Ukrainę był impulsem, który skłonił rząd SPD, Zielonych i FDP do rewizji polityki zagranicznej, głównie w obszarze polityki wschodniej (*Ostpolitik*). W dyskusji nad jej nowym kształtem dominuje SPD, a dotychczasowe propozycje wskazują, że mimo postrzegania Rosji jako głównego zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy RFN nie wyklucza powrotu do współpracy z nią po zakończeniu wojny, po zmianie politycznej na Kremlu oraz jego rezygnacji z dalszego prowadzenia polityki imperialnej. Jednocześnie Berlin zachowuje wstrzemięźliwość wobec wspierania ukraińskich ambicji dotyczących członkostwa w UE i NATO.

- Inwazja na Ukrainę pokazała Niemcom, że współkształtowanie europejskiego bezpieczeństwa z Rosją jest obecnie niemożliwe. Berlin zrozumiał konieczność wzmacniania obrony zbiorowej w NATO, zwiększenia obecności Sojuszu na wschodniej flance oraz dozbrajania Ukrainy w obliczu agresywnych działań Kremla. RFN jest gotowa do poniesienia w perspektywie kilku najbliższych lat kosztów inwestycji w obronność własną i NATO oraz utrzymania pomocy wojskowej dla Kijowa.

- Koncepcja nowego porządku bezpieczeństwa w Europie, który zakładałby długofalową, systemową i kosztowną konfrontację z Moskwą, nie mieści się na razie w myśleniu Berlina o europejskim bezpieczeństwie. Wydaje się, że w długoterminowej perspektywie – po zakończeniu wojny i ewentualnych zmianach na Kremlu – Urząd Kanclerski chciałby częściowego powrotu do pozimnowojennego projektu kształtowania kooperatywnego bezpieczeństwa z udziałem Rosji. Na modyfikację tego nastawienia w przyszłości może wpłynąć zmiana stanowiska Waszyngtonu: oficjalne wypowiedzenie Aktu Stanowiącego NATO–Rosja oraz przyznanie Ukrainie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa. To z kolei będzie zależało od sytuacji wewnątrzpolitycznej w samej Rosji.

- „Nowa era" sprowokowała dyskusję nad granicami globalizacji i uzależnienia gospodarczego od państw autokratycznych. Szczególną uwagę zwrócił problem Chin – najważniejszego partnera handlowego RFN i bardzo ważnej destynacji niemieckich inwestycji. Koncepcja *decouplingu*, czyli odcięcia się i redukcji wymiany, nigdy nie była w Niemczech popularna ze względu na koszty ekonomiczne. Ostatecznie wygrała idea *de-riskingu*. Zgodnie z nią rząd będzie chronił infrastrukturę krytyczną i przedsiębiorstwa wysokich

technologii przed przejęciem przez obcych inwestorów. W relacjach zewnętrznych trudno uznać ją za radykalną: nie ma mowy o ograniczaniu powiązań z Chinami, ale o zrównoważeniu ich nowymi kanałami współpracy, np. z Indiami, państwami Afryki, Brazylią. *Zeitenwende* nie przynosi więc mniej globalizacji, lecz więcej.

- *Zeitenwende* nie oznacza większego poparcia Berlina dla pogłębienia integracji gospodarczej w UE. Kryzys ekonomiczny raczej popycha RFN w kierunku renacjonalizacji narzędzi wspierania gospodarki. Niemcy ochoczo skorzystały z możliwości zwiększenia pomocy publicznej dla własnych przedsiębiorstw, blokując jednocześnie uruchomienie nowego unijnego funduszu na rzecz „suwerenności strategicznej". O tym, że Berlin skłania się raczej ku spowolnieniu postępów integracji, świadczą także niewyrażenie zgody na powstanie wspólnego ubezpieczenia depozytów bankowych i finalizacji unii bankowej oraz twarde stanowisko w kwestii reformy zasad dyscypliny fiskalnej w UE, która pozwoliłaby zadłużonym państwom na wybór bardziej elastycznych i dłuższych ścieżek redukcji długu.

- Wojna na Ukrainie i szok energetyczny doprowadziły w Niemczech do stagflacji – stagnacji ekonomicznej połączonej z wysoką inflacją. Znakiem *Zeitenwende* są spory o to, jak zareagować na kryzys. W kraju odżył konflikt między zwolennikami liberalizacji gospodarki a rzecznikami idei interwencjonistycznych, zakładających większą rolę państwa. Próbą wyjścia z klinczu jest koncepcja transformatywnej polityki podażowej, która łączy cechy obydwu podejść, a rządowi przypisuje kluczowe znaczenie w zwiększeniu inwestycji. Berlin obiecuje sobie po niej „nowy cud gospodarczy", z kolei krytycy wskazują na rosnące ryzyko dezindustrializacji i osłabienia RFN w wyniku błędnej polityki.

- Wojna na Ukrainie uwypukliła istniejące różnice między wschodem a zachodem Niemiec. Przez mieszkańców zachodu wszelkie zmiany i przeobrażenia były i są postrzegane jako ewolucyjne przystosowanie się do nowych warunków społecznych i gospodarczych. Dla obywateli wschodnich landów transformacja (zwłaszcza ta z okresu 1989/1990) oznaczała radykalne zerwanie z dotychczasowymi schematami postępowania, nierzadko wymuszające zwrot w sposobie życia. Mniejsze zasoby ludności byłego NRD – brak zgromadzonego kapitału, niższe emerytury i mniejsza mobilność na rynku pracy – przyczyniają się do nasilenia obaw przed przekształceniami. We wschodnich krajach związkowych częściej odczuwalne są brak sprawczości i utrata kontroli przez państwo. Nałożenie się na siebie nowej odsłony

kryzysu uchodźczego z Ukrainy oraz z pozostałych kierunków w połączeniu ze sprzeciwem wobec centralnego projektu *Zeitenwende* – zmian w energetyce – prowadzi do wzrostu poparcia dla antyestablishmentowego ugrupowania AfD.

- Wraz z upływem czasu od rozpoczęcia pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę przekonanie wyborców do koniecznych zmian stanie się coraz trudniejsze. Zarazem uniknięcie pogłębionych podziałów wśród obywateli to warunek społecznej zgody na wdrożenie *Zeitenwende*. Największe zagrożenie dla realizacji zapoczątkowanych w lutym 2022 r. przeobrażeń niesie jednak ze sobą brak rąk do pracy w niemieckiej gospodarce. Bez pozyskania kilkudziesięciu, a nawet kilkuset tysięcy nowych pracowników rocznie dokonanie transformacji w energetyce czy zmiana modelu gospodarczego opóźnią się lub w wielu obszarach okażą się niewykonalne. Kolejna debata o RFN jako państwie imigracyjnym – zwłaszcza w kontekście trwającego kryzysu uchodźczego – będzie jednym z centralnych sporów w nadchodzącej kampanii przed wyborami do Bundestagu w 2025 r.

WSTĘP
SKĄD SIĘ WZIĘŁA I DOKĄD ZMIERZA *ZEITENWENDE*?

Konstatacja kanclerza Olafa Scholza o punkcie zwrotnym w historii (*Zeitenwende*) i zarazem domyślna deklaracja rozpoczęcia „nowej ery" również w niemieckiej polityce[1], która padła trzy dni po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 r., rozbudziła wiele nadziei. Tę nadzieję, ale też wiarę w zmianę strategii, a nawet całej kultury strategicznej RFN dało się zauważyć zwłaszcza w Europie Wschodniej i Środkowej oraz w USA, gdzie dotychczasowa polityka Niemiec budziła wiele wątpliwości.

Wiadomo dziś, że doraźna decyzja o „zwrocie" podyktowana była nie tylko napaścią Rosji, lecz także przeświadczeniem o szybkim upadku Ukrainy i – w związku z tym – obawą przed koniecznością zmierzenia się z agresywną Rosją stojącą u bram UE. Niemcy musieli się przygotować na gwałtowną i głęboką reorientację swojego kursu, ale też na dyskusję o współodpowiedzialności RFN za wybuch tej wojny. Trzeba przy tym zaznaczyć, że bohaterski opór, jaki stawili Rosjanom Ukraińcy, ich nieprzejednana postawa, zawzięta obrona państwa ukraińskiego oraz nieudolność agresora mocno zaskoczyły Niemców. W konsekwencji ich reakcja stopniowo spowolniła, nastąpiło również spłycenie zapowiadanych zmian oraz przestawienie się rządzących na przygotowania do długiego konfliktu.

Oprócz doraźnych istniały jednak głębsze przyczyny ogłoszenia „nowej ery" i zmian w kursie Berlina, a wynikały one z prostej konstatacji: kto prowadzi politykę bezalternatywną, czyli nie ma planu B, a co gorsza – nie weryfikuje strategicznych założeń swojego planu A, ten w razie fiaska pierwotnego projektu musi ogłaszać zwrot totalny.

Założenia planu A, które wpisywały się w kulturę strategiczną RFN, to pokłosie pozjednoczeniowej euforii i wiary w „koniec historii". Po 1990 r. otoczeni przez partnerów i sojuszników Niemcy zajęli się scalaniem obu części państwa, reformami i budowaniem dobrobytu za pomocą swojego modelu eksportowego, obejmującego wytwarzanie wysokotechnologicznych produktów i handel

[1] W przemówieniu przed Bundestagiem 27 lutego 2022 r. kanclerz Scholz wspomniał o nastaniu „nowej ery" na świecie, a nie wprost w niemieckiej polityce. Wypowiedź koncentrowała się jednak na różnych aspektach polityki RFN i podkreślaniu potrzeby jej korekty, więc przesłanie było jasne: dotychczasowa strategia państwa musi się zmienić – rozpoczyna się „nowa era" dla Niemiec. Całość przemówienia: *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022*, Die Bundesregierung, bundesregierung.de.

nimi z całym światem. Jako państwo kupieckie orędowali za globalizacją oraz wzmacnianiem zasad multilateralizmu i jego instytucji, w tym integracji europejskiej. Rozszerzenie UE o państwa Europy Środkowej, którego byli rzecznikiem, zdecydowanie wzmocniło ich znaczenie zarówno gospodarcze, jak i polityczne. Jednocześnie relatywna słabość tego regionu nie stanowiła wyzwania konkurencyjnego ani dla ich polityki, ani gospodarki. O swoje bezpieczeństwo RFN się nie obawiała i uważała, że nie musi w nie inwestować. Nie czuła się zagrożona militarnie z żadnej strony, a parasol ochronny zapewniały jej USA oraz członkostwo w NATO, niegenerujące wysokich nakładów finansowych, a w każdym razie dające możliwość niewypełniania zobowiązań.

Priorytetem polityki bezpieczeństwa stał się paradygmat – podzielany również przez takiego kluczowego sojusznika Niemiec jak Francja[2] – o konieczności budowania bezpieczeństwa Europy z Rosją. Ważne było też przekonanie, że powiązania gospodarcze zawsze wpływają stabilizująco na stosunki polityczne, a zależność energetyczna, nawet od reżimów autorytarnych, działa w obie strony, czyli jest tak naprawdę współzależnością i chroni państwo niemieckie przed gospodarczymi i politycznymi szantażami. Od wszelkich zależności tego typu miała zresztą uwolnić RFN transformacja energetyczna, przeprowadzana tam od początku XXI wieku i zakładająca pozbycie się energetyki nie tylko jądrowej, lecz także węglowej oraz oparcie systemu gospodarczego na odnawialnych źródłach energii (a przejściowo na rosyjskim gazie). Nie mniej ważną rolę w kulturze strategicznej Niemiec odgrywała ufność w to, że pozostałe państwa kontynentu, włącznie z Rosją, podzielają wizję Berlina i wierzą (lub są na dobrej drodze do uznania tej wiary za swoją), że współpraca, pacyfizm, dialog i dyplomacja gwarantują zachowanie pokoju. Dodatkowym komponentem tej strategii, mającym nie tylko wymiar moralny, lecz także twardy wymiar polityczny i gospodarczy, było przekonanie o wzorcowym rozliczeniu się Niemiec z ich niechlubną historią oraz o szczególnym zobowiązaniu wynikającym z winy i odpowiedzialności za drugą wojnę światową. Dotyczyło ono głównie Rosji i nie uwzględniało podmiotowości innych państw byłego Związku Sowieckiego, zwłaszcza Ukrainy i Białorusi.

Takie postępowanie zaczęło wywoływać liczne napięcia z partnerami w UE i NATO, jednak elita polityczna i biznesowa nie zamierzała zasadniczo go korygować. Dyskusji o niemieckich nadwyżkach w wymianie handlowej z USA czy o nierównowagach strukturalnych w strefie euro nie traktowano poważnie,

[2] M. Menkiszak, *Mów do mnie jeszcze. Rosja wobec inicjatyw détente Macrona*, OSW, Warszawa 2021, osw.waw.pl.

podobnie jak postulatów, aby Berlin wywiązywał się ze zobowiązań sojuszniczych i wydawał 2% PKB na obronność. Politycy w RFN nie zauważyli też – a raczej nie chcieli wyciągać konsekwencji z faktu – że Rosja pod wodzą Władimira Putina konsekwentnie przeistacza się w dyktaturę. Jej aparat stawał się coraz bardziej opresyjny względem własnych obywateli i rewizjonistyczny w stosunku do partnerów zagranicznych, z coraz wyraźniej neoimperialnymi i agresywnymi celami wobec sąsiadów. Niemcy nie wdrożyli planu B, a nawet nie przyjmowali do wiadomości, że rzeczywistość negatywnie zweryfikowała podstawowe założenia ich planu A, który nadal uważali za idealny, co najwyżej wymagający niewielkich bieżących korekt.

Polityka „Russia first" jako główny błąd niemieckiej strategii

Z punktu widzenia Polski oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej można zidentyfikować trzy główne błędy niemieckiej polityki. Pierwszy z nich, z którego wynikały pozostałe dwa, to uporczywe trzymanie się w wielu obszarach zasady „Russia first", bez względu na zmieniające się uwarunkowania. Na pytanie, na czym skupiały się polityka i biznes Niemiec w ich postrzeganiu wschodu Starego Kontynentu – również po zjednoczeniu państwa i nawet po rozszerzeniu UE w 2004 r. – odpowiedź brzmi: na Rosji. W ich myśleniu strategicznym dominowały Rosja i jej surowce naturalne, Rosja i jej mityczny – w sensie rzekomego ogromnego potencjału – rynek i wreszcie: Rosja oraz jej poczucie bezpieczeństwa i percepcja zagrożeń.

Fiksacja ta skutkowała wciąż ponawianymi ofertami strategicznej współpracy gospodarczej i kolejnych „partnerstw dla modernizacji"[3] czy zawiązywaniem sojuszy energetycznych i budowaniem konkurencyjnych przewag na rynku gazu za pomocą Nord Streamu 1 i (ukończonego, lecz nieoddanego do użytku) Nord Streamu 2, a finalnie – mrzonkami o budowie europejskiego systemu bezpieczeństwa z Federacją Rosyjską, które próbowano urzeczywistniać również na poziomie unijnym[4]. Plany kooperacji gospodarczej z nią nie uległy

[3] Od 2008 r. najważniejszy projekt w relacjach niemiecko-rosyjskich to zainicjowane przez ówczesnego szefa MSZ, a obecnie prezydenta RFN Franka-Waltera Steinmeiera Partnerstwo dla modernizacji. Miało ono na celu zacieśnienie współpracy w dziedzinach m.in. energetyki, ochrony klimatu czy badań. Mimo że w 2010 r. przedsięwzięcie pod taką nazwą powołano do życia również między UE a Rosją, to szybko okazało się, że ta ostatnia interesuje się tylko transferem technologii i inwestycji, a nie standardów demokratycznych i nie zamierza wzmacniać instytucji demokratycznego państwa czy udostępniać swojego rynku dla małych i średnich firm z Niemiec, co też było celem polityki RFN.

[4] Dla przykładu Berlin, prezentujący się jako adwokat Moskwy w Unii, zaproponował w czerwcu 2008 r., kilka dni po szczycie UE–Rosja, nowy projekt (tzw. inicjatywę meseberską). Chodziło o powołanie na poziomie ministerialnym komitetu UE–Rosja ds. politycznych i bezpieczeństwa pod

znaczącym przekształceniom nawet w obliczu takich wydarzeń i procesów jak roszada Putina i Dmitrija Miedwiediewa na stanowisku prezydenta tego kraju, wojna w Gruzji w 2008 r. i współudział Rosji w wojnie w Syrii po stronie reżimu Baszara al-Asada[5]. Niemieckich chęci do zacieśniania więzów energetyczno-gospodarczych nie naruszyły nawet aneksja Krymu i wywołana przez Moskwę wojna w Donbasie w 2014 r. Radykalnych kroków zmieniających politykę wobec Kremla nie poczyniono także w obliczu licznych rosyjskich cyberataków na rząd i Bundestag[6], po ingerencji w kampanie wyborcze w RFN (np. tę w 2017 r.) czy w końcu po przeprowadzonym w Berlinie zamachu rosyjskich służb na obywatela gruzińskiego.

Drugi strategiczny błąd dotyczył stosunku do Ukrainy, zwłaszcza po roku 2014. Za wielki sukces rosyjskiej polityki zagranicznej należy uznać fakt, że do świadomości Niemców przebiła się kremlowska wersja opowieści o aneksji Krymu i napaści na Ukrainę. Jak trafnie wskazuje profesor Timothy Snyder, Rosjanom udało się maksymalnie zagmatwać tę historię i uczynić ją na tyle niejasną, by nie było wiadomo, kto się broni, kto napada, jakie cele przyświecają jednej i drugiej stronie ani nawet kogo te strony reprezentują. Ten przekaz trafił do szerokiej opinii publicznej i – mimo swej prymitywności – zaczął na nią mocno oddziaływać[7]: „Ukraina nigdy nie była prawdziwym państwem, Ukraińcy nie są prawdziwym narodem, a nawet jeśli są narodem, to są skorumpowani, a nawet jeśli są państwem, to jest to państwo bliskie upadkowi. A tak w ogóle, to wszyscy są tam nazistami”[8]. W ten sposób przedstawiciele państwa, które w coraz większym stopniu sięgało po faszystowską retorykę, osiągało wciąż nowe sukcesy w sztuce korupcji oraz nie przeprowadzało wolnych i uczciwych wyborów, w którym regularnie dochodzi do zabójstw politycznych, zdołali zmanipulować część światowej opinii publicznej, w tym polityków z RFN, i przypisać większość swoich wad i mankamentów ustrojowych Rosji Ukraińcom i ich ojczyźnie.

przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Rosji oraz wysokiego przedstawiciela UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ze względu na opór partnerów w UE, niezadowolonych z jednostronnych działań RFN, oraz nikłe zainteresowanie Rosji realnym funkcjonowaniem takiego formatu działania te zakończyły się fiaskiem.

5 Nastąpiło co prawda zjawisko definiowane jako „przerwa techniczna”, ale nie miało ono większego wpływu na powiązania gospodarcze. Zob. A. Kwiatkowska, *Niemcy wobec Rosji. Powiązania – tak, zbliżenie – nie*, OSW, Warszawa 2014, osw.waw.pl.

6 K. Frymark, *Niemcy: cyberatak na rządową sieć informatyczną*, OSW, 7.03.2018, osw.waw.pl.

7 M. Thumann, *Kein Grund, arrogant zu sein*, Zeit Online, 22.03.2019, zeit.de.

8 T. Snyder, *Germany's Historical Responsibility for Ukraine*, wykład w Bundestagu z 20 czerwca 2017 r., za: marieluisebeck.de.

Wspomniany profesor Snyder w przekonujący sposób tłumaczył też, dlaczego akurat Niemcy tak łatwo wpadli w sidła takiej propagandy[9]: od dawna i skutecznie karmiono ich bowiem inną rosyjską opowieścią, która doskonale współgrała z niemieckimi rozliczeniami z historią – Związek Radziecki, a potem Rosja zmonopolizowały rolę głównego zwycięzcy i zarazem głównej ofiary drugiej wojny światowej. W tej historii pominięto Pakt Ribbentrop–Mołotow, który dla szerokiej publiczności pozostał nieznany albo wręcz tabu, nie istniała sojusznicza sowiecko-niemiecka napaść na Polskę, nie było także miejsca dla Ukraińców czy Białorusinów, którzy ponieśli znacznie większe ofiary wojenne niż Rosjanie – zniknęli oni z pamięci Niemców. Nawet na kilka tygodni przed inwazją z 2022 r. wykształceni ludzie, politycy najwyższego szczebla w RFN mówili o „ponad 20 mln rosyjskich ofiar drugiej wojny światowej", a inni promowali specjalne stosunki z Rosją, a nawet konkretne projekty gospodarcze, argumentem o winie i zobowiązaniach Niemiec wobec niej[10]. Ten pogląd rozpowszechnił się tak szeroko i zakorzenił tak głęboko nie tylko dzięki sprawności radzieckiej (a potem rosyjskiej) służby dyplomatycznej, lecz także dlatego, że był on wygodny dla Berlina i uzasadniał dążenie do wyjątkowych relacji z Moskwą.

Trzeci błąd niemieckiej strategii trzeba uznać za zasadniczy w odniesieniu zwłaszcza do Polski i państw bałtyckich. Jego źródło również leży w priorytetowym traktowaniu interesów z Rosją. Nadanie im pierwszeństwa oznaczało bowiem, że państwo trzecie niezwiązane z Berlinem kluczowymi sojuszami w Unii Europejskiej i NATO miało więcej do powiedzenia w kształtowaniu polityki Niemiec niż ich najbliżsi sprzymierzeńcy i partnerzy, a jego interesy uważano za nadrzędne w stosunku do ich. Sytuacja, w jakiej znalazła się Polska – ale też Litwa, Łotwa i Estonia – zakrawała na absurd. Wdzięczna pamięć o Niemczech jako o adwokacie i orędowniku członkostwa RP w NATO, a następnie w UE była nadal żywa, gdy w 2005 r. ogłoszono decyzję o budowie gazociągu Nord Stream 1. Wbrew uzasadnionemu sprzeciwowi państw regionu projekt ten nie tylko konsekwentnie realizowano, lecz także przedstawiano jako przedsięwzięcie bez znaczenia politycznego, a gospodarczo korzystne dla całej Unii. Dodatkowo w obszarze polityki bezpieczeństwa Polskę i kraje bałtyckie konfrontowano z doniesieniami o spotkaniach, na których

[9] *Ibidem* oraz w serii wykładów Snydera na Uniwersytecie Yale pt. *The Making of Modern Ukraine*, youtube.com.

[10] Zob. np. wywiad Steinmeiera dla „Rheinische Post" z 6 lutego 2021 r., w którym stwierdził on, że powiązania energetyczne to jeden z ostatnich mostów łączących RFN z Rosją, oraz wskazał, że Niemcy muszą brać pod uwagę historyczny wymiar relacji pomiędzy oboma państwami, np. napaść III Rzeszy na Związek Sowiecki. Wypowiedź wywołała wzburzenie m.in. na Ukrainie.

dyskutowano o architekturze bezpieczeństwa Europy w trójkącie niemiecko-francusko-rosyjskim (np. w 2010 r. we francuskim Deauville) albo o budowie przez niemiecki Rheinmetall w podmoskiewskim Mulino centrum szkolenia dla rosyjskiej armii.

Głębokiej weryfikacji swojej strategii Berlin nie przeprowadził nawet po aneksji Krymu, która wydawała się niepodważalnie dowodzić poważnego kryzysu bezpieczeństwa w Europie. Jednocześnie kryzys ten dawał RFN szansę na nowe otwarcie w stosunkach z partnerami i z najbliższym wschodnim sąsiadem – Polską. Wpływowe prorosyjskie lobby[11] sprawiło jednak, że bezkrytyczna wiara w budowanie współzależności i opcja oparcia niemieckiej transformacji energetycznej na rosyjskim gazie zyskały na znaczeniu, zamiast je całkowicie utracić. W konsekwencji umowa o budowie kolejnych nitek Nord Streamu została podpisana, a przekonanie Polaków, że ich najważniejszy sojusznik w Europie prowadzi politykę podważającą bezpieczeństwo RP, utrwaliło się.

Zeitenwende in progress

W reakcji na wybuch wojny 24 lutego 2022 r., który unaocznił porażkę niemieckiego planu A, kanclerz Scholz na specjalnie powołanym posiedzeniu Bundestagu ogłosił bezprecedensowe decyzje o zmianach w polityce wewnętrznej i zagranicznej RFN, w tym zgodę na radykalne zwiększenie wydatków na obronę, m.in. utworzenie specjalnego funduszu w wysokości 100 mld euro i przeznaczanie ponad 2% PKB rocznie na obronność. Zapowiedział też zamiar osiągnięcia niezależności energetycznej państwa poprzez budowę terminali LNG oraz przyspieszenie rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii. Zwrot w polityce wobec Moskwy polegał nie tylko na ostrym i frontalnym potępieniu jej działań, lecz także na zawieszeniu procesu certyfikacji gazociągu Nord Stream 2, zgodzie na wykluczenie wybranych rosyjskich banków z systemu rozliczeń SWIFT i przystaniu na dostawy uzbrojenia dla Kijowa.

Przy założeniu, że po początkowym szoku wywołanym agresją Rosji na Ukrainę i pełnoskalową wojną dwóch największych państw w Europie Niemcy „nową erą" / *Zeitenwende* nazwali proces rewidowania swojej polityki, należy postawić pytanie o przyszłość tego zamysłu i o to, czy w ogóle można go rozpatrywać w kategoriach strategicznego planu RFN na dalsze lata.

[11] G. Chazan, *Germany's tangled relationship with Russia*, Financial Times, 22.05.2023, ft.com.

Po pierwszym roku trwania „nowej ery" można z pewnością stwierdzić, że w Niemczech doszło do zmian mentalnościowych, a także do namacalnych, radykalnych reform w wybranych sferach. Zarówno jedne, jak i drugie dokonały się jednak tylko w tych obszarach, które zdefiniowano jako nieodzowne, a poniechanie reorientacji zagrażałoby bezpieczeństwu państwa i obywateli. Mówimy więc o:

- poszerzeniu wyobraźni, tj. konstatacji, że nawet niewyobrażalne scenariusze mogą się ziścić, dlatego trzeba się na nie przygotowywać (np. Niemcy – jak każde inne państwo – mogą być szantażowane przez Rosję),

- przeforsowaniu reform, głównie w sferze energetycznej (np. zastąpieniu rosyjskiego gazu i tras jego przesyłu surowcem z LNG pochodzącym z pływających i ze stacjonarnych gazoportów), co – jak na warunki wojenne – przeprowadzono (na razie częściowo) w błyskawicznym tempie i z użyciem ogromnych środków.

Zasadniczej ewolucji mentalnościowej nie zauważymy natomiast choćby w kwestii rozliczeń z dotychczasową polityką oraz ścigania i ukarania odpowiedzialnych np. za kreowanie jej pod dyktando – a co najmniej pod wpływem – Gazpromu. Świadczą o tym nie tylko bezkarność Gerharda Schrödera, lecz także przypadek premier Meklemburgii-Pomorza Przedniego Manueli Schwesig i utworzonej przez rząd tego kraju związkowego „fundacji klimatycznej" do forsowania interesów rosyjskiego monopolisty gazowego[12]. Komisja śledcza w tej sprawie co prawda pracuje, ale jej działania sabotuje lokalna SPD[13], a popularność Schwesig nie spada.

Namacalnych zmian nie widać też w podejściu do państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz postulatu ich partnerskiego traktowania. Okazało się, że władze tych krajów lepiej percypowały i oceniały strategię Rosji, a także słusznie postrzegały USA jako jedynego gwaranta europejskiego bezpieczeństwa. Z uznania wyższości ich ekspertyzy i postępowania przez część elity politycznej w Niemczech nie wyciągnięto konsekwencji w postaci brania pod uwagę w wystarczającym zakresie zdania państw bałtyckich czy Polski w kreowaniu obecnego kursu Berlina (*vide* np. kwestia członkostwa Ukrainy w NATO czy kształtowania nowej europejskiej polityki wobec Rosji). Trudno nie ulec wrażeniu, że RFN nadal oferuje państwom regionu Europy Środkowej i Wschodniej

[12] R. Formuszewicz, *Niemcy: próba obejścia sankcji wobec Nord Streamu 2*, OSW, 14.01.2021, osw.waw.pl.
[13] *Tepper: Przekręt Nord Stream 2 „na fundację"*, Biznes Alert, 24.02.2023, biznesalert.pl.

w najlepszym przypadku „opiekę" i ewentualnie „pomoc" w reprezentowaniu ich interesów zamiast równego, partnerskiego podejścia. W wielu krajach odczytuje się to jako ubezwłasnowolniający paternalizm[14].

Zaraz po odparciu przez Ukraińców ataku wroga w pierwszych tygodniach rosyjskiej inwazji inwestycje w odbudowę Bundeswehry przestały być postrzegane jako kluczowe i niezbędne. Jako nienewralgiczne nie będą cieszyły się pierwszeństwem na liście celów, które trzeba osiągnąć z „niemiecką szybkością", jaką chwalił się Scholz przy realizacji projektów pływających gazoportów LNG.

Przyszłość *Zeitenwende*: logo i instrument niemieckich reform w kraju i UE

W średniej i dłuższej perspektywie gabinet SPD–Zieloni–FDP wprzęgnie prawdopodobnie pojęcie *Zeitenwende* do swojego programu zawartego w umowie koalicyjnej[15]. „Koalicja postępu" deklarowała po objęciu władzy, że jej głównym zadaniem będzie zerwanie z zastojem i bezrefleksyjną obroną status quo rządów Angeli Merkel, oraz zapowiadała głęboką reformę niemal wszystkich sfer funkcjonowania państwa. Radykalna transformacja gospodarki ku zeroemisyjności, przyspieszanie transformacji cyfrowej, zrywanie zależności inwestycyjnych i eksportowych słusznie definiowano w umowie koalicyjnej jako zadania bardzo trudne pod względem społecznym i gospodarczym, a przy tym wymagające rewolucyjnych przeobrażeń oraz ogromnych inwestycji. Do końca tej kadencji, a zapewne również w trakcie kolejnych (jeśli u władzy znajdą się partie głównego nurtu), nasili się charakterystyczna narracja. Jej sednem będzie postulat mówiący o tym, że w warunkach „nowej ery" w polityce – nie tylko Niemiec, lecz także świata – a obecnie też w warunkach wojennych radykalne przemiany są:

a) jeszcze pilniejsze,

b) niezbędne, nawet jeśli niosą za sobą konieczność poniesienia znacznych kosztów (zarówno finansowych, jak i społecznych),

c) inwestycją, a nie wydatkiem.

[14] Notabene na takie traktowanie skarżą się w samej RFN także mieszkańcy landów wschodnich oraz Niemcy z korzeniami migracyjnymi. Można więc postawić hipotezę, że jest to pewnego rodzaju *modus operandi*, często wykorzystywany przez niemieckich polityków.

[15] *Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa*, OSW, 26.11.2021, osw.waw.pl.

Tak przedstawiona *Zeitenwende* i jej wymienione wyżej priorytety, zgodne z programem rządowym, będą reklamowane jako koło zamachowe budowania nowej siły ekonomicznej, a przez to także politycznej RFN.

Koncepcja opowieści przekształcającej *Zeitenwende* w „nadreformę", „reformę wszystkich reform" i koło zamachowe niemieckiego rozwoju ma wiele zalet z punktu widzenia decydentów, którzy muszą zarządzać procesem głębokiej zmiany w kraju. Po pierwsze, może ona pozwolić na łatwiejsze (choć nadal nie łatwe) zdobycie poparcia społecznego dla przeobrażeń, które będą wymagały licznych wyrzeczeń. Po drugie, pozwoli na odsunięcie na dalszy plan niewygodnych kwestii bardzo popularnych na początku rosyjskiej inwazji, kiedy to dyskusja koncentrowała się niemieckich błędach w polityce bezpieczeństwa (zaniedbanie Bundeswehry), zagranicznej (polityka „Russia first", podobieństwo stopnia uzależnienia gospodarczego od Rosji i Chin) i energetycznej (coraz głębsza zależność się od rosyjskiego reżimu). Będzie to skutkowało nie tylko pojawieniem się możliwości wyciszenia postulatów rozliczenia się z tych strategicznych pomyłek i z zaniechań stworzenia rozwiązań alternatywnych. Da też pretekst do nieskupiania się na sprawach definiowanych jako już nie najpilniejsze, np. reformie Bundeswehry i polityki bezpieczeństwa. Nie zostaną one zarzucone, ale tempo ich realizacji spadnie z rewolucyjnego do tempa korekt (nawet jeśli głębokich) dotychczasowego modelu (zob. rozdział IV).

Po trzecie wreszcie, RFN liczy, że dzięki przeobrażeniom, na których się skoncentruje – rewolucji cyfrowej i energetycznej, znajdowaniu nowych źródeł rozwoju gospodarczego i dostosowywaniu się do nowego wzorca globalizacji z newralgiczną rolą Chin – wzmocni się gospodarczo (zob. rozdziały I, II). Pozwoli jej to kontynuować przejmowanie przywództwa w Unii Europejskiej, którą chce przekształcić w jedną z potęg regionalnych, jakie w „nowym wielobiegunowym porządku międzynarodowym"[16] mają zarządzać ładem na świecie (zob. rozdział III). Notabene o owym przejmowaniu przywództwa niemieccy politycy mówią obecnie otwarcie – jest to istotna zmiana w porównaniu z poprzednim okresem, kiedy to większość z nich, na czele z Merkel, stroniła od takich słów i artykułowała co najwyżej potrzebę niemieckiej odpowiedzialności (choć w rzeczywistości zarządzała wieloma procesami w UE)[17].

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

[17] Wraz z umacnianiem się gospodarki RFN (czy to dzięki własnym reformom, takim jak Agenda 2010, czy za sprawą przebiegu kryzysu finansowego i euro) na przełomie pierwszych dwóch dekad tego tysiąclecia coraz częściej pojawiali się jednak wysokiej rangi politycy głoszący, że „w Europie mówi się teraz po niemiecku", czyli że Berlin narzuca Staremu Kontynentowi ton (jak ówczesny szef frakcji chadeckiej w Bundestagu Volker Kauder).

Ten dysonans między realiami procesów podejmowania decyzji w UE a retoryką wstrzemięźliwości drażnił wielu obserwatorów i uczestników polityki europejskiej. Teraz to się zmieniło i Berlin jawnie głosi swoją wolę przewodzenia, również w dziedzinie obronności w Europie. Na marginesie można skonstatować ciekawą zależność: za rządów Merkel silne i umacniające się Niemcy unikały jawnego głoszenia tej potrzeby, a teraz robią to chętnie, choć nie tylko są słabsze gospodarczo, lecz także ich wiarygodność została nadwątlona w związku z obnażeniem strategicznych błędów oraz początkową kunktatorską reakcją na rosyjską napaść na Ukrainę, w tym niewystarczającą pomoc – zwłaszcza militarną – przekazywaną Kijowowi.

W projekt *Zeitenwende*, rozumiany jako modernizacja RFN oraz wzmocnienie jej potęgi gospodarczej i politycznej, mogą też zostać wpisane odbudowa Ukrainy i nawiązanie z nią swoistego strategicznego partnerstwa. Doraźnie Berlin będzie wspierać Kijów, stosując swoją stałą metodę udzielania pomocy rozwojowej na całym świecie. Zasada *win-win*[18], zgodnie z którą korzystają na tym zarówno państwa beneficjenci, jak i niemieckie firmy, sprawi, że zyskałaby nie tylko Ukraina, lecz także RFN, która wobec ogromu przedsięwzięcia – w końcu mówimy o odbudowie państwa – zdobędzie potężny impuls rozwojowy. Długofalowo ten „ukraiński" impuls może zastąpić wielu niemieckim podmiotom ich marzenia o impulsie „rosyjskim", czyli o mitycznym potencjale rosyjskiego rynku. W tym sensie Ukraina może stać się dla Niemiec „nową Rosją" (nie mylić z marzeniem Putina o Noworosji), z którą współpraca zapewni im przewagi, jakie dawała i miała dać rzekoma współzależność energetyczna i kooperacja z Federacją Rosyjską – a nawet więcej. Nie oznacza to oczywiście, że Berlin zrezygnuje w ogóle ze współdziałania z Moskwą, zwłaszcza jeśli ta zawróci z obecnej neoimperialnej drogi „rozwoju".

Ukraina prawdopodobnie chętnie – bo z korzyścią dla siebie – podejmie się odgrywania ważnej roli we wzmacnianiu znaczenia gospodarczego Niemiec. Aby do tego doszło, potrzeba jednak również zmian społecznych w samej RFN. Tamtejsi politycy będą musieli zarządzić napięciami, które wytworzyły się i będą narastać po przyjęciu w krótkim czasie miliona ukraińskich uchodźców wojennych. Skumulowanie się ich napływu ze znacznym wzrostem regularnych wniosków o azyl z innych państw prowadzi do nasilenia się konfliktów na tle dostępności i redystrybucji zasobów i dóbr (mieszkania, miejsca w szkołach czy zasiłki socjalne). Polaryzację mieszkańców zauważymy zwłaszcza na wschodzie, gdzie utrzymuje się niższy poziom życia niż w zachodnich krajach

[18] K. Frymark, *Współpraca rozwojowa made in Germany*, OSW, Warszawa 2015, osw.waw.pl.

związkowych. Na to nałoży się mniejsza gotowość do pomocy Kijowowi obserwowana we wschodnich landach i wysokie poparcie dla AfD, rozpowszechniającej tam rosyjską propagandę (zob. rozdział V).

Nowa debata historyczna – niezamierzona konsekwencja *Zeitenwende*

Przestawieniu się RFN na współpracę z Ukrainą może towarzyszyć dyskusja historyczna na miarę wielkich debat, których Niemcy są świadkami i uczestnikami co kilkanaście lat od końca drugiej wojny światowej. To nieodłączna część kultury politycznej RFN, a świadomość historyczna społeczeństwa oraz sposób postrzegania przez nie przeszłości w znacznym stopniu kształtowały się właśnie pod ich wpływem. Odbyło się ich co najmniej kilkanaście, a tyczyły się głównie rozliczeń, winy i odpowiedzialności za przebieg i konsekwencje wojen światowych[19]. Można prognozować, że tym razem debata taka poświęcona byłaby kolonializmowi, a zwłaszcza imperializmowi niemieckiemu, ale nie temu w Afryce – bo ten aspekt istnieje już w krajowym dyskursie zarówno historycznym, jak i politycznym[20] – lecz na wschodzie. W najszerszym wymiarze dotyczyłaby ona Ukrainy, ale z pewnością także Polski. Można nawet przypuszczać, że nastąpi synergia debaty o kolonializmie i imperializmie niemieckim na wschodzie za rządów Adolfa Hitlera z dyskusjami – które już mają miejsce – o zadośćuczynieniu skutkom niemieckich zbrodni popełnionych w Polsce.

Zaistnienie takiej debaty wydaje się prawdopodobne po pierwsze dlatego, że przy okazji wojny rosyjsko-ukraińskiej do szerszej opinii publicznej dotarły fakty związane z historią Ukrainy oraz jej fałszowaniem przez rosyjską propagandę, o których już wspomniano powyżej. Po drugie, zaczęła się też do niej przebijać wiedza o szczególnej odpowiedzialności historycznej RFN wobec

[19] W latach sześćdziesiątych rozpoczął się okres różnego rodzaju debat historycznych, z których kilka ważnych to: „spór o tezy Fischera", spór historyków o istotę nazizmu, dyskusje o znaczeniu daty 8 maja czy debata Walser–Bubis o niemieckim stosunku do Holocaustu. W ciągu dziesięcioleci każdy kontrowersyjny temat, zwłaszcza związany z II wojną światową, wywoływał głośne dyskusje. Większość z nich odbiła się głośnym echem wśród obywateli i miała wpływ na kształtowanie się „niemieckiej pamięci". Pokazywały one także, jak radykalnej zmianie wraz z upływem czasu ulegało postrzeganie różnych wydarzeń historycznych. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku zmiany w percepcji 8 maja 1945 r. – od dnia klęski i jednej z najczarniejszych dat w historii Niemiec po dzień wyzwolenia, a nawet zwycięstwa. Zmiana ta anonsowała również dążenie do zakończenia rozliczeń historycznych, czego późniejszym potwierdzeniem był przebieg debaty Walser–Bubis. Za: A. Kwiatkowska, *Nie chodzi (tylko) o Erikę Steinbach. Trzy mity niemieckiego dyskursu o wysiedleniach*, OSW, Warszawa 2010, osw.waw.pl.

[20] *Völkermord an Herero und Nama: Abkommen zwischen Deutschland und Namibia*, Bundeszentrale für politische Bildung, 22.06.2021, bpb.de.

Ukrainy, która jako „spichlerz Europy" była głównym celem inwazji III Rzeszy na ZSRR w 1941 r.[21] Po trzecie, Niemcy zaczynają rozumieć[22], na przykładzie rosyjskiej napaści na Ukrainę w 2014 i 2022 r., jak znajomość historii lub brak wiedzy o niej może wpłynąć na bieżącą politykę. I wreszcie po czwarte, doprowadzenie do takiej dyskusji stanie się przedmiotem zainteresowania i ambicji wielu tamtejszych historyków i badaczy Europy Wschodniej, którzy zyskali ostatnio ogromną popularność i doszli do głosu, a i ich ekspertyza jest w końcu pożądana. Wielu z nich to ludzie należący do młodszego pokolenia, którzy będą chcieli być aktywni przez wiele lat i operują sprawnie instrumentarium, jakie dają im do dyspozycji media społecznościowe, dzięki czemu docierają do szerszej publiczności[23].

Raport, który mają Państwo przed sobą, to nie tylko zapis monitoringu zdarzeń po inwazji Rosji na Ukrainę i wybuchu pełnoskalowej wojny w Europie w 2022 r. Jest on także próbą zrozumienia, czy i jak niemiecka polityka wpłynęła na to wydarzenie oraz jakie konsekwencje przyniesie jej ten konflikt. Przede wszystkim jednak powstaniu tej publikacji przyświecało dążenie do krytycznej analizy zarówno zmian, jakie zachodzą obecnie w RFN, jak i ewolucji projektu *Zeitenwende* – zwrotu w polityce i gospodarce państwa – w najbliższej przyszłości i w nowym, dopiero kształtującym się porządku międzynarodowym.

ANNA KWIATKOWSKA

[21] T. Snyder, *Nazistowskie sny o zniewolonej Ukrainie*, Krytyka Polityczna, 12.07.2017, krytykapolityczna.pl.

[22] W celu pogłębienia wiedzy na temat historii Ukrainy i stosunków ukraińsko-niemieckich inicjowane są różne przedsięwzięcia edukacyjne – powstał np. specjalny portal historyczny Niemiecko-Ukraińskiej Komisji Historyków pod adresem ukrainianhistoryportal.org.

[23] Zob. np. Ostausschuss, salonkolumnisten.com/ostausschuss/.

I. ENERGETYCZNA *ZEITENWENDE*: UDANE ODDZIELENIE OD ROSJI

Energetyka, zwłaszcza zaś sektor gazowy, należy do tych obszarów niemieckiej polityki, w których wywołany rosyjską agresją na Ukrainę kryzys energetyczny oraz ogłoszona przez kanclerza Olafa Scholza polityka *Zeitenwende* przyniosły systemowe zmiany o długotrwałym charakterze. Działania Kremla, obliczone na podsycanie chaosu w europejskiej energetyce, których część wymierzona była wprost w RFN, ujawniły bankructwo forsowanej wcześniej w Berlinie koncepcji wielopłaszczyznowego sojuszu energetycznego z Moskwą. Niemieckie elity polityczno-gospodarcze musiały negatywnie zweryfikować wszystkie główne mity, jakie leżały u jej podstaw, i w trybie awaryjnym działać na rzecz uniezależnienia surowcowego od Rosji. W rezultacie politycznych decyzji obu państw zerwana została większość więzów dotychczas je łączących w obszarze energetyki. Utrata największego dostawcy gazu wymusiła na Berlinie decyzję o tworzeniu w przyspieszonym tempie, na bezprecedensową skalę i przy ogromnych kosztach infrastruktury do importu LNG, która pozwoli na trwałe zastąpienie rosyjskiego surowca.

Polityka *Zeitenwende* to jednak nie zawsze działania stanowiące zwrot w wybranych obszarach. W przypadku transformacji energetycznej nie tylko nie doszło do zmiany wcześniejszej strategii, lecz kryzys jest w tej dziedzinie wręcz narracyjnie wykorzystywany jako kolejny, nośny argument za uzgodnionym wcześniej przez rządzących przyspieszeniem wdrażania *Energiewende*[1].

Energetyczne oddzielenie (*decoupling*) RFN od Rosji jest głębokie, a podjęte działania umożliwią Niemcom trwałe uniezależnienie od dostaw rosyjskich surowców. Nie można jednak wykluczyć, że w dłuższej perspektywie, w przypadku normalizacji relacji między Zachodem a Moskwą, część niemieckich elit gospodarczo-politycznych będzie optować za odnowieniem stosunków handlowych, w tym za wznowieniem importu surowców energetycznych, choć z pewnością już nie na taką skalę, jak to miało miejsce przed 2022 r.

[1] Niemiecka transformacja energetyczna (*Energiewende*) – jeden z głównych projektów polityczno-gospodarczych współczesnych Niemiec – zakłada w sektorze elektroenergetycznym stopniowe zastępowanie konwencjonalnych źródeł energii odnawialnymi, a docelowo – całkowite oparcie systemu na stosowaniu OZE. Węzłowymi elementami tego procesu są wygaszenie energetyki jądrowej (ukończone w połowie kwietnia 2023 r.) oraz węglowej (planowane na czwartą dekadę XXI wieku). Jednym z głównych założeń *Energiewende* jest wypełnianie przez gaz ziemny funkcji paliwa pomostowego i uzupełniającego (tzw. backup) dla OZE do czasu, kiedy system – zgodnie z przyjętą koncepcją – zostanie w pełni oparty na źródłach odnawialnych.

Energetyczne uzależnienie od Rosji

Kluczowym elementem niemieckiej polityki energetycznej, zwłaszcza gazowej, ostatnich dwóch dekad stało się strategiczne partnerstwo z Rosją. W oczach berlińskich elit polityczno-biznesowych po pierwsze gwarantowało ono gospodarce pokrycie rosnącego zapotrzebowania na błękitne paliwo po atrakcyjnych cenach, co było szczególnie istotne z perspektywy międzynarodowej konkurencyjności gazochłonnego przemysłu niemieckiego, po drugie – umożliwiało realizację transformacji energetycznej zgodnie z przyjętym planem, po trzecie – pozwalało na zwiększanie roli Niemiec jako europejskiego hubu gazowego. Przejawami tego sojuszu stały się m.in. wspólne głośne projekty infrastrukturalne (Nord Stream 1 i 2), rosnący do niebezpiecznych rozmiarów udział Rosji w imporcie RFN (55% w 2021 r.) czy wreszcie daleko idące powiązania biznesowe kluczowych koncernów energetycznych z obu państw. Ich oznaką były np. wymiany aktywów w sektorze energetycznym, w wyniku których m.in. Gazprom Germania stała się właścicielem największego magazynu gazu w RFN (Rehden), a Wintershall Dea objął udziały w złożach gazu na Syberii. To właśnie wielkie przedsiębiorstwa, takie jak Uniper czy Wintershall Dea, którego głównym udziałowcem jest BASF, stały się największymi beneficjentami i adwokatami tego sojuszu.

Przez lata problem rosnącego wpływu Rosji na niemiecki sektor gazowy był w RFN bagatelizowany. W poglądach elit dominowały dwa mity: o wspólnocie interesów i wynikającej z niej obopólnej zależności obu państw oraz o Rosji jako pewnym i wiarygodnym dostawcy[2]. Prowadziły one do przekonania, że Moskwa nie zaryzykuje utraty wynikających z sojuszu korzyści gospodarczych dla bieżących rozgrywek politycznych. To zaś zniechęcało Berlin do rzeczywistego, a nie jedynie deklaratywnego, wspierania projektów budowy terminali LNG mających służyć dywersyfikacji dostaw, co uważano za zbędne.

Niemiecko-rosyjska współpraca energetyczna kwitła nie tylko w sektorze gazowym – Rosja stała się dla RFN również największym dostawcą ropy naftowej (około jednej trzeciej w 2021 r.) i węgla kamiennego (około połowy w 2021 r.). Berlin nie sprzeciwiał się też ekspansji rosyjskiego koncernu naftowego Rosnieft' w Niemczech – firma stała się współwłaścicielem trzech dużych niemieckich rafinerii, w tym objęła ponad połowę udziałów w zakładzie PCK w Schwedt przy granicy z Polską, a także stała się trzecim koncernem naftowym w RFN pod względem wielkości przerobu ropy.

[2] Szerzej zob. M. Kędzierski, *Niebezpieczna zależność od Rosji. Niemcy wobec kryzysu gazowego*, „Komentarze OSW", nr 427, 23.02.2022, osw.waw.pl.

Rok zarządzania kryzysowego

Agresja Rosji na Ukrainę i wynikające z niej załamanie polityczne w relacjach Zachodu z Moskwą postawiły RFN przed widmem bezprecedensowego kryzysu energetycznego. Już w pierwszych dniach wojny na agendzie stanęła kwestia przyszłości importu rosyjskich surowców energetycznych. Z jednej strony rosła presja zarówno wewnętrzna (ze strony części polityków, ekspertów czy komentatorów), jak i zewnętrzna (ze strony sojuszników, w tym Polski) na jego przerwanie za pomocą unijnego embarga. Z drugiej zaś – jako coraz bardziej realne postrzegano ryzyko przerwania dostaw przez samą Moskwę.

Skala udziału Rosji w imporcie węgla kamiennego, ropy naftowej oraz gazu ziemnego do RFN sprawiała, że potencjalne raptowne wstrzymanie ich napływu – czy to w wyniku decyzji Zachodu, czy z inicjatywy Kremla – wystawiało niemiecką gospodarkę na poważne straty gospodarcze wskutek skokowego wzrostu cen, a także realnego ryzyka wystąpienia przynajmniej regionalnych niedoborów. Z różnych analiz wynikało, że PKB Niemiec spadłoby wówczas o 0,5 do nawet 12%[3]. Obawa przed konsekwencjami gospodarczymi była jednym z głównych powodów, dla których Berlin sprzeciwiał się wprowadzaniu embarga na rosyjskie surowce na początku wojny. Ostatecznie – pod wpływem presji społecznej i sojuszniczej – przystał na unijne embargo na węgiel kamienny i ropę naftową. Aby dać sobie czas na działania przygotowawcze, Niemcy wynegocjowały termin jego wprowadzenia w pierwszym przypadku na lato 2022 r., a w drugim – na koniec 2022 r.

Z perspektywy RFN najgorsza sytuacja miała miejsce w sektorze gazowym, gdzie wskutek zaniedbań z poprzednich lat na początku wojny nie istniała nawet infrastruktura umożliwiająca szybkie zastąpienie rosyjskiego surowca. Obawiano się, że embargo prowadziłoby do poważnego niedoboru błękitnego paliwa, to zaś silnie uderzyłoby zwłaszcza w niemiecki przemysł, który stałby się pierwszą „ofiarą" nieuchronnej wówczas reglamentacji dostaw. Głównie z tego powodu Berlin konsekwentnie odmawiał zgody na unijne embargo w odniesieniu do importu rosyjskiego gazu ziemnego, deklarując w zamian stopniową redukcję zakupu tego surowca i całkowitą rezygnację z niego do połowy 2024 r.[4]

[3] Spadek PKB o 0,5–3% szacowała grupa ekonomistów z uniwersytetów w Bonn i Kolonii, zaś o 3–12% – Instytut Makroekonomii i Badań nad Koniunkturą Fundacji im. Hansa Böklera.

[4] *Wirtschaftsminister Habeck: Deutschland kann bis Sommer 2024 unabhängig von russischen Energie-Importen sein*, Business Insider, 25.03.2022, businessinsider.de.

Temu służyć miało stworzenie w trybie awaryjnym infrastruktury do sprowadzania gazu skroplonego. Aby umożliwić zastąpienie dostaw z Rosji w okresie przejściowym, wydzierżawiono pięć tzw. pływających terminali LNG, z których dwa (w Wilhelmshaven i Brunsbüttel) uruchomiono na przełomie 2022 i 2023 r., a trzy kolejne (Wilhelmshaven 2, Stade, Rugia) mają zostać oddane do użytku zimą 2023/2024. Na sfinansowanie najmu, zainstalowania oraz działalności ww. pięciu wydzierżawionych przez państwo jednostek przeznaczono z budżetu RFN łącznie blisko 11 mld euro (na lata 2022–2038). Do tego dochodzi jeszcze prywatny pływający terminal LNG w Lubminie, który pracuje od początku 2023 r. Działania podjęte na rzecz sprowadzenia terminali miały, jak na niemieckie standardy, bezprecedensowy charakter. Aby doprowadzić do ich sprawnego uruchomienia w zaledwie kilka miesięcy, wprowadzono m.in. specustawę, która w radykalny sposób upraszczała i skracała skomplikowane procedury związane z uzyskiwaniem pozwoleń na budowę, badaniem wpływu na środowisko czy konsultacjami społecznymi.

Wiosną 2022 r. w obawie przed uznawanym za coraz bardziej realne odcięciem dostaw błękitnego paliwa z Rosji Berlin rozpoczął również liczne działania przygotowawcze w ramach zarządzania kryzysowego. Z jednej strony służyły one przygotowaniu na potencjalne wystąpienie niedoboru błękitnego paliwa w gospodarce. Ogłoszono stan alarmowy w sektorze gazu (RFN była pierwszym krajem UE, który się na to zdecydował) oraz wprowadzono regulacje i wytyczne na wypadek konieczności reglamentacji dostaw. Z drugiej zaś strony działania te miały na celu zminimalizowanie ryzyka i kosztów związanych z urzeczywistnieniem się czarnego scenariusza.

Po pierwsze, uruchomiono instrumenty służące redukcji zużycia gazu we wszystkich sektorach gospodarki. Najwięcej z nich dotyczyło energetyki, w której postawiono przede wszystkim na zastępowanie tego paliwa węglem (przez tymczasową reaktywację bądź przedłużenie działalności w sumie kilkunastu rezerwowych lub przeznaczonych do wygaszenia elektrowni węglowych). W przemyśle wdrożono m.in. ułatwienia w zastępowaniu gazu innymi nośnikami energii. Ponadto zarówno władze federalne, jak i landowe wprowadziły różnego rodzaju obostrzenia lub wytyczne odnośnie do oszczędzania gazu i energii elektrycznej (przykładowo zmniejszano stopień ogrzewania budynków, iluminacji zabytków, zamykano baseny czy lodowiska).

Po drugie, Berlin zdecydował się na interwencyjny skup błękitnego paliwa na globalnych rynkach w celu jego zmagazynowania na zimę. Wyposażona w środki federalne niemiecka giełda gazu THE zakupiła w sumie blisko 5 mld m³

surowca za kwotę 8,7 mld euro. Gaz skupowano zwłaszcza latem na rynku spotowym, w okresie rekordowych cen, bez względu na koszty, ponieważ politycznym priorytetem było zapełnienie zbiorników przed sezonem grzewczym.

Po trzecie, Niemcy na drodze administracyjnej przejęły kontrolę nad znajdującymi się w rękach Rosjan strategicznymi aktywami w sektorach gazowym (grupa Gazprom Germania) i naftowo-paliwowym (dwie spółki Rosniefti). W tym celu – po raz pierwszy w historii RFN w przypadku prywatnego podmiotu – sięgnięto po instrument zarządu powierniczego[5].

Od maja 2022 r. Moskwa – początkowo na podstawie własnych, wymierzonych w wybrane spółki sankcji, a później pod pretekstem problemów technicznych – stopniowo redukowała, a wreszcie z końcem sierpnia wstrzymała dostawy gazociągowe do RFN. Niecały miesiąc później w wyniku eksplozji uszkodzone zostały obie nitki nieczynnego już Nord Streamu 1 oraz jedna z dwóch nitek nieoddanego wciąż do użytku Nord Streamu 2.

Podobnie jak w innych krajach Europy kryzys energetyczny stał się w RFN powodem bezprecedensowego wzrostu cen energii elektrycznej, gazu ziemnego oraz paliw, co skutkowało z kolei wysoką inflacją i niezadowoleniem społecznym. Aby walczyć z konsekwencjami kryzysu, Berlin wdrożył w 2022 r. w sumie trzy wielomiliardowe pakiety osłonowe, a wreszcie – pod koniec roku – przyjął opiewający na łącznie 200 mld euro parasol finansowy, z którego opłacane są m.in. zamrożenie cen energii, gazu i ciepła dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także zatwierdzone przez KE działania stabilizujące kluczowe spółki energetyczne – Uniper i SEFE.

Ostatecznie dzięki zarówno powyższym działaniom, jak i sprzyjającym czynnikom zewnętrznym (z łagodną jesienią i zimą na czele) udało się Niemcom uniknąć ziszczenia się scenariusza niedoborów surowców na przełomie 2022 i 2023 r. Wciąż nie jest jednak przesądzone, jak rozwinie się sytuacja w kolejnym okresie grzewczym – część ekspertów i przedstawicieli branży energetycznej ostrzega, że przy splocie negatywnych okoliczności (długa i mroźna zima, mniejsza dostępność LNG na globalnym rynku czy sabotaż bądź awarie dotyczące strategicznej infrastruktury) nie można wykluczyć wystąpienia niedoboru gazu w 2024 r.

[5] Po podobny, ale nie analogiczny instrument sięgnięto w 1990 r. do zarządzania państwowym majątkiem byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Powołany wówczas Urząd Powierniczy (Treuhandanstalt) odpowiadał za jego prywatyzację bądź likwidację w przypadku nierentownych aktywów.

Bankructwo sojuszu energetycznego z Moskwą

Jednym z najważniejszych przejawów *Zeitenwende*, tj. polityki nowej ery zapowiedzianej przez kanclerza Scholza po rosyjskiej agresji na Ukrainę, jest upadek wdrażanej konsekwentnie w poprzednich latach koncepcji wielopłaszczyznowego sojuszu energetycznego z Moskwą. Kryzys polityczny związany z rosyjską inwazją doprowadził do negatywnej weryfikacji podstawowych mitów, wykorzystywanych dotąd przez zwolenników tej współpracy. Po pierwsze, wbrew temu, w co wierzyły niemieckie elity, wynikająca z sieci powiązań zależność okazała się asymetryczna na niekorzyść RFN – Niemcy były o wiele bardziej zależne od Rosji niż odwrotnie.

Po drugie, upadł wizerunek Moskwy jako stabilnego i przewidywalnego dostawcy i partnera, w oparciu o którego można budować strategie polityczno-gospodarcze. Już w miesiącach poprzedzających wojnę działania Gazpromu (szczególnie opróżnianie należących do firmy magazynów gazu w RFN) zapoczątkowały w Niemczech proces zmiany postrzegania Rosji jako partnera energetycznego. W coraz większym stopniu dostrzegano w niej zagrożenie, a wcześniejszą politykę ścisłego sojuszu – skutkującą de facto uzależnieniem kraju – uznano za strategiczny błąd. Tu warto jednak zauważyć, że w niemieckich elitach – zwłaszcza wśród architektów dotychczasowej polityki – nie brakuje osób, które nie kwestionują przedwojennej bliskiej współpracy z Rosją jako takiej, lecz przyznają, że poszła ona za daleko i należało zadbać o większą dywersyfikację źródeł dostaw, a przede wszystkim o budowę infrastruktury do importu LNG[6].

Po trzecie, okazało się, że Kreml jest skłonny poświęcić obopólnie korzystne relacje biznesowe i wynikające z nich profity na ołtarzu swoich strategicznych celów politycznych oraz wykorzystać zdobyte przewagi we wzajemnych stosunkach przeciwko Berlinowi do bezpośredniego wywierania presji na procesy decyzyjne w RFN. Nowością nie było przy tym to, że Moskwa może użyć do osiągnięcia bieżących celów politycznych dostępnych jej instrumentów w relacjach energetycznych, lecz to, że decyduje się na taki krok wobec nie tylko sąsiadów, jak Ukraina czy Polska, lecz także państw Europy Zachodniej, w tym zwłaszcza Niemiec. Rosyjskie działania – zarówno te pośrednie, skutkujące ogólnoeuropejskim kryzysem energetycznym, jak i te bezpośrednio

[6] Taką opinię wyrazili zarówno była kanclerz Angela Merkel, jak i obecny szef rządu Olaf Scholz – zob. np. *Scholz verteidigt Merkels Russlandpolitik*, Frankfurter Allgemeine Zeitung Online, 19.06.2022, faz.net; *„Jetzt bin ich frei"*, RedaktionsNetzwerk Deutschland, 17.06.2022, rnd.de.

wymierzone w RFN – doprowadziły do ogromnych strat finansowych niemieckich przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych i wreszcie – do uszczuplenia budżetu federalnego oraz jednostek samorządowych. Obecnie rachunek kosztów trudno precyzyjnie oszacować – jest jednak jasne, że dla tamtejszych podatników należy go już liczyć w setkach miliardów euro. Sam tzw. parasol finansowy oraz trzy antyinflacyjne pakiety osłonowe opiewają na kwotę blisko 300 mld euro. Kolejne blisko 11 mld euro Berlin przeznaczył na sprowadzane naprędce pływające terminale LNG, niecałe 9 mld euro – na interwencyjny skup gazu do magazynów w 2022 r. Dla porównania – wkład finansowy (w postaci kredytów) niemieckich firm na budowę Nord Streamu 2 wyniósł niecałe 2 mld euro.

Po wybuchu wojny dotychczasowy niemiecko-rosyjski sojusz energetyczny coraz wyraźniej przekształcał się wręcz w regularną wojnę energetyczną. Po obu stronach zapadały decyzje polityczne, które w istocie degradowały wcześniejszy dorobek współpracy, a zwłaszcza uderzały w spółki stanowiące jej fundament i odpowiadające za jej praktyczny wymiar. Do najbardziej spektakularnych przykładów należą po stronie rosyjskiej stopniowe zmniejszanie i wreszcie odcięcie dostaw gazu do RFN, co uderzyło w wielu niemieckich importerów surowca, a największego z nich – Unipera – postawiło na skraju bankructwa. Kolejne to wywłaszczenie niemieckiego koncernu wydobywczego Wintershall Dea z jego aktywów w Rosji czy przejęcie przez Moskwę kontroli nad należącą do Unipera spółką Unipro, która jest właścicielem kilku elektrociepłowni w tym kraju. Po stronie niemieckiej wymienić z kolei trzeba odebranie rosyjskim firmom kontroli nad ich aktywami w niemieckich sektorach gazowym (Gazprom Germania, GG) i naftowo-paliwowym (Rosneft Deutschland i RN Refining & Marketing) przez wprowadzenie do nich zarządów powierniczych (sprawowanych przez państwowego regulatora – Federalną Agencję Sieci, BNetzA). W przypadku GG Berlin podjął następnie decyzję o nacjonalizacji firmy bez odszkodowania – obecnie działa ona jako spółka niemieckiego Skarbu Państwa pod nazwą Securing Energy for Europe (SEFE).

W efekcie doszło do sukcesywnego rozmontowywania budowanej w poprzednich dekadach sieci powiązań między kluczowymi spółkami z Niemiec i Rosji w sektorze energetycznym oraz ich zaangażowania biznesowego na terenie obu państw. Współpraca w tej dziedzinie uległa cofnięciu do stanu sprzed kilkudziesięciu lat. Co istotne, największymi przegranymi tego kryzysu po stronie niemieckiej stały się takie podmioty jak Uniper i Wintershall Dea, które przed 2022 r. należały do spółek energetycznych najmocniej uwikłanych w kooperację z rosyjskimi odpowiednikami, stanowiącą kluczowy element

ich strategii biznesowych. Firmy te angażowały się w najważniejsze projekty infrastrukturalne (np. Nord Stream 2) i zarazem należały do głównych sił lobbujących w Berlinie za utrzymaniem dobrych relacji z Moskwą, a przeciwko działaniom zagrażającym dotychczasowej – z ich perspektywy lukratywnej – współpracy. W wyniku upadku tego modelu obie firmy skonfrontowane zostały nie tylko z wielomiliardowymi stratami finansowymi (w przypadku Unipera skutkującymi ostatecznie nacjonalizacją), lecz także z koniecznością szybkiej reorientacji i poszukiwania nowych obszarów działalności i partnerów.

Rewolucyjne zmiany w sektorze gazu

Jednym z tych obszarów niemieckiej energetyki, w których *Zeitenwende* przyniosła gruntowne zmiany, jest sektor gazowy. Najistotniejsza z nich zaszła w strukturze importu, który w ok. 94% pokrywa zapotrzebowanie RFN na błękitne paliwo (za pozostałe 6% odpowiada krajowe wydobycie). Niemcy utraciły bowiem w 2022 r. największego dostawcę tego surowca, czyli Rosję, która w ostatnich latach odpowiadała za około połowę jego importu. Spadek dostaw ze wschodu rekompensowany jest głównie zwiększeniem zakupów od Norwegii, która stała się głównym źródłem importu, a także Holandii i Belgii oraz – w mniejszym stopniu – Francji, w przypadku których chodzi głównie o dostawy gazu skroplonego za pośrednictwem tamtejszych gazoportów. Surowiec sprowadzany do RFN tą drogą pochodzi z portfolio importerów uzupełnianego zakupami na rynku spotowym (tą drogą może docierać do Niemiec również LNG z Rosji). Co więcej, wobec zwrotu RFN ku większemu zaopatrywaniu się w gaz skroplony firmy sprowadzające błękitne paliwo do Niemiec zaczęły poszerzać swoje portfele kontraktów o nowe umowy długoterminowe. Wśród nowych partnerów najważniejszą rolę odgrywają USA[7].

Drugim istotnym zwrotem w sektorze gazowym RFN jest rozpoczęcie tworzenia na bezprecedensową skalę brakującej dotychczas w kraju infrastruktury do importu LNG. Doraźnie postawiono na dzierżawę pływających terminali (FSRU), o czym wspomniano już wyżej. W pierwszym kwartale 2023 r. trzy działające FSRU odpowiadały za 5% importu gazu do RFN. Docelowo w Niemczech powstać mają jednak trzy stacjonarne gazoporty – w Brunsbüttel, Stade i Wilhelmshaven (w pierwszym z nich państwowy bank KfW ma mieć 50% udziałów o wartości blisko 750 mln euro). Obiekty te mają zastąpić funkcjonujące wcześniej w tych samych lokalizacjach jednostki FSRU.

[7] Szerzej zob. M. Kędzierski, *Za wszelką cenę. Niemiecki zwrot ku LNG*, „Komentarze OSW", nr 510, 28.04.2023, osw.waw.pl

Z rządowych dokumentów wynika, że po oddaniu do użytku wszystkich planowanych terminali (FSRU i stacjonarnych gazoportów) Niemcy dysponowałyby w 2027 r. możliwością bezpośredniego sprowadzania ok. 54 mld m³ gazu rocznie, co odpowiadałoby w przybliżeniu przepustowości magistrali Nord Stream 1. To zaś nie tylko stworzyłoby RFN warunki do trwałej rezygnacji z importu błękitnego paliwa z Rosji, lecz także pozwoliłoby jej na utrzymanie istotnej, tranzytowej roli na gazowej mapie Europy – z niemieckich terminali mogłyby korzystać również państwa regionu (zwłaszcza Czechy, Austria i Słowacja, ale też Mołdawia i Ukraina). Co więcej, zgodnie z planem nowa infrastruktura ma zostać w przyszłości odpowiednio zmodernizowana, aby umożliwić zastąpienie importu LNG nowymi, niskoemisyjnymi nośnikami energii (wodorem lub produktami powstającymi na jego bazie, jak np. gaz syntetyczny czy amoniak).

Z awaryjnym tworzeniem infrastruktury do importu LNG wiąże się zresztą inny przejaw *Zeitenwende* – zmiana paradygmatu w podejściu Berlina do bezpieczeństwa energetycznego, a zwłaszcza finansowania przez państwo przedsięwzięć mających je zapewnić. Przed napaścią Rosji na Ukrainę i załamaniem się modelu sojuszu energetycznego Berlin–Moskwa elity polityczne RFN w dużej mierze ignorowały konieczność dywersyfikacji źródeł dostaw i zasadniczą rolę infrastruktury do importu LNG w tym zakresie. W efekcie nie były gotowe do ponoszenia związanych z tym dodatkowych finansowych obciążeń. Dopiero *Zeitenwende* sprawiła, że Berlin nie tylko jest skłonny do przeznaczania ogromnych środków na budowę infrastruktury służącej dywersyfikacji źródeł importu, lecz także wykorzystuje hasła niezależności energetycznej, bezpieczeństwa dostaw czy zwiększania odporności systemu na wstrząsy jako jedną z głównych osi narracyjnych w debacie publicznej.

Kolejną istotną zmianą, będącą niejako pokłosiem kryzysu, jest wejście państwa jako poważnego aktora do niemieckiego sektora gazowego. Wskutek przemian właścicielskich niemiecki Skarb Państwa stał się posiadaczem dwóch największych do 2022 r. importerów błękitnego paliwa do RFN. W przypadku Unipera wejście kapitałowe państwa nastąpiło na drodze porozumienia z udziałowcami (głównie z największym z nich – fińskim Fortumem). Jeśli natomiast chodzi o SEFE (dawniej – Gazprom Germania), przejęcie dokonało się na drodze administracyjnej. Nacjonalizacja dwóch poważnych graczy to istotna zmiana w mocno rozdrobnionym i składającym się dotychczas wyłącznie z prywatnych podmiotów sektorze gazowym RFN. Dotychczas możliwości wpływania państwa na funkcjonowanie firm z tej branży ograniczało się jedynie do takich działań jak np. regulacje prawne czy wsparcie finansowe.

Przejęcie Unipera i SEFE otwiera Berlinowi nowe bezpośrednie już możliwości wpływania na strategie spółek, tak aby lepiej odpowiadały one potrzebom transformacji energetycznej, a także kształtowania rynku gazu zgodnie z preferowaną polityką.

Interesującym aspektem *Zeitenwende* w sektorze gazu jest też to, że nie uległo zmianie – choć mogło, a w zaistniałych okolicznościach może nawet powinno – podejście do kwestii krajowego jego wydobycia. Utrata największego dotychczasowego dostawcy gazu, rekordowe ceny surowca na giełdach, jak również problemy w pozyskiwaniu LNG na globalnych rynkach wpłynęły na odrodzenie w Niemczech debaty na temat spadającego tam od lat wydobycia gazu. Przez przedstawicieli branży energetycznej, wydobywczej, przemysłu, ale też przez polityków koalicyjnej FDP i opozycyjnych CDU/CSU formułowane były postulaty nie tylko ponownego zwiększenia konwencjonalnego wydobycia, lecz także rozpoczęcia stosowania zakazanej obecnie w RFN metody szczelinowania hydraulicznego (*fracking*) w przypadku złóż w skałach łupkowych (szacowanych w Niemczech na 380 do nawet 2300 mld m³). Według branży dzięki uproszczeniu procedur – tak jak miało to miejsce w odniesieniu do terminali LNG – możliwe byłoby uruchomienie wydobycia w ciągu 12 miesięcy. Opór organizacji ekologicznych oraz dwóch głównych partii koalicyjnych – SPD i Zielonych, w których elektoratach dominują przeciwnicy *frackingu*, okazał się jednak zbyt silny. Po trwającej kilka tygodni debacie temat został definitywnie zarzucony.

Wpływ *Zeitenwende* na niemiecki model transformacji energetycznej

W reakcji na kryzys Berlin musiał pod presją podejmować wiele działań doraźnych, które nie tyle nie wpisywały się w *Energiewende*, ile często stały wręcz w sprzeczności z przyjętym kierunkiem transformacji. Ostatecznie jednak ani wywołany agresją Rosji na Ukrainę kryzys, ani upadek koncepcji sojuszu energetycznego z Moskwą, ani wymuszone zmiany w polityce gazowej RFN nie okazały się wystarczającymi powodami do podważenia przez Berlin głównych założeń niemieckiego modelu transformacji sektora elektroenergetycznego. Po wybuchu wojny, zwłaszcza w jej pierwszych miesiącach, niektóre z nich – w ramach szerokiej wewnętrznej debaty o *Zeitenwende* – zostały wprawdzie otwarcie zakwestionowane przez część elit polityczno-gospodarczych RFN i były przedmiotem ostrych dyskusji. Zwolennikom poszczególnych zmian zabrakło jednak mocy sprawczej i odpowiedniego wsparcia społecznego do ich przeforsowania.

Po pierwsze, Niemcy nie zrezygnowały z odejścia od energetyki jądrowej mimo zmiany nastrojów wśród obywateli i ich nastawienia do atomu. Za przedłużeniem działania tych elektrowni o kilka lat opowiadały się wchodząca w skład koalicji FDP oraz opozycyjne CDU/CSU, niemniej główne siły tworzące rząd – SPD i Zieloni – do końca pozostały przeciwne zmianom. Po trwającej kilka miesięcy debacie publicznej i ostrym sporze koalicyjnym podjęto jedynie decyzję o odroczeniu wygaszenia ostatnich trzech elektrowni o trzy i pół miesiąca. Ich wyłączenie nastąpiło 15 kwietnia 2023 r.

Po drugie, kryzys nie podważył planów koalicji rządzącej dotyczących przyspieszenia procesu odejścia RFN od węgla[8]. Podjęte w ramach zarządzania kryzysowego działania – uruchomienie pozostających w rezerwie bloków węglowych czy przedłużenie funkcjonowania wskazanych do wyłączenia siłowni – mają charakter krótkookresowy. Pozostają w mocy do połowy 2024 r., czyli do czasu, kiedy Berlin spodziewa się opanowania kryzysu. Później ma nastąpić odwieszenie wdrażania ustawowego mechanizmu wygaszania elektrowni. Co więcej, w ramach porozumienia rządów RFN oraz Nadrenii Północnej-Westfalii z koncernem RWE ustalono, że do 2030 r. – osiem lat szybciej, niż przewiduje ustawa – wycofane zostaną ostatnie elektrownie na węgiel brunatny w Zagłębiu Nadreńskim. Zieloni chcieliby osiągnąć podobne porozumienie z działającym we wschodnich Niemczech koncernem LEAG, jednak w tym przypadku zarówno sama spółka, jak i przede wszystkim władze krajów związkowych oraz lokalne społeczności są mu przeciwne.

Po trzecie, kryzys energetyczny nie podważył planów stosowania gazu ziemnego jako tzw. paliwa przejściowego transformacji. W obliczu wygaszenia ostatnich elektrowni jądrowych oraz zakładanego przyspieszania odejścia od węgla błękitne paliwo będzie odgrywało istotną i w najbliższych latach rosnącą rolę stabilizującą i uzupełniającą generację energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Konieczna będzie przy tym budowa na szeroką skalę nowych elektrowni gazowych – według różnych szacunków potrzeby w tym zakresie wyniosą od 17 do 25 GW do 2030 r. (pod koniec 2022 r. RFN dysponowała 34 GW). Aby usprawnić i ułatwić ten proces, rząd planuje przyjęcie jeszcze w 2023 r. specjalnej strategii oraz instrumentów wsparcia finansowego. Nowe bloki miałyby jednak od początku być zdolne do współspalania, a docelowo do pełnego przestawienia ich na stosowanie wodoru, który w dłuższej perspektywie ma wyprzeć używanie błękitnego paliwa jako uzupełnienia dla OZE w sektorze elektroenergetycznym.

[8] Szerzej zob. M. Kędzierski, *Niemieckie pożegnanie z węglem. Kolejny etap Energiewende*, OSW, Warszawa 2022, osw.waw.pl.

Jednocześnie rząd Scholza postanowił wykorzystać wywołany agresją Rosji na Ukrainę kryzys energetyczny jako dodatkowy, wygodny i nośny argument w debacie publicznej za dalszym przyspieszeniem transformacji. Politycy koalicji zaczęli wpisywać w *Zeitenwende* – oprócz wspominanych doraźnych działań antykryzysowych – także uzgodnione już wcześniej, niekiedy dodatkowo zaostrzone, długofalowe projekty dekarbonizacyjne. Znamienna była m.in. przemowa przewodniczącego FDP i ministra finansów Christiana Lindnera w Bundestagu 27 lutego 2022 r., w której przekonywał do zwiększenia tempa przechodzenia na źródła odnawialne w energetyce, nazywając przy tym OZE „energiami wolności" (*Freiheitsenergien*), które przyczyniają się do zmniejszania zależności RFN od importu paliw kopalnych. W narrację o *Zeitenwende* wpisano przyjęty latem 2022 r. obszerny pakiet legislacyjny na rzecz OZE, w którym zawarto szereg uproszczeń dla inwestycji w nowe elektrownie odnawialne, zwiększono zakres aukcji na nowe moce, a także wyznaczono ambitniejszy cel udziału OZE w zużyciu energii elektrycznej w RFN na 2030 r., tj. 80 zamiast 65%. Główne założenia wicekanclerz Robert Habeck przedstawił już w styczniu 2022 r., a po wybuchu wojny jedynie w niektórych obszarach nieznacznie podniesiono pierwotnie przyjęte cele, np. dotyczące rozwoju farm wiatrowych i fotowoltaicznych.

Perspektywy

Jednym z głównych rezultatów *Zeitenwende* jest energetyczny *decoupling* RFN od Rosji. Wiele wskazuje na to, że nie będzie on chwilowy. Postępująca transformacja energetyczna będzie sukcesywnie zmniejszać zapotrzebowanie gospodarki na paliwa kopalne. W sektorze gazu, w którym pozostanie ono przynajmniej w najbliższych latach wysokie, budowa przez Niemcy terminali LNG oraz wiązanie się przez importerów kolejnymi długoterminowymi kontraktami na dostawy gazu skroplonego, pozwoli na pełną i trwałą substytucję dostaw rosyjskiego surowca i będzie skutecznie zmniejszać rynkową przestrzeń na potencjalne wznowienie importu z Rosji. Na znaczną część biznesu, który potencjalnie mógłby być zainteresowany powrotem do *business as usual*, odstraszająco – przynajmniej w krótkim okresie – oddziaływać będą doświadczenia ostatnich miesięcy.

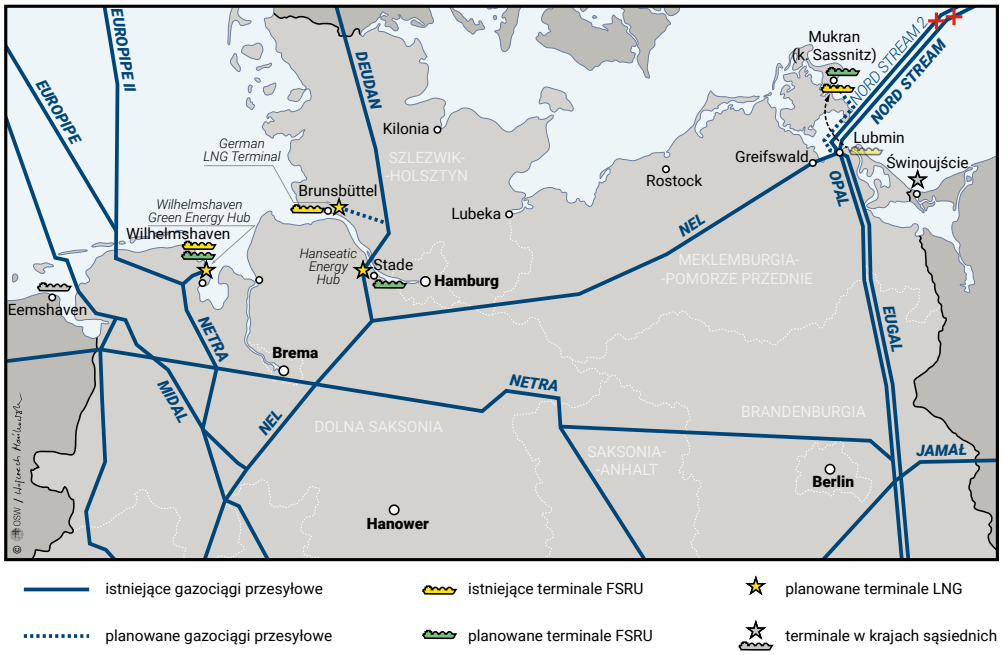
Wszystko to nie wyklucza bynajmniej nabywania rosyjskich surowców w przyszłości. Należy się wręcz spodziewać, że w dłuższej perspektywie, w przypadku normalizacji relacji między UE i RFN a Rosją, część niemieckich elit gospodarczo-politycznych będzie optować za odnowieniem stosunków handlowych, w tym importu surowców energetycznych, choć z pewnością już nie

na taką skalę, jak to miało miejsce przed 2022 r. Z perspektywy Berlina taki ruch mógłby być potencjalnie wykorzystany jako polityczna karta przetargowa. Ponadto, biorąc pod uwagę konsekwentne wdrażanie przez RFN transformacji energetycznej w kierunku OZE, w ramach której w dłuższym okresie maleć będzie znaczenie tradycyjnych paliw kopalnych na rzecz nowych nośników energii, można się spodziewać, że zwolennicy przywrócenia relacji gospodarczych z Rosją będą próbowali wpisać je w potrzeby *Energiewende* i dążyć do oparcia tej współpracy w większym stopniu na imporcie np. niskoemisyjnego wodoru, amoniaku bądź paliw syntetycznych.

Kryzys nie wpłynął na zmianę głównych założeń transformacji, lecz będzie wręcz dyskontowany przez popierającą ją część elit jako kolejny argument za przyspieszeniem przechodzenia na odnawialne źródła energii. Należy się spodziewać dalszego wdrażania dotychczasowej koncepcji również w odniesieniu do roli gazu ziemnego jako paliwa pomostowego, z tą jedynie różnicą, że sam surowiec – przynajmniej w najbliższej przyszłości – nie będzie pochodzić z Rosji. Będące elementem *Zeitenwende* stworzenie na wielką skalę infrastruktury do importu LNG w Niemczech nie tylko pozwala na kontynuację tej strategii, lecz także ma otwierać możliwości przyszłego wykorzystywania planowanych terminali do pozyskiwania z zagranicy nowych, niskoemisyjnych nośników energii.

MICHAŁ KĘDZIERSKI

Mapa. Lokalizacja niemieckich terminali LNG



Źródło: Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu.

II. WYSTARCZY *DE-RISKING*. NIEMIECKA GOSPODARKA WOBEC *ZEITENWENDE*

Rosyjska inwazja na Ukrainę zmusiła Niemcy do zmierzenia się z pytaniem o granice współpracy i zależności ekonomicznej w globalizacji – zwłaszcza w relacjach z reżimami autorytarnymi. Wojna uwypukliła także problem równowagi pomiędzy rynkiem i państwem w gospodarce dotkniętej kryzysem i inflacją oraz dodatkowo zmagającej się z wyzwaniami transformacji energetycznej i cyfrowej. Perspektywa wielobiegunowego świata i nasilającej się rywalizacji wywołała też dyskusję o potrzebie wzmocnienia UE, np. poprzez utworzenie unii fiskalnej, dzięki czemu byłaby ona w stanie mierzyć się z globalnymi konkurentami.

Sposób, w jaki Niemcy zareagowali na powyższe dylematy, trudno jednak określić mianem zwrotu i fundamentalnej zmiany myślenia. Kryzys globalizacji traktują oni jako przejściowy – nie ma więc mowy o porzuceniu orientacji eksportowej, a co najwyżej o ograniczaniu ryzyka związanego z powiązaniami. W polityce gospodarczej zwiększają przejściowo zakres interwencji państwa, ale nie przekłada się to na zmiany reguł w modelu gospodarczym. Również podejście do integracji gospodarczej pozostaje tradycyjne: RFN nie widzi potrzeby znaczącego pogłębienia współpracy w UE w sferach finansowej i fiskalnej.

Szok wojny

Gros dyskusji o *Zeitenwende* skoncentrowało się na sferze bezpieczeństwa, co wynikało z literalnego potraktowania przemówienia kanclerza Olafa Scholza z 27 lutego 2022 r., oraz na polityce energetycznej, w której najszybciej zmaterializowała się odpowiedź na wyzwania związane z wojną na Ukrainie. *Zeitenwende* (punkt zwrotny, nowa era) dotyczy jednak o wiele szerszego zakresu spraw – m.in. kursu gospodarczego Niemiec.

Na pierwszy rzut oka rosyjska agresja doprowadziła do podręcznikowego szoku ekonomicznego. Po stronie podażowej uderzył on głównie w koszty, zwłaszcza nośników energii, oraz zachwiał niektórymi łańcuchami dostaw, np. na rynkach żywności. Z kolei po stronie popytowej kluczowym zagadnieniem stał się spadek zaufania konsumentów, przestraszonych perspektywą długotrwałej wojny. W konsekwencji – zamiast oczekiwanego wychodzenia z pandemicznego kryzysu i wzrostu PKB w wysokości 3,5% w 2022 i 2,5% w 2023 r. – gospodarka zaczęła się staczać ku stagflacji. Siłą inercji dochód krajowy zwyżkował

jeszcze o 1,8% w 2022 r., ale w br. może się nawet znaleźć na minusie[1]. Fatalnym tendencjom gospodarczym towarzyszyła najwyższa od 70 lat inflacja, podbijana nie tylko sytuacją na rynku energii, lecz także wzrostem wydatków publicznych w trakcie pandemii.

Kryzys nie ograniczył się jednak wyłącznie do wskaźników koniunkturalnych. W wojennym chaosie urosły na znaczeniu czynniki, które mogą trwale zmienić warunki funkcjonowania gospodarek. Mowa tu głównie o napięciach geopolitycznych, narastającej konfrontacji pomiędzy mocarstwami oraz ryzyku wybuchu światowego konfliktu militarnego. W debacie o *Zeitenwende* musiały się zatem pojawić – i pojawiły się – pytania dotyczące szans na utrzymanie dotychczasowego modelu gospodarczego. Chodziło w szczególności o kwestię globalizacji i wywoływanych przez nią zależności, o powrót na ścieżkę wzrostu w nowych, trudniejszych warunkach i przy dodatkowym wyzwaniu w postaci transformacji energetycznej i cyfrowej, wreszcie – o wzmocnienie integracji ekonomicznej. Wojenny kryzys i możliwe zaostrzenie rywalizacji międzynarodowej powinny zachęcić UE do pogłębienia współpracy gospodarczej oraz dążenia do rzeczywistej unii fiskalnej, bankowej i rynków kapitałowych. Dzięki tym posunięciom byłaby ona w stanie więcej inwestować w swój rozwój i bardziej „suwerennie" konkurować z globalnymi mocarstwami.

Globalizacja: *de-risking* zamiast *decouplingu*

Kluczowym doświadczeniem RFN w 2022 r. było zderzenie ze skutkami nadmiernej zależności energetycznej od autorytarnej Rosji. Mowa o drastycznym wzroście kosztów – zwłaszcza dla przemysłu – i konieczności poszukiwania nowych dostawców. Do tego doszedł efekt sankcji nałożonych na Federację Rosyjską. Sytuacja ta doprowadziła do głębokiej redukcji bezpośrednich relacji gospodarczych z tym państwem[2]. W lutym 2023 r. eksport do niego obniżył się rok do roku o 60,5% (z 2,1 mld do 0,8 mld euro), a import – o 91% (z 3,7 mld do 0,3 mld euro). W rankingu partnerów handlowych RFN Rosja spadła z 11. na 46. miejsce[3].

Analiza przyczyn katastrofy w stosunkach politycznych i ekonomicznych z Rosją musiała sprowokować w Niemczech refleksję o granicach zależności

[1] *Was der Krieg in der Ukraine für die deutsche Wirtschaft bedeutet*, Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (DIHK), 23.02.2023, dihk.de.

[2] Nie można wykluczyć, że wymiana handlowa dokonuje się przez pośredników zarejestrowanych w takich krajach jak Turcja, Kazachstan czy Zjednoczone Emiraty Arabskie.

[3] *Importe aus Russland im Februar 2023 um 91,0 % niedriger als im Vorjahresmonat*, Niemiecki Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt), 13.04.2023, destatis.de.

od zagranicy. Nie sposób było ominąć przy tym istoty rozwijanej w ostatnich dekadach globalizacji gospodarczej. Opierała się ona na znoszeniu barier w wymianie dóbr i usług oraz w przepływie kapitału, co z kolei wspierało rynkową logikę współpracy i wybór partnerów gospodarczych na podstawie argumentów wydajności i opłacalności. Założenie totalnej ekonomizacji na tym się jednak nie kończyło: globalny rynek miał wyeliminować ryzyko konfliktów zbrojnych pomiędzy współzależnymi państwami, ponieważ wojna miała się nikomu nie opłacać. Ostatecznym celem miał być „płaski świat" z konwergencją poziomów PKB i stopniowym ujednolicaniem systemów politycznych – ku rozwiązaniom demokratycznym i powszechnej ochronie praw człowieka.

RFN była szczególnym beneficjentem tego modelu globalizacji. Dzięki niemu w okresie powojennym stała się eksportowym mocarstwem osiągającym ogromne nadwyżki w wymianie z zagranicą i zarabiającym na inwestycjach. Model ten niósł też korzyści polityczne: handel miał łagodzić napięcia ideologiczne i systemową konfrontację w przestrzeni międzynarodowej – groźne dla państwa frontowego, jakim były Niemcy w trakcie zimnej wojny. Z tego sposobu myślenia wyrosła idea „zmiany przez handel" (*Wandel durch Handel*)[4], która uzasadniała rozbudowę więzi ekonomicznych z reżimami autokratycznymi. W ostatnich dziesięcioleciach ukoronowała ją kooperacja z Chinami i Rosją, które miały się stać „takie jak my".

Rosyjskie napaści na Gruzję i Ukrainę, konfrontacyjna polityka Pekinu względem Tajwanu, a także światowa ekspansja autokratycznych metod rządzenia pokazały ograniczenia powyższej wizji. Wprawdzie neoliberalna globalizacja zaoferowała bez wątpienia ogromne zyski gospodarcze, lecz ich dystrybucja wzmocniła reżimy niedemokratyczne i dała im ekonomiczne narzędzia do realizacji agresywnej polityki.

Obecny kryzys może doprowadzić do ziszczenia się jednego z trzech scenariuszy.

- Pierwszy przewiduje deglobalizację, napędzaną nie tylko nasilającą się konfrontacją polityczną, lecz także protekcjonizmem i potrzebą wspierania gospodarek narodowych. Tendencje w tym kierunku pojawiły się już podczas prezydentury Donalda Trumpa oraz w trakcie pandemii. Proces *decouplingu* doprowadziłby do osłabienia obecnych więzi i powstania wielu mniejszych bloków ekonomicznych.

[4] F. Bösch, *Handel durch Wandel* [w:] D. Deckers (red.), *Facetten der Gegenwart, 52 F.A.Z.-Essays aus dem Epochenjahr 2022*, Brill – Schöningh, 2023, s. 408–417.

- Drugi zakłada podział globu na strefę „wolnego świata", w której współpracują państwa demokratyczne, oraz klub reżimów autorytarnych skupionych wokół Chin. Hasłem wywoławczym byłby np. *friendshoring*, czyli inwestowanie w krajach „przyjaznych", dzielących ten sam system wartości.

- Zgodnie z trzecim nastąpi utrzymanie dotychczasowej formuły globalizacji i stopniowy powrót do *business as usual*. Na duże prawdopodobieństwo takiego rozwoju wypadków wskazuje przede wszystkim logika gospodarcza, ale też argument, że wyzwania globalne, np. walka ze zmianami klimatu, wymagają utrzymania otwartej przestrzeni i mechanizmów współpracy między rywalami.

Niemieckie stanowisko wobec tych scenariuszy jest dalekie od jednoznacznego. Z jednej strony w debacie często pojawia się argument, że koniecznie należy ograniczyć ryzyka związane z globalizacją gospodarczą i zdemontować krytyczne zależności od autorytarnych rywali. Z drugiej – silna frakcja ochrony korzyści ekonomicznych, które niesie globalna przestrzeń ekonomiczna, ostrzega przed mnożeniem barier w wymianie[5].

Dylematy te najlepiej widać w odniesieniu do Chin, największego partnera handlowego RFN, z którym obroty zbliżyły się w 2022 r. do 300 mld euro (Destatis). Od czasu rosyjskiej inwazji nieufność do napływu kapitału zagranicznego z ChRL wyraźnie wzrosła, a władze zaczęły uważniej przyglądać się inwestycjom w sektorach infrastruktury krytycznej (np. zaopatrzenie w energię, porty, instalacje telekomunikacyjne). Pomogła w tym wdrożona jeszcze w poprzedniej dekadzie procedura badania inwestycji przez resort gospodarki i ochrony klimatu, która pozwalała nawet na ich blokowanie. Okazją do jej zastosowania stała się próba nabycia przez chiński koncern logistyczny COSCO dużych udziałów w terminalu Tollerort w porcie w Hamburgu jesienią 2022 r. W rządzie rozgorzał spór na temat tego, czy elementy infrastruktury krytycznej, takie jak terminale, mogą podlegać sprzedaży podmiotom zagranicznym. Zieloni opowiadali się za zablokowaniem transakcji, natomiast SPD optowała za bardziej koncyliacyjną postawą. Ostatecznie kanclerz Scholz przeforsował zgodę na nabycie przez COSCO 24,9% udziałów w obiekcie, a więc odsetka poniżej progu pozwalającego na interwencję kierowanego przez Zielonych Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu.

[5] *German finance minister warns against quick decoupling from China*, Reuters, 22.01.2023, reuters.com.

Spory narastały też wokół korzystania z urządzeń firmy Huawei w infrastrukturze telekomunikacyjnej RFN (chodzi w szczególności o przesył danych przez sieć komórkową)[6]. Chińska spółka od lat zaopatrywała w wyposażenie największych dostawców usług sieciowych w Niemczech – Deutsche Telekom, Vodafone i Telefonice. Okazało się, że oparcie rozbudowy sieci 5G na podzespołach Huaweia generuje poważne ryzyka dotyczące bezpieczeństwa. Finalnie na początku 2023 r. MSW wysłało do operatorów pismo wzywające do rezygnacji z tych komponentów. Krok ten wciąż budzi jednak spore kontrowersje, ponieważ może doprowadzić do wyraźnego spowolnienia tempa budowy sieci najnowszej generacji oraz do eksplozji kosztów. W działaniach niemieckich podmiotów nietrudno dostrzec też niekonsekwencję: np. państwowy koncern Deutsche Bahn zapowiedział, że nadal zamierza korzystać z chińskich części.

Twardsze stanowisko w kwestii zaangażowania ChRL w budowę infrastruktury krytycznej nie oznacza jednak, że Niemcy stały się zwolennikami szerokiego *decouplingu* w relacjach z tym państwem. W trakcie wizyty kanclerza Scholza w Pekinie w listopadzie 2022 r. nie było mowy o osłabianiu kooperacji gospodarczej[7]. Urząd Kanclerski nie tylko patrzy na dane handlowe (zob. tabela), lecz także przysłuchuje się argumentom formułowanym przez zarządy wielkich korporacji obecnych w Chinach. Szef koncernu Mercedes-Benz Ola Källenius stwierdził, że spekulacje o ograniczeniu współpracy są „nie do pomyślenia dla prawie wszystkich branż niemieckiego przemysłu". W przypadku tej spółki rynek chiński odpowiada za 18% przychodów i 37% sprzedaży[8].

Realistyczną odpowiedzią RFN na wojnę na Ukrainie nie będzie więc *decoupling*, lecz co najwyżej *de-risking* – będący zresztą słowem kluczem najnowszej strategii rządowej wobec Pekinu[9]. W praktyce oznacza to zmniejszenie zależności generujących ewentualne ryzyko zerwania dostaw oraz równoważenie znaczenia Chin poszerzaniem więzi gospodarczych z innymi partnerami, czyli dywersyfikację. Chodzi m.in. o Indie, które mogłyby się stać atrakcyjnym miejscem do lokowania ważnych inwestycji. O rozwoju stosunków z tym państwem świadczą np. kontrakty Deutsche Bahn i Siemensa na rozbudowę jego infrastruktury kolejowej oraz plany, aby ułatwić miejscowym pracownikom imigrację do RFN. Jednocześnie Niemcy wyraźnie wzmacniają swą obecność w Afryce

6 S. Płóciennik, *Lex Huawei. Niemcy zaostrzają kontrolę nad siecią 5G*, OSW, 8.03.2023, osw.waw.pl.
7 M. Bogusz, L. Gibadło, *Współpraca mimo wszystko. Wizyta Scholza w Chinach*, OSW, 7.11.2022, osw.waw.pl.
8 *Cutting ties with China is 'unthinkable', Mercedes-Benz CEO tells Bild am Sonntag*, Reuters, 30.04.2023, reuters.com.
9 *China-Strategie der Bundesregierung*, Rząd Federalny RFN (Bundesregierung), 21.07.2023, bundesregierung.de.

oraz w Ameryce Południowej. W ten sposób chcą również rozproszyć zakupy metali ziem rzadkich: na razie ponad dwie trzecie z nich nabywają w ChRL[10].

Strategia dywersyfikacji zależności gospodarczych nie oznacza odchodzenia od globalizacji. Wręcz przeciwnie – ma w istocie przynieść ekspansję i rozszerzenie powiązań międzynarodowych. Właśnie dlatego Berlin wciąż poświęca wiele uwagi zagrożeniu protekcjonizmem – praktyki dyskryminacyjne wobec zagranicznych producentów, wyższe cła, selektywne ulgi podatkowe itd. mogą stanowić kluczową przeszkodę dla nowych strumieni wymiany. Za wymowną w tym kontekście należy uznać reakcję RFN na amerykańską ustawę Inflation Reduction Act (IRA), wprowadzającą rozwiązania zagrażające interesom europejskich wytwórców[11]. Niemcy od początku podchodziły do sprawy ostrożnie i nie przyłączały się do głosu Francji, chcącej twardo odpowiedzieć na politykę USA, także w formie retorsji. Stawiały raczej na negocjacje, a nawet posuwały się do pomysłu powrotu do zarzuconego w 2016 r. projektu transatlantyckiej strefy wolnego handlu (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Nawet jeśli było to nierealistyczne, to w ofercie chodziło o przerwanie na wczesnym etapie protekcjonistycznej eskalacji na linii USA–UE.

Tabela. Najwięksi partnerzy handlowi RFN w 2021 i 2022 roku (w mld euro)

Eksport				
2021			2022	
1.	USA	122,0	USA	156,2
2.	Chiny	103,7	Francja	116,0
3.	Francja	102,2	Holandia	110,7
4.	Holandia	100,4	Chiny	106,8
5.	Polska	78,3	Polska	90,4
6.	Włochy	75,3	Austria	88,7
7.	Austria	71,9	Włochy	87,5
8.	Wielka Brytania	65,3	Wielka Brytania	73,8
9.	Szwajcaria	60,6	Szwajcaria	70,6
10.	Belgia	50,4	Belgia	61,8

[10] *Januar bis November 2022: 66% der importierten Seltenen Erden kamen aus China*, Niemiecki Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt), 24.01.2023, destatis.de.

[11] S. Płóciennik, *Niemiecki dylemat: Berlin wobec konfliktu handlowego z USA*, OSW, 5.12.2022, osw.waw.pl.

Import				
2021			2022	
1.	Chiny	142,2	Chiny	191,8
2.	Holandia	105,5	Holandia	120,0
3.	USA	72,1	USA	92,0
4.	Polska	68,8	Polska	77,6
5.	Włochy	65,4	Włochy	72,6
6.	Francja	62,1	Francja	69,6
7.	Belgia	51,9	Belgia	62,7
8.	Czechy	50,0	Norwegia	61,4
9.	Szwajcaria	48,9	Czechy	58,9
10.	Austria	47,5	Austria	57,8

Źródło: Statistisches Bundesamt, destatis.de.

Nowy wzrost gospodarczy

Wojna na Ukrainie spowodowała mocne tąpnięcie niemieckiego PKB oraz wzrost inflacji do poziomu niespotykanego od dekad (zob. wykresy 1 i 2). Wyjście z tej stagflacyjnej pułapki będzie dla Berlina dużym wyzwaniem. Chodzi bowiem nie tylko o trudny (choć krótkoterminowy) kryzys koniunkturalny, lecz także o nagromadzenie problemów strukturalnych w gospodarce, których znaczenie rosyjska inwazja jedynie wyostrzyła. RFN trapią spore zapóźnienia inwestycyjne – zwłaszcza w sferach energetycznej i cyfryzacji – będące w niemałym stopniu konsekwencją polityki oszczędnościowej rządów Angeli Merkel. Ponadto konkurencyjność państwa obniżają rozrost biurokracji, stosunkowo wysokie podatki oraz demografia.

Wśród niemieckich elit ekonomicznych nie ma konsensusu co do tego, jak poradzić sobie z tymi wyzwaniami. Z jednej strony można usłyszeć apele o zasadnicze zwiększenie roli państwa w gospodarce poprzez podwyższenie nakładów na inwestycje publiczne (za pomocą tworzenia kolejnych pozabudżetowych funduszy), sterowanie procesem innowacji i rozbudowaną politykę przemysłową. W rządzie na największe poparcie mogą one liczyć w SPD oraz na lewym skrzydle Zielonych. Z drugiej zaś niemała grupa zwolenników liberalnych reform nawołuje do deregulacji i obniżki podatków dla przedsiębiorstw. Są oni kojarzeni przede wszystkim z FDP oraz chadecją, które domagają się odświeżenia dyskusji o „społecznej gospodarce rynkowej".

Podejścia te próbuje pogodzić propagowana przez wicekanclerza i ministra gospodarki Roberta Habecka idea „transformatywnej polityki podażowej" (*transformative Angebotspolitik*)[12]. Brzmi ona, jak przyznał lider Zielonych, nieco „zawile", bo łączy dość skomplikowane terminy. Jej najważniejszy człon odnosi się do wspierania podaży i stanowi nic innego jako pochwałę elastyczności rynku. Habeck chce poprawy warunków działania dla firm, obniżenia podatków, deregulacji – aby wyzwolić w gospodarce siły „spontanicznego dostosowania", które zresztą w znacznej mierze przyczyniły się do przezwyciężenia kryzysu energetycznego. W koncepcji wicekanclerza jest jednak również miejsce na ukłon w stronę aktywnej roli państwa. Wyraża się on w haśle „transformatywnej polityki", czyli mobilizowania środków finansowych rynku i zasobów publicznych w celu przeprowadzenia istotnych zmian gospodarczych. W tym przypadku – co zastrzega Habeck – chodzi o wzmacnianie potencjału wybranych gałęzi przemysłu, żeby szybciej przeprowadziły dekarbonizację oraz zwiększyły zaangażowanie w nowe technologie, w tym produkcję baterii, półprzewodników, instalacji do elektrolizy, paneli słonecznych i turbin wiatrowych. Przedsiębiorców mają do tego zachęcać ulgi podatkowe, odpisy inwestycyjne, ale też fundusze celowane. Warto jednak podkreślić, że mówimy o idei interwencji ograniczonych w czasie, uruchamianych w związku z potrzebą, a nie o projekcie systemowego i trwałego przesunięcia równowagi ku państwu.

„Inkluzyjna" koncepcja Habecka to pragmatyczny zabieg stawiający na zbudowanie możliwie szerokiego poparcia. Biznes rzeczywiście ocenia przedstawione pomysły przychylnie, choć zwraca uwagę na konieczność podjęcia konkretnych działań. Federalny Związek Przemysłu (BDI) stwierdził, że testem intencji rządu będzie rok 2023, nazywany wprost „rokiem decyzji". Wielkie nadzieje z nową polityką wiąże też kanclerz Scholz. W jednym z wywiadów oznajmił, że „dzięki dużym inwestycjom w ochronę klimatu Niemcy przez jakiś czas mogą osiągać stopy wzrostu jak ostatnio w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych"[13]. Socjaldemokraci wierzą zatem w nowy „cud gospodarczy" niesiony falą transformacji energetycznej.

Realizując tę strategię, rząd RFN będzie musiał mierzyć się przynajmniej z dwoma poważnymi wyzwaniami.

[12] *Zeit für eine transformative Angebotspolitik*, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz), 27.04.2023, bmwk.de.

[13] *Olaf Scholz verspricht sich Wachstum wie zur Zeit des „Wirtschaftswunders"*, Die Welt, 10.03.2023, welt.de.

Pierwsze dotyczy demografii. W IV kwartale 2022 r. – pomimo że gospodarka znajdowała się w okresie ochłodzenia koniunktury – Federalna Agencja Pracy zarejestrowała niemal 2 mln wakatów[14]. W badaniach rynkowych jako najpoważniejsze wyzwanie uniemożliwiające zwiększenie produkcji i przeprowadzenie nowych inwestycji firmy wskazują brak siły roboczej. Rząd nie ma tu dobrego wyjścia: mobilizacja wewnętrznych zasobów ludzkich wymagałaby kolejnej reformy emerytalnej, która przyniosłaby efekt dopiero za kilka lat i wiązałaby się również z kosztami politycznymi. Pozostaje szersze otwarcie kraju na imigrację z państw trzecich (spoza UE), co oznacza konieczność korekty dopiero co wprowadzonej w 2020 r. ustawy i dalszej liberalizacji przepisów, zwłaszcza w kwestii uznawania dyplomów. Ten kierunek zmian staje się coraz trudniejszy do wdrożenia wraz z rosnącymi notowaniami antyimigranckiej Alternatywy dla Niemiec (AfD).

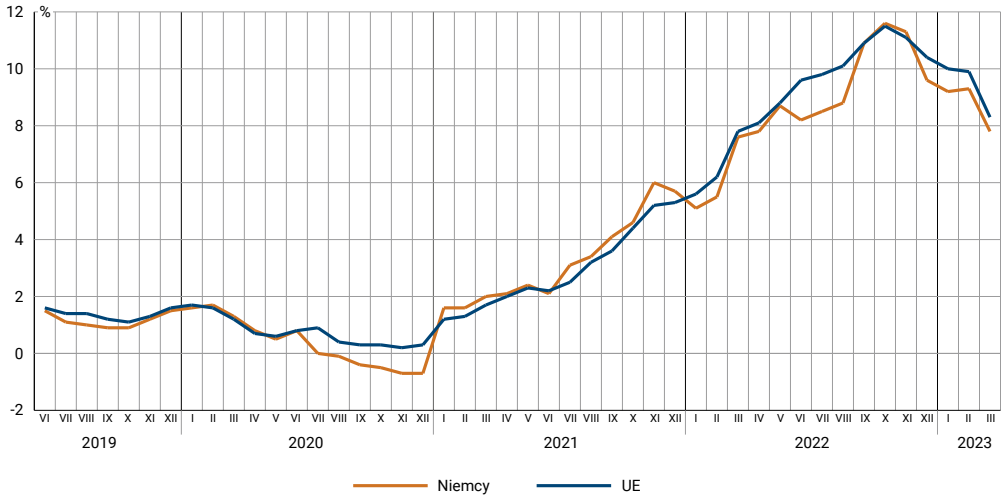
Drugie wyzwanie to konieczność szybkiej reakcji na problem konkurencyjności niemieckiego *Standort*. Tamtejsze firmy już teraz przyciągają do innych państw ulgi podatkowe, subwencje, dotowanie kosztów energii czy wreszcie bardziej przyjazne regulacje. Stąd w debacie publicznej rozgłos zdobyła kasandryczna wizja „deindustrializacji" RFN i ostatecznej utraty atutów niemieckiego modelu. Rząd może oczywiście liczyć na to, że zapowiedź reform powstrzyma relokację produkcji, ale w praktyce będzie musiał zaangażować się w subwencyjny wyścig rozpoczęty przez USA i bidenowską ustawę IRA[15]. Chodzi o niezwykle kosztowne przedsięwzięcia: emblematyczną zapowiedzią nowej epoki jest udzielenie nowej fabryce półprzewodników Intela w Magdeburgu wsparcia w wysokości 10 mld euro. Po długich negocjacjach koncern z USA zdecydował się zrealizować ogromną i bardzo nowoczesną inwestycję wartą 30 mld euro pod warunkiem otrzymania wysokiej subwencji[16]. Przystąpienie do „wyścigu na dotacje" oznacza ostry konflikt w rządzie. Ministrowie z SPD i Zielonych snujący plany kolejnych interwencji władz będą musieli się konfrontować z liberalnym szefem resortu finansów Christianem Lindnerem z FDP, który chce przywrócić konstytucyjną „kotwicę długu" i zakończyć trwającą od pandemii ekspansję fiskalną. Przedstawiony przez niego w lipcu 2023 r. projekt budżetu na 2024 r. stanowi wyraźny krok w tym kierunku.

[14] *IAB-Stellenerhebung für das vierte Quartal 2022: Offene Stellen erreichen mit 1,98 Millionen ein neues Allzeithoch*, Instytut Badań nad Rynkiem Pracy i Zawodami (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 9.03.2023, iab.de.

[15] S. Płóciennik, *Zielony Plan Przemysłowy UE: czy Niemcy zgodzą się na więcej interwencjonizmu?*, OSW, 6.02.2023, osw.waw.pl.

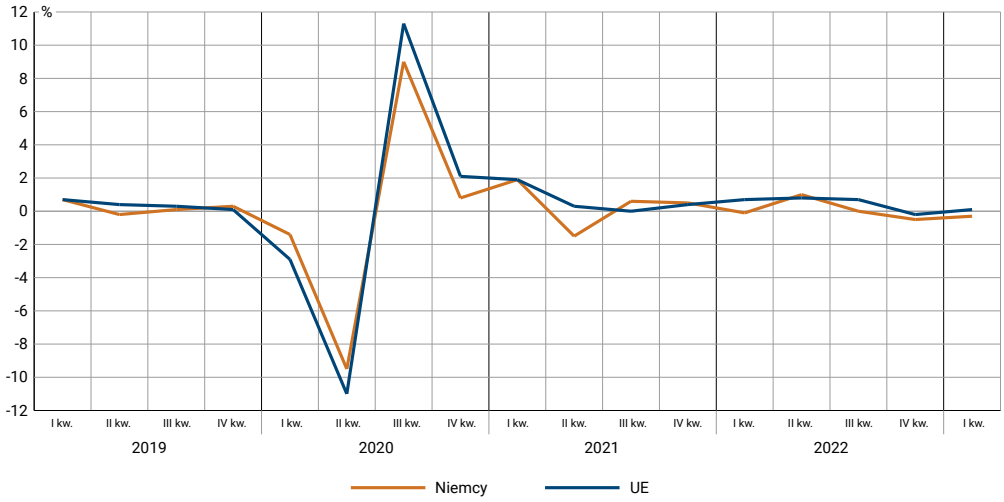
[16] C. Busse, A. Hagelüken, C. Hulverscheidt, *Deutschland haut die Milliarden raus*, Süddeutsche Zeitung, 23.06.2023, sueddeutsche.de.

Wykres 1. Inflacja w RFN oraz w UE w latach 2019–2023 (zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych, HICP; dane miesięczne)



Źródło: Eurostat.

Wykres 2. Wzrost PKB w RFN oraz w UE w latach 2019–2023 (dane kwartalne, porównanie do analogicznego okresu roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat.

„Suwerenna Europa": czas na unię fiskalną?

Doświadczenia wojny na Ukrainie oraz nasilenie globalnej konkurencji o technologie i inwestycje (czego przykładem jest IRA) postawiły na porządku dziennym pytania o przyszłość integracji ekonomicznej w Europie. Dotychczasowy model opiera się na wspólnych rynku i walucie, a jednocześnie stosunkowo płytkiej współpracy fiskalnej i finansowej. W praktyce oznacza to, że w sferze wydatków publicznych na inwestycje czy rozwój nowych technologii dominuje perspektywa narodowa. Wyłomem od tej zasady okazał się program „Następne Pokolenie UE" (NextGenerationEU), który przewidywał setki miliardów euro grantów i kredytów na walkę ze skutkami pandemii i wsparcie gospodarek członkowskich. Warto jednak podkreślić, że ma on formalnie charakter jednorazowy, wyjątkowy, co było zresztą warunkiem postawionym przez Berlin[17]. Niemcy obawiają się tworzenia wspólnych mechanizmów finansowych, ponieważ widzą w nich ryzyko uruchomienia trwałych transferów wewnątrz Unii. To stanowisko ugruntowane w polityce europejskiej RFN, można wręcz powiedzieć – tradycyjne.

Czy nowa sytuacja gospodarcza i międzynarodowa – wymagająca bez wątpienia większej koordynacji wspólnych inwestycji w ramach UE i wzmocnienia pozycji kontynentu w globalizacji – skłoniła Berlin do rewizji tego restrykcyjnego podejścia? W reakcji Niemiec trudno znaleźć argumenty potwierdzające tę tezę.

Krótko po inwazji Rosji na Ukrainę RFN z ulgą przyjęła ogłoszone przez Komisję Europejską w marcu 2022 r. częściowe zawieszenie zasad pomocy publicznej (Temporary Crisis Framework), dzięki czemu pojawiła się możliwość hojnego subwencjonowania branż dotkniętych problemami gospodarczymi na poziomie narodowym. Dane opublikowane przez KE pod koniec roku świadczą o tym, że Berlin najbardziej skorzystał na ulgowym traktowaniu – z łącznej kwoty zezwoleń w wysokości 672 mld euro aż 53% dotyczyło niemieckich podmiotów[18]. To dużo więcej niż wynosi udział RFN w PKB UE czy tamtejszego przemysłu w unijnym. W wielu stolicach liczby te wywołały niepokój, ponieważ sugerowały, że Niemcy dążą przede wszystkim do ochrony własnej gospodarki, mniej zaś myślą o europejskiej odpowiedzi na kryzysową rzeczywistość. Wrażenie to nasiliło się po ogłoszeniu przez rząd Scholza specjalnego

[17] M. Mühlberger, U. Walther, *Die deutsche EU-Politik post-Merkel. Grüner, aber finanzpolitisch weiterhin eher konservativ*, „Deutschland Monitor", 27.07.2021, Deutsche Bank Research, dbresearch.de.

[18] J. Liboreiro, *Germany & France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern*, Euronews, 17.01.2023, euronews.com.

programu subwencyjnego o wartości 200 mld euro, mającego złagodzić skutki wzrostu cen energii[19]. RFN argumentowała, że opiewał on na tak znaczną kwotę, gdyż kraj poniósł szczególnie wysokie straty ze względu na zależność od Rosji. Z punktu widzenia integracji prowokował on jednak pytania o zniekształcenia konkurencji i spójność wspólnego rynku.

W tym samym czasie, gdy udzielano kolejnych zezwoleń na wsparcie biznesu, RFN hamowała dyskusję o ewentualnej wspólnej odpowiedzi na europejski kryzys. Chodzi zwłaszcza o propozycję KE, aby Unia stworzyła „fundusz na rzecz suwerenności europejskiej", który miał poprzez pomoc finansową wyrównywać szanse UE i USA w obliczu inicjatyw ogłoszonych przez Waszyngton w ramach IRA[20]. Ponieważ trudno było bezpośrednio kwestionować sam ten pomysł, niemieccy politycy podchwycili argument, że tworzenie nowego funduszu nie jest warte poparcia, gdyż wciąż nie wykorzystano środków z funduszu odbudowy – wystarczy więc decyzja polityczna o ich przesunięciu do nowych pozycji.

Jako że Niemcy szeroko korzystali z możliwości wsparcia własnego przemysłu, a jednocześnie odrzucali pomysły zwiększenia europejskich wydatków, można było zakładać, że zgodzą się przynajmniej na uelastycznienie zasad dyscypliny fiskalnej w UE, aby dać rządom państw członkowskich nieco więcej przestrzeni na wzrost nakładów inwestycyjnych. Nic takiego jednak się nie stało. Gdy KE zaproponowała reformę paktu stabilności i wzrostu[21] przewidującą opcję elastyczniejszej ścieżki redukcji długu, resort finansów Lindnera zapowiedział twardy sprzeciw[22]. Berlin chce utrzymać bezwzględny charakter reguł 3% deficytu budżetowego oraz 60% zadłużenia publicznego. W konsekwencji narasta krytyka RFN w krajach południa Europy i we Francji. Ich zdaniem podwójne niemieckie „nie" w istocie osłabia gospodarkę UE.

Na wizerunek Niemiec jako państwa hamującego reformy i pogłębienie integracji finansowej na poziomie UE wpływa ich sceptyczne nastawienie do finalizacji unii bankowej. Powstanie jednolitej przestrzeni dla banków mogłoby ułatwić mobilizację kapitału na cele inwestycyjne, ale wymagałoby wzmocnienia instytucji ponadnarodowych. W tym kontekście często mówi się o wprowadzeniu

[19] M. Kędzierski, S. Płóciennik, *Niemcy na wojnie energetycznej: 200 mld euro na walkę z cenami energii*, OSW, 3.10.2022, osw.waw.pl.

[20] S. Płóciennik, *Zielony Plan Przemysłowy UE: czy Niemcy zgodzą się na więcej interwencjonizmu?*, *op. cit.*

[21] *Commission proposes new economic governance rules fit for the future*, Komisja Europejska, 26.04.2023, ec.europa.eu.

[22] S. Płóciennik, *Powrót do rygorów: RFN wobec reformy zasad budżetowych w UE*, OSW, 3.03.2023, osw.waw.pl.

jednolitego ubezpieczenia depozytów bankowych, które ograniczyłoby znaczenie nisz narodowych. Propozycja szefa Eurogrupy Paschala Donohoe z maja 2022 r.[23] została jednak zablokowana przez RFN – głównie ze względu na protesty tamtejszych banków spółdzielczych i publicznych oraz obawy, że nowa instytucja przekształci się w narzędzie transferowe[24].

Podsumowanie

Gdyby *Zeitenwende* w polityce gospodarczej miała być rozumiana jako nowa era niemieckiego modelu gospodarczego, to – w wersji radykalnej – mogłaby obejmować następujące elementy:

- twardy *decoupling* ekonomiczny od dyktatur i budowanie demokratycznej globalizacji gospodarczej,
- zmianę modelu gospodarczego poprzez wzrost roli państwa w gospodarce i radykalne zwiększenie inwestycji publicznych,
- budowę europejskiej federacji gospodarczej z własną polityką fiskalną i zarządzaniem zintegrowanym z rynkami bankowym i kapitałowym.

Od tak głębokiej zmiany RFN jest jednak daleko. Gospodarka pozostaje zorientowana na globalizację, a elity polityczne i biznesowe Niemiec traktują jej obecny kryzys jako przejściowy. Stąd koncepcja *de-riskingu*, która w istocie wzmacnia ekspansję na rynki międzynarodowe. Odpowiedź na problemy polega na próbie godzenia starego sporu między liberalną polityką podażową i interwencjonizmem – tym razem w służbie przyspieszenia *Energiewende*. Trudno przypisać jej walor systemowy, bo nie doszło np. do zniesienia tzw. kotwicy długu. Nie widać też gotowości do przełomu w integracji gospodarczej w Europie. Unia pozostaje projektem z wyraźnie ograniczonym zakresem wspólnych funduszy i transferów.

Z punktu widzenia ekonomii politycznej ta konserwatywna reakcja nie powinna nikogo zaskakiwać. Wizja globalizacji pozostaje funkcją interesów wielkich niemieckich firm, które zainwestowały ogromne kwoty np. w Chinach, więc *decoupling* niósłby dla nich niebywałe ryzyko. Z kolei „transformatywna

[23] M. Greive, C. Volkery, A. Kröner, *Neuer Anlauf zur europäischen Einlagensicherung – Bundesregierung läuft Sturm*, Handelsblatt, 2.05.2022, handelsblatt.com.

[24] S. Płóciennik, *Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej*, OSW, 24.06.2022, osw.waw.pl.

polityka podażowa" idealnie odzwierciedla dążenia mniejszych podmiotów i sektora *Mittelstand*, które popierają podejście pragmatyczne, godzące rynek i interwencję. Jeśli zaś chodzi o pogłębienie integracji finansowej, to wyjaśnienie można sprowadzić do rozpowszechnionego i trwałego resentymentu wobec „mechanizmów transferowych" oraz obaw, że RFN byłaby strukturalnym, długoterminowym płatnikiem finansującym mniej wydajne gospodarki (np. południa).

Za oporem kryje się również kalkulacja polityczna i pamięć partii głównego nurtu o tym, że problemy integracji monetarnej – czyli kryzys euro – stworzyły grunt pod powstanie antysystemowej opozycji w postaci AfD. Pójście w kierunku unii fiskalnej w UE, które zasługiwałoby z pewnością na miano radykalnej zmiany, mogłoby się skończyć politycznym *Zeitenwende* – ale niekoniecznie w sensie, o którym myślał Scholz, wygłaszając swoje słynne przemówienie.

SEBASTIAN PŁÓCIENNIK

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 cząstkowa 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 kanclerza[2] i rządzącą SPD[3], do szerszej konstatacji. Po pierwsze dotyczyła ona regresu multilateralizmu[4] 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 militarnym[5]. 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 sąsiadów[6].

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 odwlekanej refleksji nad własnymi 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 Niemiec[7]. 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 Rosją[8].

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 ekonomicznych[9]. 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 wstrzemięźliwość 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; H.A. Winkler, *Als die SPD konservativ wurde*, Der Spiegel, 12.06.2022, spiegel.de.

[8] H. Kundnani, *Die Ostpolitik-Illusion*, Internationale Politik, 18.12.2013, internationalepolitik.de.

[9] A. Kwiatkowska, *Niemcy wobec Rosji. Powiązania – tak, zbliżenie – nie*, OSW, Warszawa 2014, 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 plan[12].

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. Konkretne 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 wypaczeń 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 zaostrzenia 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 transatlantyckiego[13]. Dlatego sankcje nałożone na ten kraj powinny zostać utrzymane, a europejska architektura bezpieczeństwa – być budowana w opozycji do niego[14]. 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 kroków[16]. 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, 13.01.2022, 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 funkcjonowania[17]. 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 warunki[18].

USA i Chiny: rekalibrowanie 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 dekadzie[19]. 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 Waszyngtonem[20]. 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 obarczonej 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 międzynarodowej[21].

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 niezmienność 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 wykorzystaniem[23]. 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 elementów[24]. 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 ekonomicznych[25]. 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 partnerami[26]. 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, 13.07.2023, 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 finansach[27], a kolejne propozycje Francji dotyczące europejskiej autonomii strategicznej przyjmowano sceptycznie[28]. Duże nadzieje na poprawę relacji z Waszyngtonem wiązano ze zwycięstwem w wyborach prezydenckich w 2020 r. demokraty 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 surowcu[29].

Pochodną konstatacji 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. Kędzierski, *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 przeszłością[30]. 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 FDP[31]. W optyce Niemiec Unia musi wzmocnić swoją pozycję, aby móc sprostać globalnej rywalizacji i tworzyć nowe partnerstwa[32]. 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, uwypuklająca 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 czołówce tematów 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 podzielającymi 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 Słowenii[33]. 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 pozwoliłby 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 pomostowych[34]. Wątpliwości krajów sceptycznych wobec reformy ma też pomóc rozwiać 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 zaostrzenia 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, październik 2022, 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 Kremlem. 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 transatlantyckiej RFN, zaś na zmaterializowanie przełomu w postaci nowej *Ostpolitik* trzeba będzie poczekać.

LIDIA GIBADŁO

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 wzmacniania 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 gospodarczych[1]. 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 dostarczania 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 wzmacniania 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 odstraszanie 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 rezerwowej[2].

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 nieśmiercionośne, a w dużo mniejszym stopniu – ciężkie „ofensywne" uzbrojenie[3].

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 Joego 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 Unii[4]. 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 sprawie[5].

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 odstraszania konwencjonalnego i nuklearnego. Bezpośrednio po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji na Ukrainę Niemcy zwiększyły obecność wszystkich rodzajów sił zbrojnych w ramach natowskich działań na wschodniej flance[6],

[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 wspomoże 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 rocznie[7]. 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 nieobowiązywanie 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 zapowiedzi[8].

Równie istotnym, jeśli nie ważniejszym działaniem wzmacniającym obronę zbiorową będzie wdrażanie w następnych latach zaakceptowanych na szczycie NATO w Wilnie trzech regionalnych planów obronnych[9]. 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

V. LĘK PRZED ZMIANĄ. SPOŁECZNE KOSZTY *ZEITENWENDE*

Swoim przemówieniem w Bundestagu 27 lutego 2022 r. kanclerz Olaf Scholz przekonał większość Niemców, że RFN znalazła się w „punkcie zwrotnym" (*Zeitenwende*). Ufność w to, że politycy poradzą sobie z zapowiadanymi wyzwaniami, była przy tym od początku ograniczona. Tylko co dziesiąty obywatel deklarował dużą wiarę w moc sprawczą rządu, a co trzeci nie miał jej wcale[1]. Wraz z upływem kolejnych miesięcy realizacji reform społeczeństwo coraz częściej obawiało się ich skutków. Ta tendencja, zwłaszcza w zakresie wdrażania kluczowego projektu – przeobrażeń w polityce energetycznej i klimatycznej – utrzymała się. Na nią nałożył się jeszcze strach przed zubożeniem. Zdecydowanie silniejszy jest on na wschodzie kraju, gdzie obawy o konsekwencje zmian związanych z „nową erą" i lęk przed kolejnym – po tym z 1989 r. – szokiem transformacji są nader odczuwalne.

Nastroje niepokoju i niezadowolenia z pracy koalicji wykorzystuje Alternatywa dla Niemiec (AfD), która zyskuje coraz większe poparcie i stała się drugą najpopularniejszą partią w Niemczech. Utrzymanie jedności społeczeństwa, minimalizowanie różnic w podejściu do skutków wojny rosyjsko-ukraińskiej wśród mieszkańców wschodu i zachodu RFN oraz kwestia dalszej pomocy Kijowowi staną się głównymi tematami kampanii przed wyborami do Bundestagu w 2025 r.

Sprawdzianem reakcji obywateli na *Zeitenwende* było przyjęcie uchodźców z Ukrainy. Niemcy były początkowo drugim po Polsce najczęściej wybieranym państwem przez Ukraińców. Decydowały o tym zarówno bliskość geograficzna, jak i obecność ukraińskiej diaspory. Nie bez znaczenia pozostawały też opinia o RFN jako o kraju przyjaznym dla uchodźców, jej rozbudowane zaplecze socjalne oraz możliwość podjęcia pracy na chłonnym niemieckim rynku (zob. Aneks). W momencie inwazji na Ukrainę zdecydowana większość Niemców (91%) uznawała, że przyjęcie uchodźców wojennych z tego państwa to słuszna decyzja. Odmienną opinię na ten temat miała wyłącznie część elektoratu AfD – 19% pytanych twierdziło, że to zła decyzja[2]. Negatywne nastawienie zarówno tej partii, jak i jej zwolenników do tej kwestii utrzymywało się także później. Było ono zresztą charakterystyczne również dla innych działań w kontekście

[1] T. Petersen, *Ein Funken Hoffnung*, Institut für Demoskopie Allensbach, 21.12.2022, ifd-allensbach.de.
[2] *ARD-DeutschlandTREND März 2022*, Infratest dimap, marzec 2022, infratest-dimap.de.

wojny – w lipcu 2022 r. 80% sympatyków AfD sprzeciwiało się nakładaniu na Rosję sankcji, które niosłyby negatywne konsekwencje dla RFN[3].

Jak wynika z badania opublikowanego w połowie stycznia 2023 r., Niemcy na tle mieszkańców innych państw Europy nie wyróżniali się wyraźnymi zmianami stosunku do wojny czy gotowości do pomocy Ukrainie – w większości kategorii nie odbiegali znacznie od średniej[4]. Za istotny wyjątek należy uznać odpowiedź na stwierdzenie „problemy Ukrainy nie są naszą sprawą i nie powinniśmy w nie ingerować". Zgadza się z nim 43% ankietowanych z RFN – najwięcej wśród respondentów z państw UE, tu też zanotowano najwyższy wzrost względem poprzedniego sondażu (+11 p.p.). Stało się tak wskutek nałożenia się na siebie dwóch czynników. Pierwszy to kryzys gospodarczy i wysoka inflacja panujące w kraju, zanim działania osłonowe rządu Scholza zostały w pełni wdrożone[5]. Drugim był napływ uchodźców nie tylko z Ukrainy, lecz także z innych kierunków (liczba wniosków azylowych wzrosła o ok. 50% względem 2021 r.) i brak miejsca dla nich w niektórych krajach związkowych. Badanie potwierdzało również niemiecki sceptycyzm wobec wspierania militarnego zarówno partnerów z NATO, jak i Kijowa oraz tradycyjnie silne przywiązanie do działań dyplomatycznych.

Od początku wojny wschód i zachód Niemiec znacząco różniły się w kwestii niesienia pomocy Ukrainie – zwłaszcza militarnej. Za przekazaniem czołgów Leopard 2 opowiadało się 59% respondentów z landów zachodnich (33% było przeciw) oraz 35% ze wschodnich (zdecydowana większość – 57% – nie popierała tego kroku)[6]. Zasadnicze dysproporcje dotyczyły także oceny zamiaru nakładania na Rosję kolejnych sankcji. Na zachodzie RFN 63% ankietowanych popierało ten krok pomimo możliwych negatywnych konsekwencji dla Niemiec (29% było odmiennego zdania). Na wschodzie opinie na ten temat rozkładały się niemal na odwrót: 51% badanych sprzeciwiało się restrykcjom, a 39% się na nie zgadzało[7]. Rozbieżności występują również w kwestii spojrzenia na Rosję. Co prawda prawie dziewięciu na dziesięciu Niemców z landów zachodnich (88%) i trzy czwarte ze wschodnich (77%) postrzega ją jako zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa, lecz prowadzi ich to do różnych odpowiedzi m.in. na pytanie o przyszłość amerykańskiej broni atomowej na

3 *Weiterhin Unterstützung für Sanktionen gegen Russland – trotz möglicher Nachteile für Deutschland*, Infratest dimap, lipiec 2022, infratest-dimap.de.
4 *The World's Response to the War in Ukraine*, Ipsos, styczeń 2023, ipsos.com.
5 M. Kędzierski, S. Płóciennik, K. Frymark, *Niemcy: trzeci pakiet osłonowy przed kryzysem energetycznym*, OSW, 19.09.2022, osw.waw.pl.
6 *ZDF-Politbarometer. Mehrheit für Lieferung von Leopard-2-Panzern*, ZDF, 27.01.2023, zdf.de.
7 *Weiterhin Unterstützung für Sanktionen gegen Russland...*, *op. cit.*

terytorium RFN. Za utrzymaniem jej obecności optuje 43% mieszkańców zachodu i 29% ludności wschodu. Odsetek domagających się jej wycofania wynosi zaś odpowiednio 35% i 54%[8].

Frieden schaffen ohne Waffen[9]

Szeroki wachlarz reakcji Niemców na wybuch wojny obrazują – obok solidarności z uciekającymi Ukraińcami – prorosyjskie demonstracje. Ich specyficzną odmianą były po 24 lutego 2022 r. przejazdy kolumn samochodów (*Autokorso*)[10]. Do najliczniejszych dochodziło w Berlinie, Frankfurcie nad Menem i Hanowerze, a więc w miastach zamieszkanych przez liczną i dobrze zorganizowaną diasporę rosyjską. W kolejnych miesiącach pojawiające się na manifestacjach znaki „Z", jednoznacznie wskazujące na poparcie dla agresji Rosji na Ukrainę, zostały zakazane w większości landów. Wydarzenia te skutkowały też kontrdemonstracjami.

Okazję do protestów dały również obchody rocznicy zakończenia II wojny światowej, zwłaszcza w 2023 r. W latach 2022 i 2023 władze Berlina z obawy przed zamieszkami zakazały posługiwania się flagami rosyjskimi i ukraińskimi. W konsekwencji zaskarżenia ich decyzji w 2023 r. zmieniono wstępne orzeczenie, pozwalając Ukraińcom manifestować pod własną flagą. W wielu miastach (np. we Frankfurcie nad Menem) odbyły się prorosyjskie demonstracje. Ich uczestnicy wznosili hasła sprzeciwu wobec niemieckich dostaw broni na Ukrainę, domagali się także zniesienia sankcji i uruchomienia gazociągu Nord Stream 2. Przemawiający usprawiedliwiali wojnę koniecznością samoobrony Rosji. Często dochodziło do kontrmanifestacji.

Zaostrzenie napięć społecznych i spadek chęci pomocy Ukrainie, nałożenie się na siebie dwóch kryzysów migracyjnych oraz wzrost cen ułatwiły środowiskom skupionym wokół AfD organizowanie cyklicznych protestów we wschodnich landach na przełomie 2022 i 2023 r. Część z nich miała miejsce co tydzień, w poniedziałki – w ten sposób odwoływała się do demonstracji z Lipska w 1989 r., wyrażających sprzeciw wobec władz NRD. Ówczesne manifestacje zapoczątkowały proces, którego finałem było zjednoczenie Niemiec. Współczesne nie poruszały wyłącznie kwestii ukraińskich czy rosyjskich – na transparentach widniały też postulaty antyamerykańskie („USA – okupant")

[8] *US-Atombomben in Deutschland: 52 Prozent für Verbleib, 39 Prozent für Abzug*, Infratest dimap, czerwiec 2022, infratest-dimap.de.

[9] „Budowanie pokoju bez broni" – hasło niemieckiego ruchu pacyfistycznego.

[10] *Prorosyjskie demonstracje w Niemczech*, OSW, 21.04.2022, youtube.com.

i antyrządowe[11]. Uczestnicy często nieśli ze sobą rosyjskie flagi jako symbol poparcia dla działań agresora. Protesty nasilały się do wiosny 2023 r. Z uwagi na zażegnanie kryzysu energetycznego, wdrożenie pakietów osłonowych oraz coraz powszechniejsze obawy obywateli związane z napływem azylantów z innych niż Ukraina kierunków AfD skupiła się w swym przekazie podczas manifestacji zwłaszcza na postulatach antyimigracyjnych.

Demonstracje nie są zjawiskiem zarezerwowanym tylko dla wschodnich Niemiec. Na zachodzie tradycja protestów pacyfistycznych sięga lat pięćdziesiątych – czasów sprzeciwu wobec broni atomowej[12]. Zarówno w 2022 r. (choć w mniejszym stopniu ze względu na ograniczenia pandemiczne), jak i rok później przez RFN przetoczyły się marsze wielkanocne pod hasłem ochrony pokoju[13]. W 2023 r. zarejestrowano łącznie ok. 120 zgromadzeń. Wzięło w nich udział kilka tysięcy osób – najwięcej w Berlinie (do 2 tys.), Frankfurcie nad Menem (do 2 tys.) i Hanowerze (ok. 1,2 tys.). Ich główne postulaty to zaprzestanie dostaw broni dla Kijowa oraz natychmiastowe rozpoczęcie ukraińsko-rosyjskich rozmów pokojowych. Uczestnicy mieli ze sobą niekiedy flagi rosyjskie. Na transparentach widoczne były takie slogany jak „Pokój, ogrzewanie, chleb zamiast broni, wojny i śmierci" (*Frieden, Heizung, Brot statt Waffen, Krieg und Tod*) czy „NATO to agresor – pokój z Rosją".

Wschód–zachód RFN: społeczeństwa (prawie) obce

Wojna na Ukrainie nie doprowadziła do konsolidacji Niemców w obliczu zagrożenia ani zmniejszenia różnic pomiędzy wschodem i zachodem kraju. Wręcz przeciwnie – w wielu obszarach uwypukliła istniejące dysproporcje. Pomimo upływu 34 lat od upadku muru berlińskiego obywatele wciąż pozostają zasadniczo podzieleni, a w wielu dziedzinach można wręcz mówić o dwóch społeczeństwach w jednym państwie. W dużym stopniu wynika to z różnych doświadczeń mieszkańców wschodnich i zachodnich krajów związkowych, różnych wniosków wyciągniętych z transformacji po 1989 r. oraz nierówności w statusie materialnym, co przełożyło się również na gotowość do niesienia pomocy Ukrainie. Większość respondentów ze wschodnich landów (53%, badanie ośrodka Forschungsgruppe Wahlen dla telewizji ZDF, wrzesień 2022 r.) nadal czuje się obywatelami drugiej kategorii. Osoby z tych terenów częściej

[11] M. Bartsch, *Sicherheit geht vor Freiheit*, Taz, 14.12.2022, taz.de.

[12] Ł. Zieliński, T. Leś, *Pacyfizm czy strach? Niemcy wobec wojny na Ukrainie*, OSW, 19.11.2022, youtube.com.

[13] Marsze wielkanocne mają w Niemczech długą tradycję. Sięga ona lat sześćdziesiątych i protestów przeciwko stacjonowaniu broni jądrowej na terytorium RFN. Od tego czasu w Wielkim Tygodniu i w Wielkanoc odbywają się demonstracje przeciwko broni atomowej i zbrojeniom oraz na rzecz pokoju. Tradycyjnie uczestniczą w nich także związki zawodowe i Kościoły.

dostrzegają też różnice pomiędzy wschodem a zachodem (57%), podczas gdy ci z landów zachodnich wskazują na przewagę elementów wspólnych[14]. Niemcy ze wschodu oceniają opiekę zdrowotną, dochody oraz dostęp do kultury i rozrywki znacznie gorzej niż mieszkańcy zachodu. Do tego dochodzi zupełnie inne patrzenie na ustrój i instytucje funkcjonujące w RFN przez ludzi żyjących we wschodnich i zachodnich krajach związkowych. W pierwszej z tych grup nadal zadowolonych z nich jest 40%, podczas gdy w drugiej – 59%.

Zasadnicze różnice w postrzeganiu *Zeitenwende* w obu częściach Niemiec wynikają z różnych doświadczeń związanych z „transformacją/zmianą" (*Wende* to słowo zarezerwowane dotychczas przede wszystkim dla określenia przełomu 1989 i 1990 r.). Mieszkańcy zachodnich landów nie uważają zmiany za zagrożenie (jak ci ze wschodu), ale najczęściej za ewolucyjne przystosowanie się do przeobrażającego się otoczenia społecznego i gospodarczego. W historii Niemiec Zachodnich po 1945 r. procesy, które zachodziły w polityce, społeczeństwie i gospodarce (m.in. terror Frakcji Czerwonej Armii – RAF, kryzys energetyczny z lat siedemdziesiątych XX wieku czy w końcu zjednoczenie państwa), często wystawiały na próbę jedność obywateli, lecz nie prowadziły do załamania się istniejących struktur. Zwłaszcza po ostatnim z tych wielkich przeobrażeń dla większości Niemców z zachodu wszystko zostało po staremu. Dominowało myślenie, że zachód może pozostać zachodem (w domyśle „normalny"), a wschód ma się dostosować do owej „normalności" i stać się jego częścią.

Dla mieszkańców wschodu wydarzenie to niosło jednak zmianę zasadniczą, nieporównywalną z dotychczasowymi doświadczeniami większości z nich. Gwałtowne przyłączenie do RFN, a przede wszystkim ogrom wyzwań potransformacyjnych odbiły się na nich bardzo mocno. Nałożyło się na to wrażenie zawładnięcia procesem zjednoczenia przez „obcych" Niemców z Zachodu. Ten konglomerat czynników wywołał wśród obywateli byłej NRD poczucie braku sprawczości, które potem jeszcze wzmocniły globalne kryzysy – gospodarczy z 2008 r. oraz migracyjny z 2015 r. – zwiększające obawy mieszkańców o własne bezpieczeństwo i wywołujące wrażenie utraty kontroli przez państwo. Zdaniem części socjologów doprowadziło to do tzw. podwójnego szoku transformacji, który skutkował powstaniem ruchu protestu (m.in. demonstracjami antyislamskiej Pegidy we wschodnich landach) oraz wzrostem poparcia dla AfD[15].

[14] *ZDF-Politbarometer. Hohe Preise: Für die Mehrheit großes Problem*, ZDF, 30.09.2022, zdf.de.
[15] K. Frymark, *Alternatywa dla wschodnich Niemiec. Saksonia i Brandenburgia przed wyborami landowymi*, „Komentarze OSW", nr 307, 28.08.2019, osw.waw.pl.

Oprócz negatywnych doświadczeń dotyczących opisanych wyżej wydarzeń do przyczyn lęku przed konsekwencjami *Zeitenwende* należą mniejsze zasoby obywateli wschodnich landów. Chodzi przede wszystkim o brak zgromadzonego kapitału, niższe emerytury, trudności ze znalezieniem nowej pracy w regionach mniej zurbanizowanych (dominujących na tych terenach) czy mniejszą mobilność seniorów. Szacuje się, że od 1989 r. do zachodnich krajów związkowych przeniosło się ok. 3,7 mln mieszkańców wschodu – przeważnie młodych i dobrze wykształconych. Na to nakłada się nieadekwatna reprezentacja w gremiach decyzyjnych i – co za tym idzie – pogłębiające się poczucie braku sprawczości. Zgodnie z danymi Uniwersytetu w Lipsku zaledwie 3,5% stanowisk kierowniczych w RFN zajmują Niemcy ze wschodu, podczas gdy ich udział w populacji wynosi 17%. W rządzącej koalicji SPD–Zieloni–FDP na 17 ministrów tylko dwóch pochodzi z landów wschodnich. Spośród stu największych wschodnioniemieckich firm jedynie 27% kierowanych jest przez Niemców ze wschodu. W przypadku posad rektorskich na tamtejszych uniwersytetach odsetek ten wynosi tylko 17%. Jeszcze wyraźniej dysproporcję tę widać w mediach[16].

Mit przyjaznej Rosji

Przyczyną różnego patrzenia na wojnę oraz jej następstwa w niemieckim społeczeństwie jest jego stosunek do Rosji. W okresie zimnej wojny w RFN postrzegano ZSRR jako jedno z mocarstw, państwo o znaczącym potencjale destrukcyjnym i istotnego partnera surowcowego[17]. Dla NRD była zaś ona aktorem wewnętrznym, punktem odniesienia we wszystkich przejawach działalności politycznej. Pomimo wieloletniej obecności wojsk rosyjskich na terenie NRD w landach wschodnich trudno dziś mówić o głębokiej niechęci do Moskwy, a różnica w jej ocenie pomiędzy wschodem i zachodem pozostaje znacząca. Rzutowało to na postawy wobec agresji na Ukrainę oraz gotowość do pomagania Kijowowi. We wschodnich krajach związkowych Rosji nie postrzega się bowiem jako wroga i okupanta, a raczej jako wyzwoliciela spod nazistowskiego reżimu. W takiej narracji jawi się ona jako przeciwwaga dla Zachodu, który wielu osobom po szoku transformacji 1989 r. kojarzy się negatywnie, jako narzucający swoją wolę „kolonizator". Do tego dochodzi wciąż żywy, międzypokoleniowy mit silnych więzi pomiędzy Niemcami na wschodzie a Rosjanami, opierający się np. na licznych wymianach młodzieży, podróżach studyjnych

[16] W. Hollersen, *Medienwissenschaftler: „Ostdeutsche müssen ihre Interessen viel klarer vertreten"*, Berliner Zeitung, 3.06.2023, berliner-zeitung.de.

[17] A. Kwiatkowska, *Niemcy wobec Rosji. Powiązania – tak, zbliżenie – nie*, OSW, Warszawa 2014, osw.waw.pl.

i konkursach. To m.in. takie wydarzenia budowały ich pozytywny wizerunek w landach wschodnich, czego nie ukrywała np. kanclerz Angela Merkel.

Sympatię do Rosji we wschodnich krajach związkowych wzmacnia też obecność stosunkowo dużej diaspory rosyjskiej (uczestniczącej m.in. w demonstracjach przeciwko wspieraniu Ukrainy). Paradoksalnie na postrzeganie Moskwy pozytywnie wpływało także stacjonowanie radzieckich jednostek wojskowych w NRD (w 1991 r. było to ok. 544 tys. żołnierzy wraz z personelem pomocniczym i rodzinami; dla porównania w Polsce pod koniec 1990 r. przebywało ok. 48 tys. wojskowych, a wraz z personelem pomocniczym i rodzinami – ok. 90 tys. obywateli ZSRR). Część Niemców patrzyła na armię radziecką pozytywnie – m.in. jako na pracodawcę czy przez pryzmat okazjonalnych kontaktów z żołnierzami. Jednym z efektów tych doświadczeń jest wspomniane już, a widoczne w badaniach opinii publicznej przekonanie o bliskości kulturowej z Rosją, które podziela 25% mieszkańców wschodu RFN i tylko 7% tych z zachodu. Jednocześnie w tzw. starych landach związki kulturowe z USA czuje prawie dwa razy więcej osób (42%) niż na wschodzie (23%). Niemców dzieli też ocena tonu doniesień medialnych: na wschodzie 33% respondentów sądzi, że obraz Rosji w mediach jest zbyt negatywny, a 37% – że wyważony. Wśród odbiorców z zachodu dominuje (45%) przekonanie o obiektywności przekazu dotyczącego Moskwy (23% badanych uważa go za zbyt negatywny)[18].

Kolejna przyczyna głośnego wyrażania poparcia dla Rosji przez mieszkańców wschodnich landów to syndrom sztokholmski – stan psychiczny polegający na odczuwaniu sympatii do oprawcy i solidarności z nim[19]. Da się też zauważyć strach przed reakcją Kremla (w tym atakiem atomowym) na zagrożenie i eskalację konfliktu. Wyraża się on najczęściej w przekonaniu, że opór wobec tak silnego i dysponującego bronią jądrową mocarstwa jak Rosja jest bezcelowy („nie można z nim wygrać"). Ponadto duża część społeczeństwa przejawia wdzięczność dla niej za „łaskę zjednoczenia". Pogłębia ją ciągle żywe wśród starszego pokolenia poczucie winy za zbrodnie na ZSRR popełnione podczas II wojny światowej.

Różnice w postrzeganiu *Zeitenwende* we wschodnich i zachodnich landach generuje również antyamerykanizm. Widać go m.in. w sprzeciwie wobec niektórych

[18] *Russland-Bild der Deutschen*, Infratest dimap, październik 2022, infratest-dimap.de.

[19] *Gauck sieht „Stockholm-Syndrom" bei manchen Ostdeutschen*, ntv, 10.05.2023, n-tv.de; A. Heinemann-Grüder, *Lehren aus dem Ukrainekonflikt. Das Stockholm-Syndrom der Putin-Versteher*, „Osteuropa" 4/2015, s. 3–23.

elementów systemu politycznego i gospodarczego Zachodu[20]. Nie bez znaczenia jest także socjalizacja części starszego pokolenia Niemców w dwóch opozycyjnych względem siebie sojuszach militarnych. Obywatele NRD należeli do Układu Warszawskiego, a Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec za głównego wroga uważała USA. Z kolei mieszkańcy RFN w 1955 r. stali się członkami NATO, którego zdolności przygotowywano na wypadek agresji ze strony ZSRR. Pokłosiem zasadniczo różnych doświadczeń z okresu zimnej wojny jest inna ocena polityki bezpieczeństwa. Niemcy ze wschodu są bardziej sceptyczni co do aktywnej postawy rządu federalnego w tej dziedzinie i rzadziej popierają uczestnictwo Bundeswehry w misjach zagranicznych, podkreślając, że jej podstawowa rola polega na reagowaniu na katastrofy naturalne na własnym terytorium. Mają oni również mniejsze zaufanie do USA oraz NATO[21].

Wykorzystanie podziałów: wzrost poparcia dla AfD

Główną siłą polityczną dążącą do wykorzystania podziałów wśród obywateli na tle wojny i pomocy dla Ukrainy jest AfD. To skutek jej prorosyjskości, skrajnego antyamerykanizmu i podejścia antyimigracyjnego. Dwie trzecie jej zwolenników uważa ją też za partię protestu, najlepiej wyrażającą sprzeciw wobec polityki rządu. Skuteczność tej taktyki potwierdza wzrost popularności ugrupowania – w połowie 2023 r. z ok. 20-procentowym poparciem zajmowało ono w sondażach drugie miejsce i po raz pierwszy w historii wyprzedzało partię urzędującego kanclerza. Źródeł sukcesu reprezentowanej w Bundestagu od 2017 r. AfD należy upatrywać m.in. w niezgodzie na zapowiadane przez gabinet Scholza w ramach *Zeitenwende* inicjatywy (zwłaszcza w energetyce) oraz dalsze wspieranie Ukrainy. Przedstawiciele ugrupowania wykorzystują coraz silniejszy sceptycyzm Niemców co do sposobu i tempa wdrażania reform klimatycznych. Widać to szczególnie w przypadku niektórych kluczowych projektów obecnego rządu, np. zakazu rejestracji w UE aut z silnikami spalinowymi oraz montowania kotłów gazowych i olejowych w nowym budownictwie. Duża część obywateli odczytuje to jako bezpośrednią, osobiście odczuwaną ingerencję państwa w dwa niezwykle ważne dla niemieckiego społeczeństwa „filary": samochód i dom[22].

[20] *Historiker: Im Osten lebt der Antiamerikanismus der SED weiter*, Berliner Zeitung, 6.05.2023, berliner-zeitung.de.

[21] Zob. M. Steinbrecher, *Lebt der Kalte Krieg weiter?* [w:] M. Elff, K. Ackermann, H. Giebler, *Wahlen und politische Einstellungen in Ost- und Westdeutschland. Persistenz, Konvergenz oder Divergenz?*, Wiesbaden 2022, s. 214–240.

[22] K. Frymark, *Za zielono, za szybko, za drogo. Wzrost popularności AfD w Niemczech*, „Komentarze OSW", nr 518, 20.06.2023, osw.waw.pl.

AfD najradykalniej ze wszystkich partii w Bundestagu opowiadała się za sojuszem z Rosją. Podpierała się przy tym konotacjami historycznymi („współpraca niemiecko-rosyjska była w przeszłości korzystna dla Europy”[23]). Jej przedstawiciele wskazują, że odpowiedzialność za wojnę na Ukrainie ponoszą NATO (co najmniej w takim stopniu co Rosja), a zwłaszcza USA, ponieważ naruszyły one uzasadnione interesy bezpieczeństwa Moskwy. Podsycają tym samym wspomniany już antyamerykanizm. Ugrupowanie buduje narrację o dwóch równorzędnych stronach konfliktu, zamazując granicę pomiędzy agresorem a ofiarą[24]. Sprzeciwia się też sankcjom nakładanym na Rosję oraz opowiada za utrzymaniem z nią bliskiej współpracy gospodarczej (w tym energetycznej) i uruchomieniem Nord Streamu 2.

Tym, co przemawia do wyborców AfD we wschodnich landach, jest odrzucenie możliwości jakiegokolwiek wspierania militarnego Ukrainy oraz przedstawianie kolejnych inicjatyw pokojowych[25], które de facto oznaczałyby wymuszenie na niej kapitulacji. Działania skrajnej prawicy nadzwyczaj dobrze przyjmowano w środowisku rosyjskojęzycznych Niemców, często głosujących na AfD[26]. Ponadto politycy ugrupowania po 24 lutego 2022 r. wielokrotnie prezentowali się jako obrońcy działań Moskwy, m.in. występowali w rosyjskich programach propagandowych z krytyką rządu RFN, organizowali objazdy po terytoriach okupowanych czy uczestniczyli w przyjęciach w ambasadzie Federacji Rosyjskiej. Oprócz tego podsycają oni antyukraińskie (ale też antyamerykańskie i antypolskie) nastroje w mediach społecznościowych oraz próbują oddziaływać na odbiorców na łamach zbliżonego do partii magazynu „Compact”, obserwowanego przez kontrwywiad[27].

Bardzo istotną przyczyną rosnącego poparcia dla AfD jest także coraz szerszy sprzeciw obywateli wobec pomocy uchodźcom. Postulat ograniczenia wsparcia azylantom i migrantom to najważniejszy projekt polityczny partii, który już wielokrotnie przyczyniał się do wzrostu jej notowań. Ponadto wyborcy

[23] P. Carstens, *AfD nimmt sich Bismarck zum Vorbild*, Frankfurter Allgemeine, 12.09.2013, faz.net.

[24] *Positionspapier der AfD-Bundestagsfraktion zum Russland-Ukraine-Krieg*, AfD, 26.07.2022, afdbundestag.de.

[25] *Deutschlands Verantwortung für Frieden in Europa gerecht werden – Eine Friedensinitiative mit Sicherheitsgarantien für die Ukraine und Russland*, AfD, Drucksache 20/5551, 7.02.2023, dserver.bundestag.de.

[26] N. Friedrichs, J. Graf, *Integration gelungen? Lebenswelten und gesellschaftliche Teilhabe von (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, SVR-Studie 2022-1, bamf.de.

[27] Numery magazynu, w których mowa o wojnie na Ukrainie, powielają rosyjską propagandę, podsycają antyamerykanizm i relatywizują historię. Zob. np. okładki COMPACT-Spezial 33: Feindbild Russland. Die NATO marschiert, COMPACT-Spezial 36: USA gegen Deutschland. Der hundertjährige Krieg, COMPACT-Geschichte 17: Polens verschwiegene Schuld.

oceniają, że właśnie w tej kwestii ugrupowanie to ma najwyższe kompetencje[28]. W początkowym okresie wojny z uwagi na podział wewnątrz własnego elektoratu wyrażało ono gotowość do wspierania uchodźców z Ukrainy. Zastrzegało jednak przy tym, że pomoc może objąć wyłącznie Ukraińców, i wymagało zwiększenia efektywności deportacji imigrantów niedysponujących prawem do pobytu w Niemczech. Zarazem w szeregach AfD coraz częściej słychać głosy, że uchodźcy (w tym ukraińscy) generują zbyt wysokie wydatki socjalne z budżetu, przez co brakuje w nim środków dla potrzebujących Niemców. Ta opinia znajduje zwolenników zwłaszcza w obliczu nowej odsłony kryzysu migracyjnego w RFN[29].

Podsumowanie: utrzymać jedność

Wybuch pierwszego od 1945 r. pełnoskalowego konfliktu zbrojnego tak blisko granic RFN nie doprowadził do konsolidacji społeczeństwa. W Niemczech zdecydowanie różnie ocenia się przyczyny i skutki agresji rosyjskiej. Wzrosły również tarcia społeczne. Przyjęcie kilku pakietów osłonowych w najcięższej fazie kryzysu energetycznego i inflacyjnego ograniczyło frustrację Niemców i ich niechęć do przekształceń. Redukcja napięć – zwłaszcza pomiędzy mieszkańcami zachodnich i wschodnich landów – zależeć będzie jednak od społecznych kosztów *Zeitenwende*, szczególnie w obszarze energetyki. Wyraźnie rysujący się podział w podejściu do procesu reform wywołał dyskusję o roli, jaką mogą w nim odegrać wschodnie kraje związkowe. Jeden z najważniejszych wątków tej debaty dotyczy tego, czego zachód Niemiec może się nauczyć od wschodu. Chodzi przede wszystkim o kwestie reagowania na „zmianę" oraz wdrażania często głębokich i społecznie trudnych procesów transformacyjnych, w czym mieszkańcy byłej NRD mają duże doświadczenie.

Na obawach i podziałach zyskiwać będzie głównie AfD. Jak żadna inna partia potrafi ona wykorzystać brak wewnątrzniemieckiej jedności oraz strach przed nowym. Jest szczególnie skuteczna we wschodnich krajach związkowych, gdzie uchodzi za ugrupowanie masowe, reprezentujące wyborców z różnych grup społecznych i w różnym wieku. We wszystkich landach na wschodzie albo dominuje w sondażach, albo stanowi największą siłę opozycyjną.

[28] *Bundestagswahl 2021: Wer wählte die AfD – und warum?*, ARD, 26.09.2021, tagesschau.de.

[29] *René Springer: Mehr als eine halbe Million Ukraine-Flüchtlinge in Hartz IV – Verteilungskonflikte sind vorprogrammiert*, AfD, 1.09.2022, afdbundestag.de. W 2022 r. w Niemczech złożono 244 tys. wniosków o azyl – 47% więcej niż rok wcześniej. W kolejnych miesiącach sytuacja jeszcze się pogorszyła – w okresie od stycznia do kwietnia 2023 r. zarejestrowano 80 978 wniosków. Oznacza to wzrost o 80% względem analogicznego okresu roku poprzedniego.

Prawdopodobne sukcesy w wyborach do parlamentów Brandenburgii, Saksonii i Turyngii w 2024 r. wzmocnią ją przed elekcją do Bundestagu w 2025 r.

Następstwa wojny i dalsze wypełnianie treścią procesu przemian będą osią przyszłej kampanii wyborczej do Bundestagu. Niemcy czeka nasilająca się dyskusja o redystrybucji dóbr. Będzie ona ostrzejsza w przypadku utrzymywania się niekorzystnej koniunktury gospodarczej. Postulaty zwiększenia nakładów na obronność, kosztowne wsparcie dla Ukrainy oraz wydatki na nową politykę energetyczną będą nasilać tony skrajne w debacie. Zasadniczymi wątkami kampanii wyborczej w 2025 r. będą jednak kierunek i tempo zmian w polityce klimatycznej oraz wizja Niemiec jako państwa imigranckiego. Największe zagrożenie dla realizacji *Zeitenwende* niesie właśnie brak pracowników. Bez pozyskania dodatkowych rąk do pracy nie uda się przeprowadzić w zakładanym tempie transformacji energetycznej czy przekształcić modelu gospodarczego. Drugi istotny problem to chwiejne poparcie społeczne dla zapoczątkowanych w lutym 2022 r. przeobrażeń. Przekonanie większości obywateli, że wdrożenie „epokowych zmian" jest konieczne, i uniknięcie przy tym pogłębienia podziałów stanie się najważniejszym zadaniem kolejnych rządów.

ANEKS

Zeitenwende w praktyce. Uchodźcy z Ukrainy w Niemczech

Do połowy 2023 r. w RFN zarejestrowano 1,06 mln przybyszów z Ukrainy. W tamtejszych szkołach uczy się ponad 200 tys. dzieci z tego państwa. Realnie w RFN przebywa obecnie zapewne mniej niż 1 mln Ukraińców, lecz brak rejestru osób opuszczających Niemcy (np. kierujących się do innych państw lub wracających do domów) utrudnia oszacowanie liczby uchodźców i przełożenie wyników badań na konkretne wnioski. Według Centralnego Rejestru Cudzoziemców (AZR) w RFN żyje aktualnie ok. 349 tys. dzieci i młodzieży w wieku poniżej 18. roku życia, w tym ok. 133 tys. ma od 6 do 11 lat, a ok. 127 tys. – od 12 do 17 lat.

Największe wyzwanie związane z przyjmowaniem uchodźców dotyczy ich kwaterunku. Brak wystarczającej liczby nieruchomości przeznaczonych wyłącznie dla nich oraz trudna ogólna sytuacja na rynku mieszkaniowym w największych miastach wydłużają czas ich przebywania w centrach dla azylantów. Drugi problem to system edukacji[30]. Niemieckie szkoły są stale przeciążone nadmiarem podopiecznych i nie dysponują odpowiednią liczbą nauczycieli, a na jakość kształcenia wpływają też niedostateczne inwestycje. Coraz większa krytyka spływa także na klasy powitalne (integracyjne), do których uczęszcza mniej więcej jedna trzecia ukraińskich uczniów. Często nie są one zintegrowane z programem nauczania, co prowadzi do stygmatyzacji dzieci oraz do uzyskiwania przez uczniów o pochodzeniu migracyjnym gorszych wyników.

Niemieckie doświadczenia oraz wnioski wyciągnięte z kryzysu migracyjnego z lat 2015–2016 przełożyły się na działania podejmowane względem uchodźców z Ukrainy. Oprócz spontanicznej solidarności społecznej do poradzenia sobie z problemami sprzed ośmiu lat walnie przyczyniła się też współpraca pomiędzy samorządami i landami. Po 2016 r. wiele wysiłku włożono w zmianę procedur oraz usprawnienie komunikacji w samorządach, które odpowiadają za dużą część polityki uchodźczej. Przede wszystkim wzmocniono Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) poprzez trzykrotne zwiększenie liczby jego pracowników (do ok. 8,1 tys.) i podniesienie jego budżetu z 250 mln euro w 2015 r. do ok. 760 mln w 2022 r. Dodatkowo z środków federalnych współfinansuje się m.in pomoc socjalną dla azylantów, stamtąd pochodzą także pieniądze na kursy integracyjne dla nich. Landy otrzymują również dopłatę

[30] Zob. K. Frymark, *Obowiązek szkolny ukraińskich dzieci w Niemczech*, OSW, 8.09.2022, osw.waw.pl.

celową na zakwaterowanie uchodźców. W 2021 r. z budżetu federalnego wydano na te cele łącznie ok. 12 mld euro.

W konsekwencji nałożenia się na siebie dwóch kryzysów – uchodźczego z Ukrainy i azylowego z innych kierunków – obciążenie samorządów rośnie, co prowadzi do napięć społecznych. Dotyczy to przede wszystkim zagwarantowania miejsca dla przybyszów (głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki – większość Ukraińców mieszka w kwaterach prywatnych; według ankiety opublikowanej w grudniu 2022 r. 74% z nich żyło w wynajętych mieszkaniach i domach, 17% – w hotelach i pensjonatach, a 9% – w ośrodkach dla uchodźców), sposobu finansowania ich pobytu oraz przyszłej integracji i odnalezienia się na rynku pracy. O skali problemu świadczy apel samorządowców z ugrupowania Zielonych, którzy postulowali ograniczenie nieregularnej migracji. Ponownie, jak w roku 2015, doszło do wynajmowania hal targowych (np. w Hanowerze) czy remontowania budynków samorządowych na potrzeby przybyszów. Napięcia dało się zauważyć zwłaszcza w gminach, które debatowały nad ich przyjęciem. Różne procedury dla Ukraińców i pozostałych azylantów doprowadziły do dyskusji o dwóch kategoriach uchodźców. Część polityków Lewicy i Zielonych chciała zrównania statusu obu grup, w tym zwiększenia świadczeń socjalnych oraz przyspieszenia możliwości podejmowania przez nich pracy.

Niemcy wychodzą z założenia, że uchodźcy z Ukrainy pozostaną w RFN na dłużej, a w najlepszym wypadku – na stałe. Kładą przy tym duży nacisk na udział każdego z nich w kursach językowych i integracyjnych. Wysokie kwalifikacje Ukraińców (również na tle niemieckiego społeczeństwa) bardzo dobrze wpisują się w potrzeby chłonnego miejscowego rynku. Według szacunków Instytutu Badań Rynku Pracy (IAB) do 2035 r. w RFN zabraknie 7 mln pracowników. Lukę tę mogą częściowo wypełnić przybysze. To, czy taki scenariusz się urzeczywistni, zależy przede wszystkim od opanowania przez nich języka, zminimalizowania przeszkód biurokratycznych w uznawaniu ich kwalifikacji zawodowych oraz zapewnienia nauki w szkołach dla ich dzieci. Na Ukrainie stosunkowo dużo kobiet pracowało w zawodach akademickich, technicznych lub medycznych w dziedzinach, w których w Niemczech występują znaczne braki kadrowe.

Przebieg kryzysu uchodźczego

1. *Faza przygotowawcza*. W związku z możliwością wybuchu wojny spodziewano się zwiększonego napływu Ukraińców. MSW początkowo wskazywało, że RFN koncentruje się na ewentualnym udzieleniu pomocy państwom ościennym, które w pierwszej kolejności będą ich przyjmowały. Jednocześnie z uwagi na zarejestrowanie większej liczby azylantów w 2021 r. (ok. 150 tys.) niż rok wcześniej (ok. 100 tys.) część landów reaktywowała nieczynne schroniska dla ubiegających się o azyl i otworzyła nowe.

2. *Faza pomocy humanitarnej*. Spontaniczna koordynacja urzędników różnego szczebla, a przede wszystkim ogrom wsparcia społecznego doprowadziły do zaopiekowania się ludźmi, którzy przedostawali się do Niemiec. Wymagało to przygotowania dodatkowych miejsc zwłaszcza w punktach przesiadkowych, takich jak te w Berlinie (wznowienie działalności namiotów dla uchodźców, m.in. na byłym lotnisku Tegel) czy Hanowerze – ten ostatni stał się hubem pomocy dla Ukraińców na północnym zachodzie RFN.

3. *Faza przejściowa* wiązała się z początkiem pracy integracyjnej oraz zapewnieniem trwalszego bytu przybyszom. Kluczowe znaczenie miało wprowadzenie przez UE decyzji wykonawczej z początku marca 2022 r., która de facto zrównywała uprawnienia Ukraińców i Niemców m.in. w zakresie korzystania z opieki socjalnej czy podejmowania pracy, ale też edukacji.

4. *Faza konsolidacji*. To moment, w którym liczba przybywających ustabilizowała się, a Niemcy byli już lepiej przygotowani organizacyjnie i finansowo do ich przyjęcia – na ten cel przeznaczono odpowiednie subwencje z budżetu federalnego[31]. Na początku 2023 r. opłacanie pobytu uchodźców z Ukrainy stanowiło ponad połowę pomocy udzielanej temu państwu przez RFN[32].

5. W trakcie kryzysu migracyjnego z lat 2015–2016 mieliśmy też do czynienia z *fazą odprężenia*, podczas której doszło do drastycznego spadku

[31] *Idem*, *Niemcy: spór o finansowanie pobytu uchodźców*, OSW, 11.05.2023, osw.waw.pl.
[32] *Idem*, *Niemieckie wsparcie dla Ukrainy: ofensywa komunikacyjna*, OSW, 18.01.2023, osw.waw.pl.

liczby osób składających wnioski o azyl, a zarazem wzmogły się napięcia społeczne na tle polityki migracyjnej[33]. Tym razem faza odprężenia nie wystąpiła, co wiązało się przede wszystkim z nadejściem kolejnej odsłony kryzysu migracyjnego z kierunków innych niż Ukraina.

KAMIL FRYMARK

[33] A. Kwiatkowska, *Obcy, czyli my. Niemcy w poszukiwaniu nowej tożsamości*, OSW, Warszawa 2019, osw.waw.pl.