

NR 46

IZ Policy Papers

Instytut Zachodni
West-Institut
Institute for Western Affairs



Trzeci rok *Zeitenwende* – bilans wybranych aspektów polityki wewnętrznej i zagranicznej RFN

Joanna Dobosz-Dobrowolska, Jadwiga Kiwerska,
Krzysztof Malinowski, Tomasz Morozowski,
Viktor Savinok, Rafał Szymanowski, Patrycja Tepper



Wybrane aspekty *Zeitenwende* w niemieckiej polityce zagranicznej i działaniach wewnętrznych

Joanna Dobosz-Dobrowolska, Jadwiga Kiwerska,
Tomasz Morozowski, Viktor Savinok, Patrycja Tepper

Seria wydawnicza:
„IZ Policy Papers” nr 46

Redakcja serii:
Joanna Dobosz-Dobrowolska (red. naczelna)
Magdalena Bainczyk
Marcin Tujdowski
Witold Ostant

Recenzent:
~~prof. dr hab. Stanisław Żerko~~

Opracowanie redakcyjne:
Hanna Różanek

Projekt okładki:
Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni
Poznań 2024

Wydawca:
INSTYTUT ZACHODNI
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27
tel. 61 852 76 91
tel. 61 852 28 54 (wydawnictwo)
fax 61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-66412-94-1 (wersja elektroniczna)

Spis treści

Główne wnioski	7
Wstęp	13
Viktor Savinok	
Polityczny wymiar <i>Zeitenwende</i> w odniesieniu do Rosji i Europy Wschodniej	15
Krzysztof Malinowski	
Zmiany w sektorze obronności – wydatki obronne, reforma Bundeswehry i przemysł obronny	21
Patrycja Tepper	
Kurs na Moskwę: prorosyjskie partie i inicjatywy w trzecim roku <i>Zeitenwende</i>	31
Viktor Savinok	
Sytuacja ukraińskich uchodźców w Niemczech	43
Rafał Szymanowski	
Kwestie finansowe i stanowisko Niemiec wobec sankcji	51
Joanna Dobosz-Dobrowolska	
Pomoc humanitarna Niemiec dla Ukrainy	59
Jadwiga Kiwerska	
Wymiar transatlantycki polityki Niemiec	69
Tomasz Morozowski	
Relacje niemiecko-chińskie	85
Tomasz Morozowski	
Partnerstwa globalne Niemiec	93

Główne wnioski

- Na stanowisko rządu Niemiec w zakresie realizacji polityki *Zeitenwende* wobec Rosji i Europy Wschodniej w 2024 r. wpływały następujące czynniki polityki wewnętrznej: (1) dyskusje na temat polityki wschodniej w środowiskach SPD oraz związane z tym podziały w partii; (2) różnice dotyczące wschodniego wymiaru *Zeitenwende* między SPD z jednej strony a Zielonymi i FDP z drugiej; (3) dyskusje między ówczesną koalicją rządową a opozycyjną chadecją; (4) reakcje partii skrajnych (AfD, BSW, Die Linke) na wdrażanie polityki *Zeitenwende* przez rząd.
- Na obu skrzydłach niemieckiego spektrum politycznego nadal liczy się nurt dążący do powrotu do relacji z Rosją sprzed lutego 2022 r. oraz zawarcia z Kremlem nowego porozumienia o bezpieczeństwie w Europie. Sprzyja to zagospodarowaniu przez skrajne partie elektoratu sceptycznego co do postawy byłej koalicji rządowej oraz opozycyjnej chadecji wobec Federacji Rosyjskiej.
- Powolne tempo odbudowy niemieckiej polityki obronnej determinowały ogólniejsze uwarunkowania w postaci regulacji konstytucyjnej dotyczącej specyficznego wymogu polityki budżetowej, tj. nakazu przestrzegania zasady emitowania długu wynoszącego maksymalnie do 0,35% PKB (tzw. hamulec zadłużenia).
- W obszarze implementacji zauważalne było jednak w pierwszej połowie 2024 r. przyspieszenie współpracy między resortem obrony a komisją obrony Bundestagu nad projektami dotyczącymi uzbrojenia, co pozytywnie wpływało na tempo zamówień uzbrojenia, podobnie jak usprawnienie samego Urzędu Zamówień Federalnych, które przyniosło zwiększenie jego efektywności.
- Brak strukturalnego rozwiązania wydatków na obronność od 2027/2028 r., zarówno w sensie ich umocowania (budżet regularny vs. Fundusz dla Bundeswehry), jak ich repriorytetyzacji w budżecie, utrudnia rozwijanie efektywności niemieckiego przemysłu zbrojeniowego (szczególnie w segmencie MŚP), a tym samym ogranicza perspektywy odbudowy zdolności operacyjnych Bundeswehry.

- Dla trwałego wzmocnienia sił zbrojnych, a także dla stworzenia efektywnego przemysłu zbrojeniowego, środki Funduszu w wysokości 100 mld euro okazały się niewystarczające. Potwierdzeniem intencji kontynuowania reform byłoby ujęcie w planowaniu średnioterminowym na lata 2025-2028 wzrostu środków w budżecie regularnym nie dopiero od 2028 r., lecz już od 2025 r., bądź już teraz szybka decyzja co do ewentualnego zwiększenia Funduszu dla Bundeswehry.
- Prorosyjskie wpływy w Niemczech przeszły istotną transformację, przesuwając się z tradycyjnych obszarów współpracy energetycznej i różnych formatów bilateralnych w kierunku bardziej ideologicznych narracji promowanych przez partie skrajne. AfD i BSW pełnią obecnie kluczową rolę w kształtowaniu prorosyjskiej retoryki, która nie tylko kwestionuje politykę Niemiec wobec Rosji i Ukrainy, ale także neguje założenia *Zeitenwende* oraz osłabia zaangażowanie Niemiec w transatlantyckie więzi.
- Kontrowersje związane ze zniszczeniem Nord Stream są wykorzystywane przez AfD i BSW do dyskredytowania rządu niemieckiego i promowania alternatywnej polityki zagranicznej opartej na relacjach z Rosją. W przyszłych wyborach obie partie mogą wspólnie osiągnąć poparcie umożliwiające im wspólne powoływanie komisji śledczych. BSW, chociaż odcina się od AfD, to nie wyklucza popierania wniosków tej partii, które odpowiadają jej przekonaniom i programowi.
- Przemiana postawy Manuela Schwesig w zestawieniu z brakiem realnych działań wobec Fundacji Klimatycznej i współpracy z komisją śledczą wskazują, że SPD, mimo oficjalnych deklaracji o odwołaniu od prorosyjskiej polityki, nie zdołała przeprowadzić prawdziwej transformacji w relacjach z Rosją. Częściowa rehabilitacja Gerharda Schrödera w partii wskazuje na wewnętrzne rozbieżności w podejściu do Rosji i brak chęci rozliczenia błędnej polityki. Przyszłość podejścia SPD wobec Rosji będzie zależeć od tego, które tendencje wewnątrz partii przejmą dominującą rolę.
- Przyjęte w Niemczech rozwiązania prawne zapewniły przybyłym do kraju uchodźcom z Ukrainy względną jasność sytuacji i możliwość planowania do początku marca 2026 r. Stworzyło to korzystne warunki dla procesu integracji i przyczyniło się do zmniejszenia obciążenia lokalnych organów migracyjnych oraz budżetów krajów związkowych w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz utrzymywania ponad 1 mln uchodźców w RFN.
- Brak perspektywy przedłużenia okresu obowiązywania unijnej dyrektywy o masowym napływie (2001/55/WE) po 4.03.2026 r. będzie wymagał od przyszłego rządu federalnego poszukiwania nowych rozwiązań prawnych związanych z ewentualnym przedłużeniem pobytu ukraińskich uchodźców w Niemczech.

- Niemiecka debata polityczna w kwestiach uchodźców z Ukrainy dotyczyła w 2024 r. przede wszystkim problemu świadczeń społecznych. Rozwijała się ona w ramach ogólnoniemieckiej debaty nad wprowadzonym przez rząd Scholza „dochodem obywatelskim” oraz wpływem wypłacania tego świadczenia na dynamikę zatrudnienia bezrobotnych.
- W ramach debaty politycznej przed zaplanowanymi na luty 2025 r. wyborami do Bundestagu należy oczekiwać dalszej instrumentalizacji kwestii wypłat świadczeń socjalnych dla uchodźców z Ukrainy. Krytyka wobec działań rządu formułowana była w 2024 r. przede wszystkim przez AfD i BSW, ale również przez CDU/CSU i FDP.
- Nabrała tempa dyskusja nad hamulcem zadłużenia (*Schuldenbremse*), ukazując podziały polityczne między zwolennikami utrzymania stabilności finansowej a krytykami, którzy wskazują na ograniczenia w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, obronnych i ekologicznych.
- Niemcy, tradycyjnie sceptyczne wobec sankcji gospodarczych jako narzędzia polityki, zmieniły podejście po inwazji Rosji na Ukrainę, wspierając szerokie sankcje UE, w tym zamrożenie rezerw rosyjskiego banku centralnego.
- Skoordynowane sankcje nałożone na Rosję, w tym zakaz eksportu technologii oraz ograniczenia handlowe, wskazują na skuteczność działań międzynarodowych w izolowaniu agresora, choć Niemcy początkowo miały wątpliwości wobec ich najbardziej radykalnych form.
- Od agresji Rosji 24.02.2022 r. Niemcy pozostają jednym z największych donatorów pomocy dla Ukrainy. W latach 2022-2024 ich udział w globalnej pomocy przekazanej Ukrainie wyniósł 11%. Lokuje to RFN na drugim miejscu wśród donatorów, po Stanach Zjednoczonych (30%) oraz przed Komisją Europejską (9%).
- Niemcy przekazywały zdecydowanie największe wsparcie spośród państw Unii Europejskiej, a ich dotacje znacząco przekraczały pomoc przekazaną przez kolejne państwa unijne: Francję, Polskę czy Danię.
- W 2024 r. Ukraina była dla Niemiec priorytetowym regionem humanitarnego wsparcia. Ofiary rosyjskiej wojny w Ukrainie otrzymały najwyższe wsparcie w wysokości 13% niemieckiego budżetu pomocowego (ofiary wojny Izraela w Strefie Gazy – 9%).
- Transatlantycka polityka Niemiec w 2024 r. prowadzona była z uwzględnieniem przedwyborczej sytuacji w Stanach Zjednoczonych, a zwłaszcza możliwości powrotu Donalda Trumpa do Białego Domu. U podłoża obaw Berlina leżały zarówno złe doświadczenia z jego pierwszą prezydenturą, jak i liczne sygnały, że w przypadku zwycięstwa Trumpa należy się spodziewać kontynuacji konfrontacyjnego kursu wobec sojuszników europejskich, zwłaszcza Niemiec, oraz zmiany polityki wspierania Ukrainy.

- W ramach przygotowań do „czarnego scenariusza” Niemcy w 2024 r. zintensyfikowały ofensywę dyplomatyczną skierowaną do polityków Partii Republikańskiej, w tym „trumpistów”. Zakładając, że może dojść do ograniczenia lub nawet wycofania amerykańskiego wsparcia dla Ukrainy, co nałoży na Niemcy dodatkowe obciążenia, Berlin zwiększył też presję na sojuszników europejskich, aby zintensyfikowali swoją pomoc dla Ukrainy.
- Niemcy w 2024 r. wzmocniły swoją pozycję jako czołowy sojusznik USA w Europie, czemu służyła m.in. rosnąca pomoc niemiecka dla Ukrainy, zwiększony własny wysiłek obronny oraz wspólna dbałość, aby nie doszło do przekształcenia się wojny na Ukrainie w konflikt NATO-Rosja. Kanclerz Scholz był też konsekwentny we wspieraniu Bidena, co wynikało raczej z poczucia lojalności niż analizy jego szans na reelekcję.
- Zwycięstwo Trumpa – z perspektywy Niemiec – stwarzało nową sytuację zarówno dla relacji amerykańsko-niemieckich, jak i dla całego układu transatlantyckiego, trafnie nazwaną „historycznym przełomem dla bezpieczeństwa” i „wielkim wyzwaniem dla Niemiec”.
- Równocześnie zdano sobie sprawę, że wygrana Trumpa zmusza Niemcy do intensyfikacji działań w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony. Konieczne będzie wzięcie większej odpowiedzialności za własną i europejską obronę, w tym szerszą pomoc dla Ukrainy, czy ścislejsza koordynacja w zakresie wzmacniania potencjału obronnego Europy.
- W 2024 r. uwydatnił się nikły potencjał wpływu Niemiec na stanowisko Chin wobec Rosji oraz problemy z realizacją założeń Strategii Chińskiej rządu federalnego z lipca 2023 r. Konsekwentne apele o zaangażowanie Chin na rzecz pokoju w Ukrainie i o wpływ Pekinu na Rosję, formułowane przez władze RFN od lutego 2022 r., wciąż nie przynosiły rezultatów. Co więcej, ze strony Chin odnotować można było podjęcie kroków sprzecznych z „czerwonymi liniami” wyznaczanymi przez Niemcy (intensyfikacja politycznej współpracy z Rosją, doniesienia o dostawach dronów).
- Niemcy jako najważniejszy partner handlowy Chin w UE dążyły do unikania eskalacji napięć i działań, które mogłyby zostać negatywnie odebrane przez Pekin (np. sprzeciw RFN wobec decyzji KE o wprowadzeniu ceł na import pojazdów elektrycznych z Chin). Ewentualna reakcja Pekinu byłaby najmocniej odczuwalna dla Niemiec. Z punktu widzenia Berlina kluczowe dla UE jest więc przestrzeganie reguł wolnego handlu, unikanie protekcjonizmu oraz niedopuszczenie do eskalacji konfliktu handlowego z ChRL.
- Zamiast roli lidera europejskiego de-riskingu w polityce wobec Chin, RFN przyjęła stanowisko raczej jego ostrożnego zwolennika, zaś w niektórych punktach odgrywała rolę hamulcowego rozwiązań europejskich.

-
- Pomimo utrzymanej w 2024 r. wysokiej aktywności dyplomatycznej RFN zarówno w ramach formatów G7 i G20, jak i na płaszczyźnie relacji bilateralnych z państwami tzw. Globalnego Południa ponownie ujawniły się trudności z realizacją zamiaru pozyskiwania kolejnych państw na rzecz stanowiska państw zachodnich pod względem potępienia Rosji jako agresora, ograniczania współpracy gospodarczo-politycznej z tym państwem czy nakładania sankcji.
 - W obliczu tych trudności uwydatniła się ponownie niska skuteczność starań Niemiec o doprowadzenie do zbliżenia stanowisk w kontekście wojny w Ukrainie z państwami tzw. Globalnego Południa. W konsekwencji można było odnotować częściowe osłabienie intensywności starań władz RFN na tym polu z jednoczesnym przesunięciem akcentów na inne aspekty współpracy gospodarczej, energetycznej czy w ramach polityki klimatycznej z państwami takimi jak Brazylia czy Indie.
 - Należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie efektywności poszczególnych partnerstw rozwijanych przez RFN w wymiarze globalnym. W przypadku „partnerów wartości” takich jak np. Japonia, Korea Płd. czy Chile odnotować można było większe postępy w budowaniu koalicji państw wyrażających sprzeciw wobec polityki Rosji lub wręcz wspierających Ukrainę. Istotnym aspektem była też kontynuacja zaangażowania RFN (również w wymiarze militarnym) we współpracę z sojusznikami w regionie Indo-Pacyfiku, co uzasadniano powiązaniem pomiędzy sytuacją bezpieczeństwa w Europie oraz w Azji.

Wstęp

W lutym 2024 r. minęła trzecia rocznica wygłoszenia przez kanclerza Olafa Scholza słynnego przemówienia w Bundestagu (27.02.2022), w którym zapowiedział on program fundamentalnych zmian w polityce Republiki Federalnej Niemiec pod hasłem *Zeitenwende*. W odpowiedzi RFN na przełom, jakim była agresja Rosji na Ukrainę, nastąpić miała potrójna zmiana paradygmatu, obejmująca obszary: bezpieczeństwa, energetyki, zasad finansowych oraz generalnie – polityki wobec Rosji.

Dokładna ocena praktycznej realizacji zapowiedzianych przez Scholza działań jest możliwa jedynie po wpisaniu procesu *Zeitenwende* w szerszy kontekst dynamicznych przemian zarówno na poziomie wewnętrznym w RFN, jak i na poziomie międzynarodowym. Celem ekspertyzy jest ukazanie z możliwie szerokiej perspektywy stopnia realizacji założeń *Zeitenwende* w 2024 r. z uwzględnieniem dyskusji i przemian politycznych w Niemczech, oddziaływania Niemiec na poziomie Unii Europejskiej, jak i dynamiki globalnych relacji pomiędzy Europą, Stanami Zjednoczonymi, Chinami oraz Rosją.

W tym trzecim już opracowaniu na temat *Zeitenwende*, przygotowywanym od 2022 r. przez zespół Instytutu Zachodniego¹, zawarto kontynuację poprzednich analiz w obszarach: politycznego i humanitarnego wsparcia Niemiec dla Ukrainy, wpływów partii i inicjatyw prorosyjskich w RFN, sytuacji uchodźców z Ukrainy w Niemczech. Dodatkowo uwzględniono również zmiany w niemieckim sektorze obronności, zagadnienia finansowe oraz ewolucję stanowiska Niemiec wobec europejskich sankcji nakładanych na Rosję. Odnosząc się do kontekstu międzynarodowego, analizie poddano wpływ przemian w polityce RFN w kontekście wojny w Ukrainie na relacje Niemiec ze Stanami Zjednoczonymi, Chińską Republiką Ludową oraz z innymi partnerami globalnymi (m.in. z Brazylią i Indiami).

Poznań, w grudniu 2024 r.

¹ Poprzednie opracowania: „*Zeitenwende*”. *Działania Niemiec wobec wojny w Ukrainie*, IZ Policy Papers nr 41/2022 i *Wybrane aspekty „Zeitenwende” w niemieckiej polityce zagranicznej i działaniach wewnętrznych*, IZ Policy Papers nr 43/2023.

Viktor Savinok

Polityczny wymiar *Zeitenwende* w odniesieniu do Rosji i Europy Wschodniej

Jednym z głównych elementów wdrażanej przez rząd federalny od lutego 2022 r. polityki *Zeitenwende* stała się transformacja polityki zagranicznej wobec Rosji i Europy Wschodniej. Po pierwsze, była to zmiana nastawienia Niemiec wobec Federacji Rosyjskiej; po drugie, zmiana stanowiska Berlina w sprawie dostaw broni do Ukrainy; po trzecie, zmianom uległo podejście Niemiec do kwestii przyszłego członkostwa Ukrainy (oraz Mołdawii i Gruzji) w Unii Europejskiej.

Proces wdrażania zmian we wschodnim wymiarze polityki zagranicznej RFN skutkował dyskusjami w niemieckim środowisku politycznym, które toczyły się na kilku poziomach. Przede wszystkim dotyczyły one różnic w ramach koalicji rządzącej obejmującej SPD, Zielonych i FDP. Ponadto trwały one pomiędzy partiami koalicyjnymi a opozycyjną chadecją. Obejmowały one również krytykę rządu i chadeckiej opozycji ze strony skrajnych opcji politycznych – Alternatywy dla Niemiec (AfD), *Die Linke* oraz nowo powstałego Sojuszu Sahry Wagenknecht (BSW).

1. Dyskusje w Niemczech o nastawieniu do Rosji

W 2023 r. doszło do utrwalenia podziału na niemieckiej scenie politycznej w zakresie postrzegania Rosji między krytycznie nastawionymi wobec Kremla partiami centrystycznymi – koalicyjnymi SPD, Zielonymi i FDP oraz opozycyjną CDU/CSU – a partiami skrajnymi (AfD, *Die Linke* i BSW).

W zaprezentowanej przez rząd w czerwcu 2023 r. pierwszej Narodowej Strategii Bezpieczeństwa RFN „agresywną wojnę Rosji przeciwko Ukrainie” uznano za „pogwałcenie prawa międzynarodowego i europejskiego porządku bezpieczeństwa”, a samą Federację Rosyjską – za „największe zagrożenie dla pokoju i bez-

pieczeństwa na obszarze euroatlantycznym w dającej się przewidzieć przyszłości”. Podobną perspektywę spojrzenia na Rosję podzielały partie ówczesnej koalicji rządowej. Zieloni podczas zjazdu w Karlsruhe (25.11.2023) uznali rosyjską agresję przeciwko Ukrainie za przejaw „polityki imperialnej” oraz „wyzwanie dla pokojowego projektu Unii Europejskiej”. Z kolei zjazd SPD (8-10.12.2023) podjął uchwałę, w której potępiono wcześniejszy „brak zdystansowania się od reżimu Putina” oraz odrzucono wszelkie próby normalizacji stosunków z Kremlem „tak długo, jak Rosja będzie realizować swój imperialny cel podboju suwerennych państw”.

Z drugiej strony skrajne opcje polityczne domagały się powrotu do „business as usual” w relacjach z Federacją Rosyjską. Zjazd AfD w Magdeburgu (30.07.2023) podjął uchwałę, w której uznał konieczność „odbudowywania relacji Rosją ze względu na jej położenie geostrategiczne oraz historyczne i gospodarcze powiązania [z Niemcami]”. W październiku 2023 r. zarejestrowano Stowarzyszenie Sojusz Sahry Wagenknecht – Na Rzecz Rozsądku i Sprawiedliwości (*Bündnis Sahra Wagenknecht – Für Vernunft und Gerechtigkeit e. V.*). W manifestie założycielskim (23.10.2023) wezwano m.in. do „budowania nowej architektury bezpieczeństwa w Europie z udziałem Rosji” oraz wznowienia importu rosyjskich surowców energetycznych.

Opisany powyżej podział zachował się generalnie również w 2024 r. W uchwalonym przez chadecję w maju 2024 r. nowym programie zasadniczym znalazł się apel do Rosji o „zaakceptowanie prawa sąsiednich państw do istnienia bez ograniczeń i działanie zgodnie z nim”. Podkreślono, że bez zmian w nastawieniu Kremla wobec państw Europy Wschodniej „bezpieczeństwo europejskie może być organizowane tylko przeciwko Rosji”. Podobny ton miały zapisy programu wyborczego do Parlamentu Europejskiego partii FDP z kwietnia 2024 r. Domagano się w nim m.in. izolacji Rosji na arenie międzynarodowej oraz wzmocnienia więzi transatlantyckich w obliczu trwającej rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie.

Narracja uznająca Rosję za zagrożenie dla Niemiec była wzmocniana również przez przedstawicieli niemieckiego sektora bezpieczeństwa i obrony. W październiku 2024 r. inspektor generalny Bundeswehry generał Carsten Breuer oraz szef Federalnej Służby Wywiadowczej (BND) Bruno Kahl przestrzegali przed możliwością rosyjskiego ataku na państwa członkowskie NATO w ciągu najbliższej dekady. Argumentowali, że zakończenie działań wojennych na froncie rosyjsko-ukraińskim przyczyni się do szybkiego odbudowania zdolności bojowych sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Wzywali więc rządzących do zwiększenia wydatków na bezpieczeństwo i obronność oraz podjęcie systemowych działań w dziedzinie obrony cywilnej (24.10.2024). Z kolei szef Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (BfV) Thomas Haldenwang przestrzegał również przed ryzykiem rosyjskich ataków hybrydowych i akcji sabotażowych oraz przed rosyjską dezinformacją (14.10.2024). Z przytoczonymi ocenami zgadzał się szef niemieckiego resortu obrony Boris Pi-

storius (SPD), domagając się zwiększenia wydatków obronnych w projekcie budżetu na 2025 r. i oświadczając, że wywiązywanie się z celu wydatkowania 2% PKB na potrzeby obronności nie jest wystarczające do zapewnienia rozwoju niemieckich sił zbrojnych. Z kolei przewodniczący komisji obrony narodowej Bundestagu Marcus Faber (FDP) oceniał, że Rosja będzie zdolna do zaatakowania państw członkowskich NATO już w 2027 r. (31.07.2024).

Jednocześnie, po nieudanej ukraińskiej kontrofensywie z jesieni 2023 r. w środowiskach niemieckiej socjaldemokracji doszło do wzrostu wpływu promowanej przez kręgi pacyfistyczne i „partyjną lewicę” (*Parteilinke*) narracji o konieczności poszukiwania pokojowych rozwiązań w konflikcie rosyjsko-ukraińskim. Artykułowana wówczas przez kanclerza Scholza argumentacja o niemożliwości podjęcia rozmów pokojowych ze względu na agresywne działania Rosji napotykała więc coraz częściej negatywne reakcje tych środowisk. Ich przedstawiciele zarzucali Scholzowi brak refleksji na temat niemieckiej polityki wobec Federacji Rosyjskiej po zakończeniu wojny oraz brak zdefiniowanych celów w odniesieniu do Rosji. Stawiali wymóg wypracowania „rozsądnego podejścia” wobec Moskwy, a nie bezkrytycznego naśladowania retoryki USA, państw Europy Środkowej oraz regionu Morza Bałtyckiego. Przejawami tej postawy stały się m.in. stwierdzenia szefa frakcji SPD w Bundestagu Rolfa Mützenicha o potrzebie zamrożenia konfliktu rosyjsko-ukraińskiego ze względu na „zmęczenie wojną” (19.03.2024) lub o konieczności powołania międzynarodowej grupy kontaktowej ds. Ukrainy z udziałem m.in. Brazylii, Chin, Indii oraz Turcji (14.09.2024). Lewicowo-pacyfistyczni działacze SPD wyrażali również nadzieje, że Rosja po zakończeniu rządów Władimira Putina będzie mogła wrócić do dialogu z Europą.

Elementy tej narracji były stopniowo przejmowane przez całą partię SPD, jak również w pewnym stopniu przez kanclerza Scholza. W programie przygotowanym na wybory europejskie w czerwcu 2024 r. SPD, obok potępienia rosyjskiej agresywnej polityki, określiła się mianem „partii pokojowej”, pragnącej „skoncentrować się na dyplomacji i dialogu, zapobieganiu kryzysom cywilnym i budowaniu pokoju, a także rozbrojeniu i kontroli zbrojeń”. Scholz w świetle „szczytu pokojowego” w Szwajcarii (16.06.2024) również zaczął profilować się jako „kanclerz pokoju”. W jego retoryce, obok powtarzanych wątków o niedopuszczalności pokoju pod dyktando Kremla (*Diktatfrieden*), pojawił się wątek mówiący o tym, że podczas kolejnych szczytów pokojowych „Rosja ma zasiąść przy stole” (11.09.2024), a Putinowi warto przekazywać realistyczne spojrzenie na sytuację, m.in. poprzez rozmowy telefoniczne (15.11.2024). W świetle wyborów do Bundestagu zaplanowanych na 23.02.2025 r. można więc przewidywać powstanie kolejnego podziału wśród należących do szeroko rozumianego centrum niemieckich partii politycznych – tym razem na gruncie strategii wobec Rosji oraz postrzegania perspektywy rozmów pokojowych z Kremlem.

Należy również podkreślić, że w 2024 r. doszło do postępów we wdrażaniu jednego z zapowiedzianych przez Scholza w 2022 r. elementów polityki *Zeitenwende*, który dotyczył Rosji. Kanclerz zadeklarował wówczas chęć budowania relacji z rosyjską opozycją. W ramach tego kursu strona niemiecka domagała się od Rosji informacji na temat stanu zdrowia rosyjskiego opozycjonisty Aleksieja Nawalnego, a po jego śmierci (16.02.2024) również wydania jego ciała. W reakcji na śmierć Nawalnego, Scholz ocenił ją jako „sygnał słabości Putina”, a wicekanclerz Robert Habeck (Zieloni) zarzucił rosyjskim przywódcom zabójstwo opozycjonisty.

Na początku sierpnia 2024 r. doszło również do wymiany jeńców pomiędzy Rosją a USA z udziałem Niemiec. Była ona wynikiem trwających od ponad 2 lat trójstronnych rozmów na poziomie doradców głów państw i rządów oraz szefów służb wywiadowczych. W jej ramach do Rosji powrócił m.in. sprawca „zabójstwa w Tiergarten” z 2020 r., rosyjski agent Wadim Krasikow, którego wydanie było przedmiotem dyskusji między Scholzem a szefową niemieckiego MSZ Annalena Baerbock (Zieloni). Kanclerz miał postulować konieczność przeprowadzenia wymiany jeńców w celu wyzwolenia z niewoli rosyjskich opozycjonistów. Z kolei Baerbock dowodziła, że przekazanie Rosjanom tak niebezpiecznego przestępcy jak Krasikow może zostać potraktowane przez przywódców rosyjskich jako przyzwolenie na kolejne akty terrorystyczne. Finalnie musiała jednak zaakceptować konieczność wydania zabójcy z Tiergarten, by wyzwolić rosyjskich polityków Władimira Kara-Murzę i Lwa Jaszyna („Die Zeit”, 1.08.2024). Kanclerz Scholz odbył z nimi spotkanie we wrześniu 2024 r., na które zaproszono również Julię Nawalną.

2. Postrzeganie pomocy dla Ukrainy przez społeczeństwo niemieckie

W społeczeństwie niemieckim utrzymuje się wysokie poparcie dla polityki wspierania Ukrainy. Według danych z listopada 2024 r. ok. 57% badanych uważa za konieczną kontynuację wsparcia, m.in. przez działania dyplomatyczne, politykę sankcyjną i pomoc finansową. Niemal 45% ankietowanych uznało politykę wobec Ukrainy za jedno z największych wyzwań dla polityki zagranicznej RFN. Podobnie jak w ubiegłych latach, 84% respondentów postrzega Rosję jako „czynnik globalnego zagrożenia” (Koeber-Stiftung, 12.11.2024). Z kolei z badań przeprowadzonych przez Centrum historii militarnej i nauk społecznych Bundeswehry (25.11.2024) wynika, że 65% Niemców uważa rosyjską politykę zagraniczną za zagrożenie dla bezpieczeństwa RFN, a 72% nie uznaje Rosji za wiarygodnego partnera.

W przypadku pomocy militarnej dla Ukrainy niemiecka opinia publiczna była wyraźniej podzielona. W marcu 2023 r. 47% badanych uważało przekazywaną

Ukrainie pomoc militarną za wystarczającą, przy 16% opowiadających się za jej rozszerzeniem oraz 31% postrzegających ją jako zbyt daleko idącą (ZDF Politbarometer, 3.03.2023). W 2024 r. liczby te nie ulegały większym zmianom. Badania przeprowadzone w listopadzie 2024 r. wykazały, że 57% ankietowanych popiera lub raczej popiera kontynuację niemieckiej pomocy militarnej dla Ukrainy. 62% badanych opowiedziało się za kontynuacją szkolenia ukraińskich żołnierzy w Niemczech. Można więc stwierdzić, że znacząca większość Niemców nadal jest gotowa wspierać ukraiński wysiłek militarny poprzez dostawy uzbrojenia. Jednocześnie negatywne pozostaje nastawienie niemieckiego społeczeństwa wobec przekazania Ukrainie pocisków manewrujących *Taurus*. W listopadzie 2024 r. ponad 61% ankietowanych było przeciwnych dostarczaniu tych systemów do Ukrainy (ARD Deutschlandtrend, 21.11.2024).

Jednocześnie niemiecka opinia publiczna jest podzielona w kwestii scenariuszy pokojowych dla Ukrainy oraz przyjmowania ukraińskich uchodźców. Podobnie jak w 2023 r., tylko 47% ankietowanych popiera wyzwolenie przez ukraińskie siły obrony wszystkich zajętych przez Rosję obszarów. Natomiast 41% badanych uważa, że Ukraina w końcu będzie musiała wyjść naprzeciw rosyjskim żądaniom terytorialnym w celu zakończenia trwającego konfliktu (Koerber-Stiftung, 12.11.2024). Znacząco zmniejszyło się również poparcie dla przyjmowania w Niemczech ukraińskich uchodźców: z prawie 80% w 2022 r. do 58% w 2024 r. (Deutsch-Polnische Barometer, 2024).

Na postawę społeczeństwa Niemiec w sprawie pomocy, w tym militarnej dla Ukrainy nadal wpływają polityczne preferencje oraz uwarunkowania lokalne. W styczniu 2024 r. ponad 76% badanych w Niemczech wschodnich wyrażało obawy, iż Niemcy mogą zostać wciągnięte w konflikt zbrojny, a w czerwcu 2024 r. 50% ankietowanych mieszkańców wschodnich regionów RFN uznało pomoc militarną dla Ukrainy za „zbyt daleko idącą” (w przeciwieństwie do ok. 32% w regionach zachodnich). Jednocześnie wśród wyborców AfD i BSW przeciwnych pomocy militarnej dla Kijowa jest ponad 75%, natomiast 78% wyborców Zielonych, 71% wyborców FDP i 65% zwolenników chadecji popiera kontynuację dostaw niemieckiej broni do Ukrainy (Bertelsmann-Stiftung, 14.02.2024).

Wnioski

- Na stanowisko rządu Niemiec w zakresie realizacji polityki *Zeitenwende* wobec Rosji i Europy Wschodniej w 2024 r. wpływały następujące czynniki polityki wewnętrznej: (1) dyskusje na temat polityki wschodniej w środowiskach SPD oraz związane z tym podziały w partii; (2) różnice dotyczące wschodniego wymiaru *Zeitenwende* między SPD z jednej strony a Zielony-

mi i FDP z drugiej; (3) dyskusje między ówczesną koalicją rządową a opozycyjną chadecją; (4) reakcje partii skrajnych (AfD, BSW, *Die Linke*) na wdrażanie polityki *Zeitenwende* przez rząd.

- W 2024 r. pogłębiła się różnica zdań wśród niemieckich partii politycznych dotycząca przyszłej polityki wobec Rosji. Z jednej strony występuje popierane przez Zielonych, FDP, chadecję i część SPD krytyczne nastawienie wobec Federacji Rosyjskiej, uznające ją za długotrwałe zagrożenie dla bezpieczeństwa Niemiec i Europy. Z drugiej strony lewicowo-pacyfistyczna część socjaldemokratów oraz kanclerz Scholz próbowali wracać do rozważenia możliwości użycia środków dyplomatycznych w celu uregulowania rosyjsko-ukraińskiego konfliktu.
- W skrajnych częściach niemieckiego spektrum politycznego nadal istnieje nurt nawołujący do powrotu do relacji z Rosją sprzed lutego 2022 r. oraz zawarcia z Kremlm nowego porozumienia o bezpieczeństwie w Europie. Sprzyja to zagospodarowaniu przez skrajne partie elektoratu sceptycznego co do postawy byłej koalicji rządowej oraz opozycyjnej chadecji wobec Federacji Rosyjskiej.

Krzysztof Malinowski

Zmiany w sektorze obronności – wydatki obronne, reforma Bundeswehry i przemysł obronny

Działania na rzecz wzmocnienia niemieckiej polityki obronnej pozostawały w 2024 r. nadal problematyczne, a ich tempo spowolnione. Przejawiało się to m.in. w braku zapewnionej kontynuacji trwałego zwiększania wydatków na obronność, w komplikującej się reformie polityki obronnej, jak i np. w ambiwalentnym charakterze pomocy wojskowej dla Ukrainy.

Za te niedomagania odpowiadają zarówno kanclerz i jego centrum decyzyjne, jak i partie tworzące koalicyjny rząd (SPD/Zieloni/FDP). Mimo że ich stanowiska w pierwszej fazie przemian wiosną 2022 r. zbliżyły się, np. w zakresie ogólnej akceptacji dla zwiększenia wydatków obronnych czy przekazywania uzbrojenia dla Ukrainy, to w 2024 r. kwestie obronności pozostawały nadal przedmiotem kontrowersji w samej koalicji rządzącej, ale także między koalicją i chadecką opozycją (CDU/CSU), przy udziale skrajnych partii, kontestujących przemiany (AfD, BSW i *Die Linke*). Rozpad koalicji rządzącej w listopadzie 2024 r. dodatkowo utrudnił kontynuację i tak ograniczonych zmian.

Przyczyn tego stanu należy doszukiwać się w zróżnicowanych preferencjach koalicjantów co do relacji między wydatkami obronnymi a kwestią dystrybucji społecznej. Nabierała ona znaczenia dla SPD i Zielonych pod wpływem rosnących kosztów transformacji energetycznej. Jednak główna przyczyna leżała przede wszystkim w dysfunkcyjnym podejściu głównej siły koalicyjnej, SPD, do obronności i do konieczności nadrobienia wieloletnich zaniedbań Bundeswehry. Ponadto różne ograniczenia instytucjonalne utrudniały implementację podejmowanych reform w sektorze obronności. Zmiany przeanalizowano w trzech obszarach: wydatków obronnych, organizacji resortu obrony i Bundeswehry oraz przemysłu zbrojeniowego.

1. Wydatki na obronność

Niedostateczne wydatki na obronność od kilkunastu lat stanowiły zasadniczy problem niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Ich niski poziom wpływał negatywnie na stosunki ze Stanami Zjednoczonymi w okresie prezydentury Donalda Trumpa (2017-2021). Zobowiązania w ramach NATO z 2014 r. w sprawie podniesienia do 2024 r. wskaźnika wydatków na obronność do 2% PKB, potwierdzone ustaleniami ze szczytu w Wilnie (11-12.07.2023) tworzyły olbrzymią presję na Niemcy. Ogłoszony przez kanclerza Olafa Scholza w dniu 27.02.2024 r. plan zwiększenia wydatków na obronność za pomocą specjalnego Funduszu dla Bundeswehry (*Sondervermögen Bundeswehr*) w wysokości 100 mld euro działającego poza mechanizmem regularnego budżetu zakładał osiągnięcie wskaźnika 2% PKB średnio przez 5 lat do 2027 r.

Kwestia kontynuowania zwiększonych wydatków obronnych na poziomie 2% po prognozowanym wygaśnięciu środków z Funduszu w 2027 r. budziła polityczne kontrowersje wewnątrz koalicji, a także pomiędzy rządem a chadecką opozycją w trakcie negocjacji nad budżetem państwa już w 2023 r., jak również w 2024 r.

Autentyczność zwrotu na rzecz trwałego finansowania Bundeswehry na poziomie 2% PKB została podana w wątpliwość latem 2023 r. w trakcie planowania budżetu federalnego na 2024 r., kiedy w Planie szczegółowym 14, tj. planie regularnych wydatków obronnych (EP 14) nie uwzględniono podwyższenia wydatków na obronność. Podobna sytuacja zaistniała w 2024 r. w trakcie dyskusji nad budżetem na 2025 r.

Oznaczało to, że centrum decyzyjne, tj. kanclerz i minister finansów, nie mieli zamiaru zapewnienia trwałego zwiększania środków na obronność po wygaśnięciu środków Funduszu dla Bundeswehry w 2027 r. i co więcej, odkładali bądź zamierzali przerzucić rozwiązanie tego problemu do następnej kadencji Bundestagu, tj. po wyborach w 2025 r.

Rząd Scholza celowo unikał stopniowego zwiększenia wydatków obronnych w budżecie regularnym, kierując się założeniem, że rosnące koszty przemian energetyczno-klimatyczno-demograficznych wymagają adekwatnej odpowiedzi w planowaniu budżetu przez zagwarantowanie zwiększonych wydatków socjalnych. Działania w innych obszarach *Zeitenwende* (m.in. uniezależnienie się od Rosji w eksporcie gazu, reorientacja zaopatrzenia w nośniki energii, transformacja energetyczna) zwiokrotniły skalę wyzwań dla gospodarki i społeczeństwa, wytwarzając olbrzymią presję na zwiększenie dystrybucji zaopatrzenia socjalnego, a także zintensyfikowały oczekiwania i ożywiły konkurujące ze sobą postulaty prosocjalnej polityki budżetowej po stronie SPD i Zielonych. Projekcja zwiększających się wydatków socjalnych na lata 2022-2026 sugerowała już w 2022 r., że będzie się pogłębiał dylemat pomiędzy koniecznością kontynuacji zwiększania wydatków na

obronność (poprzez rozwiązania w samym budżecie) a niewystarczającymi wpływami do budżetu, co z kolei utrudniłoby zwiększanie wydatków obronnych.

Wydatki obronne na 2024 r. w Planie szczegółowym 14 (EP 14) przewidziano na poziomie ok. 51,95 mld euro (wzrost w stosunku do 2023 r. o 1,72 mld euro), a wydatki z Funduszu dla Bundeswehry w wysokości 19,17 mld euro (w 2023 r. jedynie 8,41 mld euro), co oznaczało, że po raz pierwszy w historii Niemiec wydatki na obronność osiągnęły rekordowy poziom¹. Jednak nieznaczne wzmocnienie budżetu EP 14 jedynie kwotą 1,72 mld euro przeczyło wcześniejszym zapowiedziom o systematycznym zwiększaniu wydatków obronnych.

W rezultacie musiano dokonać zmiany w odniesieniu do części finansowania zamierzeń inwestycyjnych wykraczających poza projekty uzbrojenia, przez przerzucenie kosztów na Fundusz. Dotyczyło to aktualnych celów deficytowych w związku z rozbudową infrastruktury, finansowaniem badań, wydatkowaniem na amunicję, IT itp. i było niespójne z celowym charakterem Funduszu, przeznaczonego na duże projekty – samoloty, okręty, czołgi. Zmniejszyło to pulę środków na duże projekty uzbrojenia i mogło prowadzić do praktyki przenoszenia kosztów inwestycji z regularnego budżetu obronnego do Funduszu, co szkodziłoby jego transparentności. Innym praktykowanym instrumentem pomostowym na rzecz kontynuacji finansowania długoletnich i kosztochłonnych projektów zbrojeniowych ze środków Funduszu (np. transporter Fuchs) było deklarowanie w planie budżetowym zobowiązań na pokrycie wydatków w następnych latach budżetowych (*Verpflichtungsermächtigungen*).

Dla wypełnienia wskaźnika NATO-wskiego 2% PKB należało przeznaczyć w 2024 r. łącznie ok. 90,5 mld euro na obronność. Przy 51,95 mld euro w ramach budżetu (EP 14) i pierwotnie zakładanej kwocie 19,8 mld euro z Funduszu występujący niedobór przy obliczaniu wskaźnika NATO-wskiego w praktyce uzupełniano się pozycjami spoza planu budżetowego resortu (EP 14), które stanowią między 8 a 12% budżetu EP 14. W szacunkach na 2024 r. uwzględniono łączną kwotę wydatków spoza budżetu regularnego (EP 14) i Funduszu uwzględniającą udziały innych ministerstw na poziomie rekordowej kwoty 18,8 mld (w tym 921 mln euro z Federalnej Służby Wywiadowczej – BND, 15,5 mld euro z Ministerstwa Finansów, np. odsetki z kredytowanych zamówień Bundeswehry, 47,2 mln euro z tytułu wypłat zasiłków na dzieci żołnierzy – z Ministerstwa Rodziny), jak i kwotę ok. 7,5 mld euro na pomoc wojskową dla Ukrainy w ramach Planu szczegółowego 60 pt. „Wzmacnianie państw partnerskich w obszarze bezpieczeństwa, obrony i stabilizowania”. Dopiero dzięki tym kontrowersyjnym manewrom rachunkowym

¹ Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 Einzelplan 14, 2023, s. 5; Anlage 1 Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr“, 2023, s. 69 /s. 1491/.

Niemcy według szacunków miały wykazać za 2024 r. wskaźnik 2,12% PKB i wypełnienie wymogu NATO.

W planie budżetowym na 2025 r. przedłożonym Bundestagowi przez rząd latem 2024 r. wyraźnie widoczna jest omawiana tendencja zmierzająca do utrzymania regularnego budżetu obronnego (EP 14) na niskim poziomie; świadczy o tym niewielki wzrost wydatków z 51,95 mld euro za 2024 r. do 53,3 mld euro w roku następnym, przy czym planowane wykorzystanie środków z Funduszu dotyczy kwoty 22 mld euro².

Jednocześnie średnioterminowe planowanie finansów na lata 2025-2028 potwierdza, że w następnych dwóch latach, tj. 2026 i 2027, tendencja ta w EP 14 będzie zachowana i dopiero na 2028 r. planuje się dokonać skokowego wzrostu wydatków aż do 80 mld euro – w związku z wyczerpaniem środków z Funduszu w 2027 r.; taki manewr ma pozwolić na utrzymanie wskaźnika 2% PKB. Wzrost ten – do 80 mld euro – zapewne będzie wynikał z konieczności realizacji projektów uzbrojenia mających zagwarantowane finansowanie ze środków budżetowych (*Verpflichtungsermächtigungen*), a więc już nie z Funduszu.

Przykład wydatków pokazuje, że intencją kanclerza Scholza było w 2024 r., podobnie jak rok wcześniej, zażegnanie kryzysowej sytuacji wokół zobowiązania sojuszniczego za pomocą kreatywnego budżetowania, a zarazem odsuwanie presji na wypełnienie zobowiązania 2% PKB do następnej kadencji Bundestagu (od 2025 r. do 2029 r.).

Ogólną przyczyną minimalistycznego planowania wydatków na obronność i niedotrzymania danej chadecji obietnicy o przeciętnym dochodzeniu do wskaźnika 2% PKB w trakcie pięcioletniego okresu istnienia Funduszu, wykorzystaniu jego środków tylko na projekty uzbrojenia oraz podwyższeniu regularnego budżetu obronnego, było dążenie do pogodzenia rosnących wydatków socjalnych w budżecie z zasadą zachowania hamulca budżetowego. Obie partie lewicowe, ale zwłaszcza SPD, nie były w stanie ze względu na swoje elektoraty ograniczyć preferencji socjalnych na rzecz zaakceptowania większych wydatków obronnych, a resort finansów pod kierunkiem lidera FDP Christiana Lindnera zrezygnować z przestrzegania reguły hamulca budżetowego, co było podstawowym elementem tożsamości FDP.

Rozwijanie wydatków obronnych na szeroką skalę za pomocą Funduszu miało istotne implikacje. Instrument ten powodował, że decydenci odsuwali konieczność podnoszenia regularnych wydatków obronnych w budżecie federalnym (EP 14). Obliczenia resortu obrony ze stycznia 2024 r., pokazały, że po wyczerpaniu środków z Funduszu w 2028 r. będzie brakować 56 mld euro na utrzymanie wydatków na

² Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2025 Einzelplan 14, Bundesministerium der Verteidigung, Anlage 1 Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr“ (1491), s. 73.

poziomie 2% PKB i kontynuację realizacji dużych projektów uzbrojenia (deficyt ten wynikał z różnicy między szacowaną kwotą potrzeb w 2028 r. – 107,8 mld euro i stałą kwotą wydatków w regularnym budżecie, tj. 51,9 mld euro). Na początku kwietnia 2024 r. okazało się też, że jakoby rozplanowano już całość środków z Funduszu, co jeszcze bardziej pogłębiło dylemat, jak utrzymać wskaźnik wydatków na poziomie 2% PKB w 2028 r. i jak zapewnić środki na samą reformę Bundeswehry. Ponadto po wygaśnięciu Funduszu zaspokajanie potrzeb obronnych przypadnie na okres zwiększającej się presji na budżet federalny z powodu konieczności sprostania kosztom zobowiązań socjalnych.

Jednak rozpad koalicji rządowej na początku listopada 2024 r. podważył również planowanie wydatków obronnych i postawił pod znakiem zapytania nawet ich minimalne zwiększenie. Jednocześnie okazało się, że dla „znielowania” problemu drastycznej luki po 2027 r., Ministerstwo Finansów zdecydowało się na zmianę sposobu kwalifikowania środków z Funduszu, co oznaczało obniżenie wskaźnika wydatkowania. Fundusz rozdysponowano w mniejszym stopniu, wbrew wcześniejszym deklaracjom ministra Borisa Pistoriusa (SPD) z czerwca 2024 r., że do końca tego roku zostanie on w całości związany umowami na uzbrojenie. Wskaźnik wykorzystania bowiem określono na dzień 11.10.2024 r. na 75%; tym samym było to mniej o 11 mld euro od podanej w czerwcu kwoty obłożenia Funduszu opiewającej na 86,6 mld euro (niewykluczone, że odbije się to na obniżeniu wskaźnika NATO-wskiego). Jednocześnie poinformowano, że inaczej niż zapowiadano dotąd, możliwe będzie częściowe finansowanie dużych projektów z Funduszu (np. zakup fregat czy samolotów), co było potwierdzeniem wspomnianej intencji zapewnienia kontynuowania finansowania kosztochłonnych i długoterminowych projektów za pomocą zobowiązań ich finansowania z EP 14 w kolejnych latach budżetowych (*Verpflichtungsermächtigungen*).

Mimo rozpadu koalicji proces zamówień uzbrojenia przebiegał w dotychczasowym tempie, o czym świadczyła współpraca partii koalicyjnych z CDU/CSU w Bundestagu nad sprawnym procedowaniem projektów (powyżej 25 mld euro) finansowanych z Funduszu. Przedstawiciele resortu obrony spodziewali się też, że jeszcze przed wotum nieufności dla rządu uda się uruchomić prestiżowy projekt ministerstwa dzięki specjalnej ustawie umożliwiającej specjalne zaopatrzenie finansowe dla żołnierzy (i ich rodzin) wchodzących w skład brygady na Litwie.

2. Reforma Bundeswehry

Osią zamysłu ministra Pistoriusa było obok zwiększenia wydatków obronnych przygotowanie Bundeswehry do realizacji naczelnego zadania – obrony terytorialnej i sojuszniczej, co pociągało za sobą konieczność restrukturyzacji sił zbrojnych.

Jednoznaczne stanowisko ministra Pistoriusa zjednało mu nie tylko przychylność opinii publicznej, ale także chadeckiej opozycji, która przeciwstawiała wysiłki ministra ambiwalentnej postawie jego macierzystej partii. Zaangażowanie Pistoriusa nie odpowiadało wpływowym tradycjonalistom we frakcji SPD zakładającym, że socjaldemokracja powinna odnowić się jako partia pokojowa, zachowując ostrożność wobec czynnika militarnego w polityce zagranicznej i artykułując przede wszystkim kwestie dystrybucji socjalnej.

Inicjatywy w ramach reorganizacji Ministerstwa Obrony i sił zbrojnych

Reformy strukturalne Pistoriusa dotyczyły ograniczenia dysfunkcjonalności resortu, a przede wszystkim przywrócenia Bundeswehrze zdolności operacyjnych i zdolności w zakresie odstraszenia oraz usprawnienia jej struktury organizacyjnej.

Pierwszym kluczowym działaniem było odtworzenie sztabu planowania dla lepszego koordynowania działaniami i uspołnieniami procesów decyzyjnych w resorcie. Następnie w lutym 2024 r. podjęto decyzje ukierunkowane na zmniejszenie liczby personelu w resorcie i koncentrację obszarów kompetencyjnych poprzez restrukturyzację departamentów (w tym likwidację 3 komórek, przeniesienie 300 stanowisk poza resort i zmianę przeznaczenia 1000 stanowisk) oraz pozbycie się zadań dublujących się i zbędnych dla działalności resortu. Działania te mające na celu także centralizację polityki komunikacyjnej resortu, spotkały się z oporem kadry wewnątrz ministerstwa. Następnie minister Pistorius w dniu 03.04.2024 r. zadecydował o zintegrowaniu planowania i dowodzenia operacjami w ramach jednego dowództwa operacyjnego (połączenie dowództwa terytorialnego i dowództwa operacjami), wydzieleniu obszaru cyberbezpieczeństwa jako nowego rodzaju sił zbrojnych (obok wojsk lądowych, marynarki i sił powietrznych) i utworzeniu specjalnych sił wsparcia (sektor medyczny, obrona ABC).

Newralgiczna reforma dotyczyła zwiększenia stanu osobowego Bundeswehry – ze 183 tys. do 203 tys. żołnierzy w 2031 r. – na podstawie podjętych środków usprawniających system rekrutacji oraz dodatkowo 100 tys. rezerwistów służących na podstawie dobrowolnych 14-dniowych corocznych turnusów, które przy obecnej tendencji wzrostowej pozwoliłyby w 2027 r. na objęcie ćwiczeniami zakładanej liczby rezerwistów. Jednak nie udało się usunąć nadmiernej centralizacji systemu rekrutacyjnego, skupionego w ramach jednego urzędu rekrutacyjnego w Kolonii, co zwłaszcza utrudniało uwzględnianie indywidualnych preferencji kandydatów.

Kluczowym czynnikiem umożliwiającym odtworzenie personelu sił zbrojnych byłoby przywrócenie powszechnej służby wojskowej, zawieszanej w 2011 r. Pistorius był jednak świadomy, że mogłoby to być trudne ze względów konstytucyjnych i politycznych, a nawet organizacyjnych i jednocześnie okazać się kontrproduk-

tywne, nawet jeśli jej przywrócenia w obecnej sytuacji domagały się stowarzyszenia wojskowych (*Bundeswehrverband* i *Reservistenverband*). Barię dla rekrutacji były obok tego deficyty w uzbrojeniu i wyposażeniu indywidualnym i w infrastrukturze (stan koszar), jak i w ochronie wojska przed cyberzagrożeniami.

Finalna propozycja ministra Pistoriusa zakładała wprowadzenie od lata 2025 r. dobrowolnego modelu rekrutacji opartego na obligatoryjnym przyjmowaniu zgłaszających się mężczyzn (i fakultatywnym kobiet) po ukończeniu 18. roku życia, potwierdzanym w specjalnym kwestionariuszu. Minister przewidywał, że wkład Niemiec do obrony sojuszniczej wymaga długoterminowo łącznie aż 460 tys. żołnierzy, z czego 260 tys. ma pochodzić z rezerwy. Po zaakceptowaniu przez rząd w dniu 6.11.2024 r. projekt nawet tak skromnej reformy (przewidywał możliwość zrekrutowania ok. 5000 mężczyzn rocznie) został sparaliżowany z powodu upadku koalicji, a przede wszystkim ze względu na termin przedwczesnych wyborów parlamentarnych w lutym 2025 r., co odsunęło w pewności procedowanie ustawy.

Przeszkodą dla wprowadzenia, a w zasadzie przywrócenia powszechnej obowiązkowej służby wojskowej obok braku odpowiedniej infrastruktury były też wątpliwości natury konstytucyjnej; powinna ona obowiązywać zarówno mężczyzn, jak i kobiety. Ponadto wyraźniejsze elementy obligatoryjności służby w ramach koalicji SPD/Zieloni/FDP byłyby nie do przeforsowania ze względu na opór SPD i FDP. Ważnym czynnikiem dla opracowania dość skromnej reformy był prawdopodobnie także wzgląd na opinię publiczną. Według badań własnych Bundeswehry z jesieni 2024 r. 46% ankietowanych uważało wprowadzenie obowiązkowej służby wojskowej za konieczne, podczas gdy 25% odrzucało to zdecydowanie. Ponadto 42% gotowych było sięgnąć po broń w razie zagrożenia dla Niemiec (poniżej 50. roku życia: 61% mężczyzn, 21% kobiet).

Modernizacja sił zbrojnych: zakupy sprzętu i uzbrojenia

Modernizacja uzbrojenia ze środków Funduszu Bundeswehry miała decydujące znaczenie dla odbudowy sił zbrojnych. Realizacja konkretnych projektów uzbrojenia zależała od usprawnienia systemu zamówień. Zmiany procedur zamówieniowych wprowadziła ustawa o przyspieszeniu zamówień dla Bundeswehry z 11.07.2022 r., która usprawniła warunki przetargów (m.in. podwyższenie kwoty wolnej od przetargu z 1000 euro do 5000 euro) i ułatwiła składanie zamówień na materiały niezwiązane bezpośrednio z zamówieniami uzbrojenia. W efekcie pierwszych reform Urzędu Zamówień Federalnych, jak i zdynamizowania prac Komisji Budżetowej i Obrony w Bundestagu, która ma obowiązek opiniowania i zatwierdzania każdego wniosku o dofinansowanie uzbrojenia i sprzętu powyżej 25 mln euro, na początku 2024 r. poprawiła się współpraca między Urzędem a przemysłem oraz przyspieszono procedury przetargowe.

Zmiany w systemie zamówień przełożyły się na tempo realizacji projektów finansowanych z Funduszu. Już bilans zamówień z Funduszu na koniec 2023 r. był pokaźny, opiewał na kwotę ok. 60 mld euro (ok. 60% środków). Dopiero pod koniec 2024 r. wystąpiły rozbieżności w komunikatach co do stopnia wykorzystania środków, gdy w październiku tego roku okazało się, że rozplanowanie wyniosło jednak ok. 75% stanu Funduszu.

3. Przemysł zbrojeniowy

Mimo przyspieszonego tempa zamówień istotną przeszkodą w zwiększeniu produkcji zbrojeniowej była perspektywa wyczerpania się środków Funduszu w 2028 r. Zarówno decydenci polityczni, jak i reprezentanci przemysłu zbrojeniowego mieli świadomość, że środki z Funduszu są niewystarczające, aby zapewnić trwałe wzmocnienie sił zbrojnych, jak i rozwój samej branży zbrojeniowej. Czynnikiem utrudniającym trwałą wzrost produkcji jest brak pewności planowania inwestycji. Po stronie przemysłu istnieją obawy co do zagwarantowania stosownych środków finansowych na kontynuację zakupów. Branża krytykowała otwarcie rząd za brak kompleksowej koncepcji rozwoju polityki przemysłowej. Jako podstawowe przyczyny wskazywała narzucony przez ministra Pistoriusa priorytet dokonywania zakupów gotowych produktów „z półki”, podczas gdy przemysł ten jest ukierunkowany na produkcję pod zamówienie, a dalej nadmiernie restrykcyjne przepisy eksportu uzbrojenia, dotyczące poddostawców i odstrasżające klientów. Szczególnie kluczowi poddostawcy, reprezentujący sektor małych i średnich przedsiębiorstw, krytykowali brak pewności planowania produkcji wskutek chwiejnej polityki zamówień i braku ramowych gwarancji państwa w sprawie długoterminowego odbioru produktów. Są oni zainteresowani uzyskaniem pewności planistycznej w horyzoncie wieloletnim, czyli przemyślanej i chroniącej ich interesy polityki przemysłowej ze strony państwa, a nie w perspektywie kilku lat, jak to narzuca proponowane rozwiązanie w postaci krótkotrwałego Funduszu i konieczności szybkiego pozyskania systemów uzbrojenia.

Za jedyne wyjście w kręgach przemysłu uchodzi rozwiązanie proponowane przez opozycję chadecką gwarantujące zwiększenie budżetu od 2028 r. o ok. 25 mld euro rocznie. Innego typu przeszkody wynikały z utrzymującej się w opinii publicznej rezerwy wobec producentów uzbrojenia motywowanej politycznie, czego przejawem były głośne protesty przeciw sprzedaży broni do Arabii Saudyjskiej czy rozbudowy zakładów produkcji amunicji koncernu Diehl w miejscowości Troisdorf czy Rheinmetall w Unterlüß. Również w dużej części środowiska bankowego, pomimo *Zeitenwende*, utrzymywała się stygmatyzacja przemysłu zbrojeniowego, rzutująca na odmawianie udzielania kredytów.

Najważniejszym deficytem niemieckiej polityki obronnej pozostawał problem kontynuacji finansowania projektów uzbrojenia od 2028 r., w następstwie czego nie można było rozwiązać problemu wąskich gardeł produkcyjnych wynikających ze sztywnej formuły zamówień, braku gwarancji nabywania produktów, a po stronie Bundeswehry nadal szwankowały regularne procedury zamówieniowe, mimo wdrożonych reform Urzędu Zamówień. Jednak na korzyść można zapisać wzrost tempa realizacji zamówień ze środków Funduszu, a także dużą elastyczność czołowych koncernów zbrojeniowych, jak np. Rheinmetall, szybko zwiększających produkcję pod kątem antycypowanych potrzeb.

Chadecja, która słusznie krytykowała chwiejną linię rządu w sprawie wydatków obronnych, zasadniczo przyjmowała ze zrozumieniem zapowiedzi ministra Pistoriusa o potrzebie ich radykalnego zwiększenia, reformy Ministerstwa Obrony i zwłaszcza Urzędu Zamówień w Koblencji. Krytyka dotyczyła braku konsekwencji ze strony rządu w polityce wobec przemysłu obronnego i braku kontroli nad modernizacją środków łączności cyfrowej i ich zainstalowania w pojazdach wojskowych.

Wnioski

- Świadomość priorytetowego potraktowania reform obronności konkuruje w RFN z tradycyjnymi przekonaniem partii lewicowych o potrzebie systemowego gwarantowania przez państwo kompensacji dystrybucyjnych w obliczu skutków ekonomiczno-społecznych wywołanych transformacją energetyczną i pogłębionych zerwaniem z zaopatrzeniem w gaz ziemny z Rosji. Dodatkowo antysystemowe partie opozycyjne szczególnie nagłaśniają istniejący dylemat, łącząc to z żądaniami zaangażowania się rządu na rzecz rozwiązań pokojowych, ograniczenia dostaw broni dla Ukrainy i protestami przeciw inwestowaniu w Bundeswehrę.
- Powolne tempo odbudowy niemieckiej polityki obronnej determinowały ogólniejsze uwarunkowania w postaci regulacji konstytucyjnej dotyczącej specyficznego wymogu polityki budżetowej, tj. nakazu przestrzegania zasady emitowania długu wynoszącego maksymalnie do 0,35% PKB (tzw. hamulec zadłużenia).
- W obszarze implementacji zauważalne było jednak w pierwszej połowie 2024 r. przyspieszenie współpracy między resortem obrony a komisją obrony Bundestagu nad projektami uzbrojenia, co pozytywnie wpływało na tempo zamówień uzbrojenia, podobnie jak usprawnienie samego Urzędu Zamówień Federalnych, co przyniosło zwiększenie jego efektywności.
- Czynnikiem sprzyjającym przemianom w zakresie obronności jest także komplementarne zacieśnienie relacji polityki z przemysłem zbrojeniowym,

widoczne w zmianie nastawienia centrum decyzyjnego do jego reprezentantów. Jednak ta ogólna zmiana nie znajduje jeszcze swojego pełnego wyrazu w zapewnieniu długoterminowej stabilności planowania sektorowi zbrojeniowemu w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw. Zwiększenie odpowiedzialności po stronie praktyki politycznej (kanclerz, resorty obrony i finansów) za wyznaczenie długoterminowej perspektywy finansowania na podwyższonym poziomie przyczyniłoby się do usunięcia przeszkód utrudniających dynamizację produkcji i harmonijne ułożenie relacji przemysłu zbrojeniowego z państwem.

- Brak strukturalnego rozwiązania wydatków na obronność od 2027/2028 r., zarówno w sensie ich umocowania (budżet regularny vs. Fundusz dla Bundeswehry), jak i ich repriorytetyzacji w budżecie, ogranicza rozwój efektywności niemieckiego przemysłu zbrojeniowego (szczególnie w segmencie MŚP), a tym samym ogranicza perspektywy odbudowy zdolności operacyjnych Bundeswehry. Ta wewnętrzna rozbieżność niemieckiej polityki obronnej prawdopodobnie będzie się utrzymywać i powracać co roku w trakcie debaty budżetowej, o ile nie pojawi się czynnik oddziałujący szokowo, analogicznie do agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r.
- Dla trwałego wzmocnienia sił zbrojnych, a także dla stworzenia efektywnego przemysłu zbrojeniowego środki specjalnego Funduszu w wysokości 100 mld euro okazały się niewystarczające. Potwierdzeniem intencji kontynuacji reform byłoby ujęcie w planowaniu średnioterminowym na lata 2025-2028 wzrostu środków w budżecie regularnym nie dopiero od 2028 r., lecz już od 2025 r., bądź obecnie szybka decyzja co do ewentualnego zwiększenia środków Funduszu dla Bundeswehry (rozwiązanie takie sugerował wicekanclerz Robert Habeck już po rozpadzie koalicji), co wymagałoby z kolei większości konstytucyjnej, a więc uzyskania zgody CDU/CSU.
- Sprawa reformy Bundeswehry w sensie nadania jej zdolności operacyjnych zgodnie z wymogami NATO (*New Force Model*) była i jest zdeterminowana wieloma czynnikami: zarówno zapewnieniem stałego długoterminowego finansowania, jak i usprawnieniem systemu zamówień, zwiększeniem wydajności niemieckiego przemysłu zbrojeniowego, który również oczekuje pewności długoterminowego zaangażowania państwa na rzecz polityki obronnej, a przy tym terminowym pozyskiwaniem nowych systemów uzbrojenia w ramach projektów finansowanych z Funduszu, a dalej zwiększeniem stanu osobowego Bundeswehry.
- Należy zauważyć, że – inaczej niż kwestia wydatków obronnych – same reformy obronności, jak i sprawa zwiększenia zdolności operacyjnych Bundeswehry nie budziły większych kontrowersji między partiami koalicji a CDU/CSU i nie były kwestionowane jako wyraz nadmiernej militaryzacji nawet przez SPD.

Patrycja Tepper

Kurs na Moskwę: prorosyjskie partie i inicjatywy w trzecim roku *Zeitenwende*

1. Zmieniający się krajobraz prorosyjskich wpływów w Niemczech

W trzecim roku *Zeitenwende* — przełomowej zmiany w niemieckiej polityce, ukierunkowanej także na uniezależnienie się od Rosji — prorosyjskie wpływy w RFN przybrały nową formę. Tradycyjne inicjatywy wspierające Moskwę, takie jak spółki energetyczne, działalność Fundacji Klimatycznej i innych niemiecko-rosyjskich projektów w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i całych Niemczech, traciły na znaczeniu, a uwaga skupiła się na nowych graczach. W szczególności Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*, AfD) oraz Sojusz Sahry Wagenknecht (*Bündnis Sahra Wagenknecht*, BSW) wyrosły na głównych propagatorów narracji, która podważa fundamenty *Zeitenwende*, neguje konieczność wspierania Ukrainy, destabilizując konsensus polityczny wokół strategicznego zwrotu Niemiec. Te przemiany odzwierciedlają także adaptację Kremla do nowych okoliczności, w których bezpośrednie powiązania ustępują miejsca subtelniejszym formom oddziaływania.

Przemiany w samej SPD pokazały także, że *Zeitenwende* nie do końca jest zwrotem w mentalności, a także nie oznacza chęci rozliczeń. Przykładem może być fakt, że choć początkowo socjaldemokracja starała się wyraźnie dystansować od Gerharda Schrödera, ze względu na jego powiązania z Rosją i stosunek do Władimira Putina, to z biegiem czasu i pod wpływem nowego sekretarza generalnego SPD zaczęła delikatnie go rehabilitować, podkreślając jego historyczną rolę w budowaniu znaczenia partii. Z kolei znana reprezentantka *Russlandversther* Manuela Schwesig (SPD) zaczęła zmieniać swoje stanowisko na proukraińskie,

dostosowując się do nowej rzeczywistości politycznej. Nie doprowadziła jednak do zamknięcia Fundacji Klimatycznej, a jej „osobista *Zeitenwende*” spotykała się często z zarzutem o hipokryzję podyktowaną chęcią kontynuowania kariery politycznej na wyższych szczeblach.

2. Sojusz Sahry Wagenknecht (BSW) – nowa prorosyjska siła polityczna w Niemczech

Sojusz Sahry Wagenknecht (BSW) była najważniejszym nowym graczem na niemieckiej scenie politycznej w 2024 r., wyróżniając się jako lewicowo-konserwatywna formacja o prorosyjskich inklinacjach. Powstanie BSW, które wyłoniło się z konfliktów ideologicznych wewnątrz *Die Linke*, było bezpośrednią odpowiedzią na rosnące rozczarowanie tradycyjnymi partiami lewicowymi, zwłaszcza w regionach wschodnich i przemysłowych. BSW skutecznie promuje narrację o tym, że lewica oddaliła się od problemów „zwykłych ludzi” – robotników czy pracowników najemnych, czyli osób borykających się z trudnościami życia codziennego. Wagenknecht przekonuje, że partie takie jak *Die Linke*, Zieloni czy SPD, zamiast skupiać się na kwestiach społeczno-ekonomicznych, które stanowią fundament dla ich poparcia, koncentrują się na promowaniu postulatów mniejszości, często określanych też „miejskimi elitami” z Berlina.

BSW jest partią populistyczną, która w swoim przekazie akcentuje dystans i antagonizm pomiędzy ogółem społeczeństwa a elitami. Zarówno w wypowiedziach członków, jak i w programie BSW nie brak sformułowań „obywatele”, „większość” czy „pracowici” (określenie to jest intencjonalnie szerokie, szersze niż „pracownicy”). Krytyka elit, jaką stosuje BSW, jest skierowana głównie przeciwko dużym międzynarodowym korporacjom, „najbogatszym” i „potężnym prywatnym interesom”, którym przypisuje się odpowiedzialność za społeczne i ekonomiczne problemy kraju. Partia szczególnie często odwołuje się do wartości „dobra wspólnego” i „polityki prospołecznej”, sugerując, że obecne elity polityczne i gospodarcze działają wbrew tym wartościom.

BSW umiejętnie łączy elementy lewicowego interwencjonizmu gospodarczego z konserwatyżmem kulturowym, co pozwoliło mu zająć niszę wśród elektoratu, który dotychczas nie miał adekwatnej reprezentacji politycznej. Sukces partii wynika z jej zdolności do mobilizacji zarówno elektoratu lewicowego, zniechęconego polityką establishmentu, jak i grup przeciwnych polityce migracyjnej oraz militarystycznemu kursowi w związku z Ukrainą. Pacyfistyczna retoryka BSW, oparta na sprzeciwie wobec dostarczania broni Ukrainie oraz krytyce niemieckiego przemysłu zbrojeniowego, trafiła na podatny grunt wśród wyborców sceptycznych wobec zaangażowania militarne Niemiec.

Nowa partia przyciąga przede wszystkim mieszkańców wschodnich landów Niemiec, gdzie BSW odniosło największy sukces. Przekaz partii przyciąga wyborców, którzy czują, że ich problemy zostały zepchnięte na dalszy plan. Większość z nich mieszka na terenach dawnej NRD i nie jest zadowolona z kształtu dzisiejszego kapitalizmu.

Tylko 15% wyborców BSW jest zadowolonych z demokracji, co jest niemal trzykrotnie niższym wskaźnikiem niż średnia krajowa. BSW skutecznie zagospodarowało rosnące rozczarowanie poziomem życia, a zwłaszcza sytuacją materialną, ponieważ większość wyborców partii ocenia swoje dochody jako niewystarczające. Na partię częściej głosują mężczyźni (57%) oraz osoby w wieku 41-65 lat, reprezentujące umiarkowany poziom wykształcenia. Istotnym atutem dla głosujących jest też osobowość liderki, Sahry Wagenknecht, której charyzma przyciągnęła aż 78% wyborców.

Sahra Wagenknecht jest populistką, a jej sprawność retoryczna przekłada się na popularność i sukces medialny. Mimo wieloletniego doświadczenia i rozpoczęcia politycznej kariery jeszcze w czasach NRD, kiedy to działała w PDS, Wagenknecht nigdy nie pełniła funkcji rządowej. Od ponad 30 lat jej aktywność ogranicza się do bycia w opozycji oraz konsekwentnej krytyki rządu, a także swojej byłej już partii – *Die Linke*. Wagenknecht jest znaną przeciwniczką zbyt liberalnego podejścia lewicy do migracji. Przekaz BSW ma także charakter narodowy – Wagenknecht skupia się na ochronie interesów niemieckich pracowników. Podejście partii dobrze rezonuje w grupach wyborców sprzeciwiających się obecnej polityce migracyjnej i coraz bardziej neoliberalnemu kursowi innych partii lewicowych.

Zaplecze personalne BSW jest oparte na rozczarowanych politykach lewicy, takich jak Fabio De Masi (dawniej w *Die Linke*) i Thomas Geisel (dawniej w SPD), co wzmacnia pozycję partii jako antyestablishmentowej, ale z silnym mandatem politycznym i doświadczoną ekipą. Istotną rolę odgrywa także były przewodniczący SPD i *Die Linke* oraz mąż Wagenknecht Oskar Lafontaine, którego obecność w partii nadaje jej dodatkowej wiarygodności w oczach wyborców lewicowych. Nie zabrakło również miejsca dla nowych twarzy wśród założycieli partii – Shervin Haghsheno czy Lukas Schön nie byli wcześniej aktywnie związani z polityką. Mimo dużych sukcesów wyborczych partia zamierza rozwijać się organicznie i dokładnie sprawdza osoby chcące do niej dołączyć. Wagenknecht obawia się, że w przeciwnym razie do BSW mogłyby przystąpić osoby nieidentyfikujące się z jego ideologią albo mogące zniszczyć jego wizerunek.

W wymiarze programowym BSW reprezentuje interesującą hybrydę w niemieckiej polityce, łączącą tradycyjne postulaty lewicowe z nacjonalistyczną retoryką i eurosceptycyzmem. Szybki sukces partii wskazuje na narastającą polaryzację niemieckiej sceny politycznej, gdzie tradycyjne podziały między lewicą a prawicą tracą na znaczeniu, a rośnie znaczenie partii populistycznych, odwołujących się

do antyestablishmentowych nastrojów i krytyki globalizacji. Poklask zyskują także wyraziste postacie, wśród których niewątpliwie można wymienić Wagenknecht.

Pojawienie się BSW oraz utrzymujący się kordon sanitarny wokół AfD skłoniły wschodnie struktury CDU i SPD do podjęcia rozmów koalicyjnych z nową formacją. Taki rozwój wydarzeń nadał partii większą wagę, a w Rosji zaczęto postrzegać ją jako obiecującą opcję, którą należy wspierać. BSW może również dyktować partiom głównego nurtu warunki, które z jednej strony są zaporowe, a z drugiej nie dotyczą tematów rozstrzyganych na poziomie krajów związkowych. Należy do nich tzw. klauzula pokojowa (*Friedensklausele*), forsowana przez Wagenknecht i jej partię. BSW domaga się włączenia jej do umów koalicyjnych w krajach związkowych, gdzie partia ma współrządzić. Jest to zapis zobowiązujący do dystansowania się Niemiec od działań wojennych i promowania polityki pokojowej, m.in. przez sprzeciw wobec wspierania Ukrainy oraz zbrojeń, w tym przede wszystkim stacjonowania amerykańskich rakiet w Niemczech.

3. Związki BSW z Rosją: Wspólna narracja i antyamerykanizm

Istotnym czynnikiem skłaniającym partię w do sprzyjania Rosji jest antyamerykanizm. Podobnie jak w AfD, tak i w BSW dominują dwie narracje dotyczące konfliktu na Ukrainie: po pierwsze, „wielobiegunowość świata”, a po drugie, populizm antywojenny.

Idea „wielobiegunowego świata”, przedstawianego jako alternatywa dla rzekomej dominacji USA i ich sojuszników nie jest nowa, ale w wykonaniu rosyjskim pełni funkcję propagandową, budując narrację, że świat powinien opierać się na kilku równoważnych biegunach władzy, z których jednym byłaby Rosja. Celem jest rozbicie jedności Zachodu, zachęcenie krajów rozwijających się do zajęcia stanowiska „pośredniego” i próba marginalizacji wpływów NATO oraz UE, które Moskwa przedstawia jako struktury imperialistyczne. BSW powiela tę narrację. W programie partii zapisano: „Nasze państwo zasługuje na pewną siebie politykę, która stawia dobro swoich obywateli na pierwszym miejscu i opiera się na zrozumieniu, że interesy amerykańskie częściowo znacznie różnią się od naszych. Naszym celem jest niezależna Europa suwerennych demokracji w wielobiegunowym świecie, a nie nowa konfrontacja blokowa, w której Europa zostaje uwikłana między USA a coraz bardziej pewny siebie nowy blok sił wokół Chin i Rosji”.

W kontekście wojny na Ukrainie BSW oskarża NATO i USA o prowokację, twierdząc, że Rosja została po części zmuszona do działań zbrojnych w obronie własnego bezpieczeństwa. BSW uznaje rosyjskie obawy i m.in. dlatego nie zgadza się na stacjonowanie amerykańskich rakiet w Niemczech. Szczególnie kry-

tyczna wobec NATO jest prominentna polityczka BSW – Sevim Dagdelen, która opublikowała książkę „NATO: Rozliczenie z sojuszem wartości” z okazji 75-lecia Sojuszu, podkreślając, że „nie ma czego świętować”.

BSW zdecydowanie krytykuje również unijne sankcje gospodarcze nałożone na Rosję, argumentując, że ich efekty uderzają bardziej w europejską gospodarkę niż w rosyjską. Zdaniem partii Europa prowadzi wręcz wojnę gospodarczą, która nie pomaga jednak zakończyć konfliktu na Ukrainie. Zamiast tego osłabia konkurencyjność europejskiego przemysłu, zwłaszcza niemieckiego, który stoi przed ryzykiem utraty kluczowych branż oraz setek tysięcy dobrze płatnych miejsc pracy. Politycy związani z BSW wskazują, że sankcje zwiększyły koszty energii i surowców, co znacząco podnosi koszty produkcji i obniża atrakcyjność europejskich towarów na globalnym rynku. W ich ocenie, sankcje w obecnym kształcie przynoszą więcej szkody europejskim obywatelom niż zamierzonej presji na Rosję, dlatego postulują również powrót do współpracy energetycznej z Rosją. Tani, rosyjski gaz to zdaniem partii także alternatywa bardziej ekologiczna od sprowadzania LNG z USA.

4. AfD i prorosyjski zwrot

Pod koniec 2023 i na początku 2024 r. AfD zaczęła osiągać w sondażach rekordowe wyniki – powyżej 20%. W niemieckich i światowych mediach zaczęto dokładnie analizować przyczyny sukcesu partii, a także jej związki z Rosją, chociaż prorosyjskie postawy nie są w AfD niczym nowym. Narracje w partii przeszły jednak istotną ewolucję – od eurosceptycznych początków, przez populistyczne hasła akcentujące ideę narodowej jedności, aż po wyraźne przesunięcie w stronę skrajnej prawicy. Wraz z tym procesem wzrosło znaczenie radykalnego skrzydła partii, które obecnie odgrywa kluczową rolę w jej strukturach. W ostatnim etapie tej transformacji AfD zaczęła pełnić funkcję ważnego przekaznika rosyjskiej propagandy, co wpływa na kształtowanie debaty publicznej w Niemczech i wzmacnia narracje korzystne dla Kremla. Poza tym partia od dawna i wprost przekonuje o korzyściach, jakie płyną dla Niemiec ze współpracy z Rosją. Podobnie jak ugrupowanie Wagenknecht, AfD także widzi przyszłość Niemiec w relacjach z Rosją i imporcie gazu z tego kraju.

Wielu członków skrajnej prawicy w Niemczech jest oskarżanych o niebezzinteresowne wspieranie Rosji. W głośnym skandalu wokół prorosyjskiej platformy propagandowej „Voice of Europe” na jaw wyszły możliwe transfery pieniędzy do prominentnych przedstawicieli AfD wytypowanych na głównych kandydatów do Parlamentu Europejskiego. Czeskie media doniosły na początku kwietnia 2024 r. o aferze związanej z siatką wpływów rosyjskich w Europie, budowaną w związku

z zaplanowanymi na czerwiec wyborami do Parlamentu Europejskiego. Czeski kontrwywiad zadeklarował, że dysponuje nagraniami, które obciążają Petra Bystrona (wówczas zasiadającego z ramienia AfD w Bundestagu) i dowodzą przyjmowania przez niego pieniędzy za promowanie rosyjskiej narracji w Europie. Główne partie polityczne w Niemczech zaatakowały AfD, oskarżając ją o współpracę z reżimami autorytarnymi i działanie na rzecz destabilizacji niemieckiej demokracji. W burzliwej debacie, która odbyła się na ten temat w Bundestagu 11.04.2024 r., wśród krytyków AfD wyróżniały się przede wszystkim głosy podkreślające świadomość i brak zaskoczenia co do powiązań tej partii z Rosją. Politycy partii umiarkowanych jednoznacznie oskarżali AfD o wspieranie reżimu Putina. Wskazywano na kontrowersyjne misje obserwacyjne AfD podczas wyborów w Rosji i na Białorusi, sugerując, że partia ta pełni rolę narzędzia propagandy Kremla. Zarzucano AfD, że wspiera wysiłki Putina w osłabianiu zachodnich demokracji. Politycy Zielonych określili AfD mianem „konia trojańskiego” Rosji, który umożliwi hybrydowe ataki na Niemcy. Liberałowie sugerowali, że to tylko początek większej afery, wskazując na możliwość transferu rosyjskich środków do AfD przez kryptowaluty.

Z kolei przedstawiciele AfD stosowali klasyczną taktykę obrony, przedstawiając się jako ofiary ataków politycznych i medialnych. Odrzucali zarzuty, twierdząc, że są one częścią politycznego „polowania na czarownicę”, a celem przeciwników politycznych jest zdyskredytowanie partii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Podobnie jak BSW, także AfD prezentuje się jako partia pokojowa, która w przeciwieństwie do partii „mainstreamu” dąży do zakończenia wojny na Ukrainie. Bliska jest jej argumentacja polegająca na przypisywaniu winy za konflikt Zachodowi, pomijanie tematu zbrodni rosyjskich na Ukrainie i postulowanie zawieszenia broni oraz ustępstw Ukrainy. Pod adresem NATO kierowane są zarzuty o jego agresywny i ekspansywny charakter. Podobnie jak BSW, AfD również stosuje pojęcie wielobiegunowego świata w sposób analogiczny do narracji Kremla.

Ponadto AfD konsekwentnie wykorzystuje różnorodne formaty, aby promować prorosyjskie treści, które znajdują podatny grunt wśród grup sceptycznych wobec NATO, UE oraz rządowej polityki względem Rosji. Chętnie stosowanym przez AfD formatem działań są manifestacje organizowane przy okazji innych wydarzeń, np. „Marszów Wielkanocnych” (*Ostermärsche*), gdzie przekaz prorosyjski często maskowany jest narracją pacyfistyczną. Największe marsze w 2024 r. (od 28 marca do 1 kwietnia) odbyły się w Berlinie z udziałem ok. 3,5 tys. uczestników, w Stuttgarcie ok. 2 tys. i w Bremie około 1 tys. osób. W Kolonii i w Monachium udział w nich wzięło odpowiednio ok. 700 i 500 osób. AfD zorganizowała wiec w Dreźnie (1.04.2024), podczas którego główni przedstawiciele partii, m.in. Tino Chrupalla i Maksymilian Krah, odwoływali się do sentymentu za „starymi, dobrymi” relacjami z Rosją. Chrupalla przekonywał zgromadzonych, że należy zabiegać o dobre relacje z Rosją w imię pokoju oraz korzyści materialnych: „W moim

dzieciństwie panował pokój, nawet jeśli Niemcy były podzielone. Niemcy zawsze radziły sobie dobrze, gdy miały dobre stosunki z Rosją”. Obiecywał, że gdy władzę przejmie AfD, gaz będzie kosztował cztery centy. Krah w swoim przemówieniu potwierdził, że przez gazociągi Nord Stream ponownie będzie płynął rosyjski gaz i „nie możemy się również doczekać rosyjskich turystów w Dreźnie”. Wystąpienia takie miały na celu pobudzenie sentymentu wobec Rosji, ukazywanej jako gwarant dobrobytu w Niemczech. Takie przekazy znajdują szczególne poparcie wśród mieszkańców byłej NRD, którzy w okresie istnienia państwa wschodnioniemieckiego mieli bliskie relacje z ZSRR i często tęsknią za stabilnością oraz materialnym dobrobytem, który, ich zdaniem, zapewniała współpraca z Rosją. AfD wykorzystuje ten sentyment, by zyskać poparcie w regionach, które nadal odczuwają skutki transformacji po zjednoczeniu Niemiec.

Co ciekawe, skandale, które wybuchły wokół powiązań AfD z Rosją mogły przyczynić się do spadku poparcia dla partii, z 23% na początku 2024 r. do 18% w późniejszych miesiącach. Jednak jednocześnie zwiększyła się liczba nowych członków partii, co może świadczyć o mobilizacji wśród jej zwolenników, którzy postrzegają ataki na AfD jako próbę zniszczenia partii.

5. Zniszczenie Nord Stream

Mimo zniszczenia większości infrastruktury Nord Stream sprawa wysadzenia gazociągów powraca w mediach, a także w przekazach AfD i BSW, które chcą wznowienia dostaw gazu z Rosji. Obie partie, w kontekście wzrostu napięcia wokół sabotażu, starają się zdyskredytować rząd niemiecki, wskazując na jego rzekomą niekompetencję i brak reakcji mimo możliwej wiedzy o zbliżającym się ataku. W ten sposób sugerują, że Niemcy były zbyt słabe lub niezdolne do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, co stawia w pozytywnym świetle propozycje AfD i BSW na rozwiązanie problemu, takie jak wznowienie współpracy z Rosją.

Zarówno AfD, jak i BSW, wykorzystują kontrowersje wokół Nord Stream, aby promować swoją antyzachodnią i prorosyjską retorykę. Przedstawiciele AfD domagają się wznowienia dostaw gazu z Rosji, podkreślając konieczność odbudowy stabilnych relacji z Moskwą, które ich zdaniem są kluczowe dla niemieckiej gospodarki. Z kolei BSW akcentuje rzekomy udział Ukrainy w sabotażu wobec gazociągów. Obie partie starają się zdyskredytować politykę rządu, który w ich opinii, zamiast skoncentrować się na interesach narodowych, koncentruje się na polityce ideologicznej i podporządkowaniu się interesom USA.

Informacje o wydaniu europejskiego nakazu aresztowania Wołodymyra Żurawłowa, Ukrainca podejrzanego o dokonanie akcji sabotażowej (podłożenie ładunków wybuchowych) na gazociągach Nord Stream 1 i 2, tylko wzmocniły ten przekaz. BSW

i AfD podchwyciły od razu korzystny dla nich wątek antyukraiński. Wagenknecht zaapelowała w związku z podejrzeniami o udział Ukraińców w sabotażu o całkowite zaprzestanie przez Niemcy finansowania dostaw broni dla Ukrainy oraz rozpoczęcie rozmów o odszkodowaniach od Ukrainy. Wystąpiła też z żądaniem powołania komisji śledczej w Bundestagu w celu zbadania roli niemieckiego rządu w kontekście ataków na gazociąg Nord Stream. Jej pomysł skomentował współprzewodniczący AfD Tino Chruppala, przypominając na portalu X, że jego partia już od lutego 2023 r. domagała się powołania takiej komisji. Podkreślił, że Niemcy potrzebują polityki opartej na interesach, która przekracza podziały partyjne, i wezwał do ustalenia faktów po wyborach do Bundestagu w 2025 r. Według sondaży z 2024 r. obie partie mogłyby zdobyć w Bundestagu wymagane do powołania komisji śledczej 25% głosów.

6. Osobista *Zeitenwende* Manueli Schwesig

Znana z wcześniejszej przychylności wobec Rosji premier Meklemburgii-Pomorza Przedniego Manuella Schwesig z SPD odwiedziła w czerwcu 2024 r. Ukrainę jako przewodnicząca Bundesratu. Jej obecność w Kijowie symbolizowała wyraźny zwrot w postawie politycznej, wpisując się w socjaldemokratyczną *Zeitenwende*. Przed 2022 r. Schwesig była jednym z najważniejszych zwolenników projektu Nord Stream 2, aktywnie promując współpracę gospodarczą z Rosją i sprzeciwiając się sankcjom po aneksji Krymu. Wezwania do jej dymisji nasiliły się szczególnie po wybuchu wojny na Ukrainie, gdy jej prorosyjska postawa stała się obiektem krytyki ze strony mediów, a także polityków spoza SPD.

Podczas wizyty w Kijowie premier Schwesig jednoznacznie wyraziła poparcie dla Ukrainy, deklarując, że „Ukraina musi ten konflikt wygrać”. Jej stanowisko, jak zauważyła Niemiecka Agencja Prasowa (dpa, 24.06.2024), stanowi „osobistą *Zeitenwende*” — przełom w jej polityce wobec Rosji, wywołany brutalną agresją na Ukrainę. Mimo tych wyraźnych gestów wsparcia dla Kijowa, w Meklemburgii-Pomorzu Przednim nadal nie było widać radykalnych zmian w podejściu do inicjatyw prorosyjskich, które były realizowane przez poprzednie lata. Schwesig wykazywała pragmatyzm, starając się dostosować do nowej rzeczywistości geopolitycznej, jednak jej działania nie zawsze były wiarygodne. Krytycy zwracali uwagę na brak głębszej refleksji nad wcześniejszą polityką, która przez lata opierała się na ścisłych relacjach z Rosją, w tym realizacji projektów takich jak „Dni Rosji” czy wspieraniu inicjatyw gospodarczych. Apogeum tych krytycznych uwag była specjalna debata w Bundestagu 1.03.2023 r. zatytułowana „Wyjaśnienie roli premier Manuella Schwesig w kontekście wydarzeń wokół Fundacji Klimatycznej w Meklemburgii-Pomorzu Przednim”.

Choć niemiecko-rosyjskie projekty zostały formalnie zawieszono, to reakcje władz Meklemburgii-Pomorza Przedniego pozostawiały wiele do życzenia. Ko-

misja śledcza powołana przez Landtag, mająca zbadać te inicjatywy, napotykała trudności ze skłonieniem do pełnej współpracy premier Schwesig oraz rządzącą SPD, co rodziło poważne zarzuty o próbę utrudniania dochodzenia i unikanie odpowiedzialności za decyzje podjęte w przeszłości.

7. Fundacja Klimatyczna i kontrowersje wokół prywatyzacji

Krótko po wybuchu wojny na Ukrainie Fundacja Klimatyczna, wcześniej wykorzystywana jako narzędzie do ukończenia budowy Nord Stream 2 i obejścia sankcji USA, stała się symbolem powiązań Meklemburgii-Pomorza Przedniego z Rosją. Choć rząd krajowy ogłosił zamiar jej likwidacji, w 2024 r. temat stracił na medialnym znaczeniu, co pozwoliło rządowi Fundacji podjąć kroki w kierunku jej prywatyzacji. W dniu 27.03.2024 r. były przewodniczący zarządu Erwin SELLERING (SPD) zapowiedział zmiany w statucie, które umożliwiłyby kontynuację działalności bez publicznej kontroli.

Decyzja o prywatyzacji budziła kontrowersje, zwłaszcza w kontekście kończącej się w styczniu 2025 r. kadencji zarządu Fundacji. Nowy skład tego gremium mógłby wspierać proces likwidacji. Opozycja w rządzie Meklemburgii-Pomorza Przedniego (CDU, Zieloni, FDP) ostrzegała, że zmiana statutu może uniemożliwić dalsze śledztwa w sprawie kontrowersyjnych działań Fundacji. Zieloni wskazywali, że prywatyzacja ograniczy dostęp mediów do informacji, a komisji śledczej przy Landtagu utrudni badanie przepływów finansowych i relacji Fundacji z rosyjskimi podmiotami.

Prace komisji już ujawniły poważne luki w systemie kontroli danych i procedur bezpieczeństwa w Urzędzie Górniczym w Stralsundzie, który mógł udostępniać poufne informacje NATO związane z Nord Stream 2. Ponadto część dokumentów Fundacji została zniszczona lub ocenzurowana, co utrudniało dochodzenie w sprawie mechanizmów finansowych i relacji z Gazpromem. Brak przejrzystości działań władz lokalnych oraz niepełna współpraca z komisją rodzą pytania o rzeczywisty zakres zmian w polityce Meklemburgii-Pomorza Przedniego, mimo deklarowanego przez Schwesig zerwania z prorosyjską przeszłością.

8. Częściowa rehabilitacja Schrödera w SPD: Koniec *Zeitenwende* w niemieckiej polityce?

Zarówno postawa Schwesig, jak i kontrowersje wokół Fundacji Klimatycznej, pokazują, jak trudne jest dla SPD wypracowanie spójnego kursu w relacjach z Rosją. W tym kontekście szczególnie problematyczna jest postać byłego kanclerza –

Gerharda Schrödera. Jest on postrzegany głównie przez pryzmat swoich związków z Rosją i Gazpromem. Część działaczy SPD domagała się nawet w 2022 r. jego wykluczenia z partii, wskazując na powiązania byłego kanclerza z Kreml, podczas gdy inna część, w tym wielu liderów, nie zapomniała o jego roli w historii SPD. Niemalą rolę odgrywały także osobiste sympatie, wystawione na próbę w związku z obchodzonymi 7.04.2024 r. 80. urodzinami Schrödera. Wydarzenie było nie tylko osobistym jubileuszem, ale także momentem manifestacji stosunku do kanclerza przez prominentnych socjaldemokratów. Schröder, ze względu na swoją kontrowersyjną przyjaźń z Putinem, stał się przez pewien czas partyjną persona non grata. Jego urodziny przyciągnęły uwagę czołowych polityków SPD, w tym prezydenta Franka-Waltera Steinmeiera i kanclerza Olafa Scholza, którzy złożyli mu gratulacje; podobnie jak współprzewodniczący SPD Saskia Esken i Lars Klingbeil. Pochwalny wpis opublikował Tino Chrupalla, który wyraził nadzieję na dokończenie „dzieła życia” Schrödera, czyli ścisłej współpracy Niemiec z Rosją.

Na przyjęciu z okazji 80. urodzin byłego kanclerza, które odbyło się w berlińskiej restauracji „Borchardt”, pojawili się politycy różnych partii, m.in. Wolfgang Kubicki (FDP), Gregor Gysi (*Die Linke*), Peter Ramsauer (CSU), Sigmar Gabriel (SPD) oraz Herbert Schmalstieg (SPD, były nadburmistrz Hanoweru). Wśród gości znaleźli się również Béla Anda (SPD, były rzecznik rządu Schrödera), Kai Diekmann (były redaktor naczelny „Bild”). Gościem był także nowy sekretarz generalny SPD – Matthias Miersch, który wówczas pełnił jeszcze rolę zastępcy przewodniczącego frakcji SPD w Bundestagu. Odchodzący ze stanowiska sekretarz generalny SPD Kevin Kühnert opowiadał się za izolowaniem Schrödera, ale gdy jego rolę przejął Miersch, okazało się, że w partii wciąż jest miejsce dla byłego kanclerza. Nowy sekretarz generalny SPD przekonywał w wywiadzie, że zasługi Schrödera, takie jak wycofanie Niemiec z wojny w Iraku i promowanie energii odnawialnej, to fundamenty współczesnej tożsamości SPD. Miersch w przeciwieństwie do swojego poprzednika bronił tym samym Schrödera, zaznaczając, że dwa postępowania arbitrażowe potwierdziły brak działania na szkodę partii, co formalnie zamyka sprawę jego wykluczenia.

Te wypowiedzi zostały uznane za próbę rehabilitacji byłego kanclerza, co wzbudziło poważne obawy wśród polityków opozycji oraz w koalicji rządzącej, którzy ogłosili 29.10.2024 r. na platformie X schyłek *Zeitenwende* w SPD. Norbert Röttgen z CDU krytykował Mierscha, wskazując, że jego działania mogą także prowadzić do rehabilitacji Rosji. Dziennikarz Daniel Brössler z „Süddeutsche Zeitung” zauważył, że Miersch nie traktuje lojalności Schrödera wobec Putina jako problemu. Marie-Agnes Strack-Zimmermann z FDP uznała powołanie nowego sekretarza generalnego za porażkę. Zmiana sekretarza generalnego SPD z Kühnerta, krytycznego wobec Schrödera, na Mierscha, bardziej skłonnego do obrony jego spuścizny, może świadczyć o wzmocnieniu się w partii nurtów wciąż postrzegających Rosję jako nieodzownego partnera.

Wnioski

- Prorosyjskie wpływy w Niemczech przeszły istotną transformację, przesuając się z tradycyjnych obszarów współpracy energetycznej i różnych formatów bilateralnych w kierunku bardziej ideologicznych narracji promowanych przez partie skrajne. AfD i BSW pełnią obecnie kluczową rolę w kształtowaniu prorosyjskiej retoryki, która nie tylko kwestionuje politykę Niemiec wobec Rosji i Ukrainy, ale także neguje założenia *Zeitenwende* oraz osłabia zaangażowanie Niemiec w transatlantyckie więzi, podważając zasadność *Westbindung* (integracji z zachodnimi strukturami).
- Obie partie w bardzo podobny sposób wykorzystują pozytywnie konotowane pojęcia „pacyfizmu”, „pokoju” i „wielobiegunowości” oraz formaty wieców, marszów i bezpośrednich spotkań z wyborcami. Ich elektorat to przede wszystkim mieszkańcy byłej NRD, którzy są niezadowoleni ze swojego położenia finansowego oraz z funkcjonowania demokracji.
- Kontrowersje związane ze zniszczeniem Nord Stream są wykorzystywane przez AfD i BSW do dyskredytowania rządu niemieckiego i promowania alternatywnej polityki zagranicznej opartej na relacjach z Rosją. W przyszłych wyborach obie partie mogą wspólnie osiągnąć poparcie umożliwiające im wspólne powoływanie komisji śledczych. BSW, chociaż odcina się od AfD, to nie wyklucza popierania wniosków partii, które odpowiadają jej przekonaniom i programowi. Na poziomie krajów związkowych taka współpraca jest już faktem (np. 25.10.2024 r. w Saksonii został przyjęty wniosek AfD i Landtag powołał komisję śledczą ds. koronawirusa. Było to możliwe dzięki głosom BSW).
- Przemiana postawy Manuela Schwesig w zestawieniu z brakiem realnych działań wobec Fundacji Klimatycznej i współpracy z komisją śledczą wskazują, że SPD, mimo oficjalnych deklaracji o odwróceniu od prorosyjskiej polityki, nie zdołała przeprowadzić prawdziwej transformacji w relacjach z Rosją. Częściowa rehabilitacja Gerharda Schrödera w partii wskazuje na wewnętrzne rozbieżności w podejściu do Rosji i brak chęci rozliczeń błędnej polityki. Przyszłość podejścia SPD wobec Rosji będzie zależeć od tego, jakie tendencje wewnątrz partii przejmą dominującą rolę.

Viktor Savinok

Sytuacja ukraińskich uchodźców w Niemczech

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. – obok innych konsekwencji – oznaczała dla Niemiec konieczność zmierzenia się z napływem ukraińskich uchodźców. Według danych niemieckiego Centralnego Rejestru Cudzoziemców (*Ausländerzentralregister*, AZR), ich liczba wynosi 1 215 048 osób (stan na 12.10.2024), co oznacza jej zwiększenie w porównaniu do liczby z 2023 r. o ok. 100 tys. osób. Główny tytuł prawny do pobytu w Niemczech, na który powołują się uchodźcy ukraińscy, wynika z §24 Ustawy o pobycie, pracy zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federacji (*AufenthG*). Uprawnia on ich do dostępu do niemieckiego rynku pracy oraz systemu pomocy społecznej, przeznaczonego dla niemieckich bezrobotnych. Oznacza to, że pomoc dla ukraińskich uchodźców nadal pochłania spore środki, szacowane na 10 mld euro. Dążąc do redukcji tych nakładów, od drugiej połowy 2023 r. rząd niemiecki wprowadził program promocji zatrudnienia *Jobturbo*. W jego ramach udało się zwiększyć liczbę uchodźców zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy z ok. 143 tys. we wrześniu 2023 r. do 233 tys. we wrześniu 2024 r. Należy dodać, że obecność uchodźców z Ukrainy nadal rodzi w Niemczech problemy związane z podziałem kompetencji między federację, kraje związkowe i gminy, np. w zakresie finansów.

1. Ogólne dane dotyczące ukraińskich uchodźców w Niemczech

Według rejestru AZR, liczba Ukraińców i Ukrainek przebywających w Niemczech obecnie (stan na 12.10.2024) to 1 215 048 osób, z których 1 027 354 osób otrzymało zezwolenie na pobyt czasowy zgodnie z §24 *AufenthG*, w przypadku

62 305 osób proces uzyskania tego zezwolenia był w toku, 50 125 osób złożyło wnioski o nadanie zezwolenia, 39 517 osób zwróciło się do władz niemieckich z prośbą o udzielenie ochrony międzynarodowej, a pozostałe 35 747 osób przebywało na terytorium Niemiec jako uchodźcy nieubiegający się o jakiegokolwiek zezwolenia. Ogólna liczba ukraińskich uchodźców ujęta w AZR, która na przełomie sierpnia i września 2022 r. przekroczyła 1 mln osób, od tego czasu powoli wzrasta o 7-10 tys. osób miesięcznie. Rejestr wskazuje, że do końca sierpnia br. ponad 374 tys. osób, które uciekły do Niemiec od początku wojny, wyjechało z powrotem na Ukrainę albo do innych państw strefy Schengen.

Według danych z października 2024 r. aż 97% osób zarejestrowanych w AZR jako uchodźcy z Ukrainy miało obywatelstwo tego państwa, z czego 63% stanowiły kobiety, a 36% – mężczyźni. Zauważalny jest też niewielki wzrost liczby ukraińskich mężczyzn przebywających w Niemczech – o 2% w porównaniu do jesieni 2023 r. Prawie 357 tys. ukraińskich uchodźców to osoby w wieku do 18 lat, z których ponad 132 tys. stanowią dzieci w wieku od 6 do 11 lat (czyli dzieci objęte w Niemczech obowiązkiem uczęszczania do szkoły podstawowej). Ponadto ok. 124 tys. uchodźców to osoby w wieku ponad 65 lat. Z danych Federalnego ministerstwa pracy z października br. wynika, że średni wiek ukraińskich obywateli przebywających w Niemczech wynosi ok. 40 lat. Dane niemieckich krajów związkowych wskazują, że najwięcej ukraińskich uchodźców przyjęły: Nadrenia Północna-Westfalia (ponad 232 tys.), Bawaria (ponad 158 tys.) oraz Badenia-Wirtembergia (ponad 155 tys.).

2. Wymiar polityczno-prawny pobytu Ukraińców w Niemczech

Poziom europejski

Na poziomie Unii Europejskiej status prawny ukraińskich uchodźców reguluje Decyzja Wykonawcza Rady UE z dnia 4.03.2022 r., która stwierdziła istnienie „masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy” oraz w związku z tym aktywowała przepisy dyrektywy 2001/55/WE, zwanej też „dyrektywą o masowym napływie”. Decyzja Wykonawcza przewiduje objęcie przybywających z Ukrainy uchodźców na terenach UE mechanizmem „ochrony czasowej”. Jej okres wynosi rok i może być automatycznie przedłużony dwukrotnie o sześć miesięcy.

Aktywacja przepisów dyrektywy 2001/55/WE spowodowała, że ukraińscy uchodźcy nie muszą przechodzić przez normalne procedury azyłowe w państwach członkowskich UE, tylko automatycznie otrzymują status rezydentów. Zapewniło to szybkie uregulowanie statusu prawnego ukraińskich uchodźców, przybywają-

cych do UE. Odstępując od procedury azylowej, wdrożenie dyrektywy o „masowym napływie” przyspieszyło i ułatwiło dostęp uchodźców do zatrudnienia i możliwości integracji.

Okres obowiązywania Decyzji Wykonawczej z 4.03.2022 r. wynosił rok i został automatycznie przedłużony o kolejny rok, obejmując uchodźców ukraińskich przebywających na terenach państw członkowskich UE ochroną czasową do 4.03.2024 r. W dniu 28.09.2023 r. Rada UE podjęła decyzję o przedłużeniu okresu ochrony czasowej do 4.03.2025 r., a w dniu 24.06.2024 r. okres ten został po raz kolejny przedłużony do 4.03.2026 r.

Decyzja Wykonawcza z 4.03.2022 r. przewidywała również przekazanie państwowemu członkowskim z budżetu UE 17 mld euro na działania związane z przyjmowaniem uchodźców z Ukrainy. Podział tych środków wywołał jednak dyskusje wśród państw członkowskich – 27.06.2024 r. szefowie rządów Niemiec, Polski i Czech, czyli państw, które przyjęły ponad 65% ogólnej liczby uchodźców z Ukrainy, wystosowali list do Komisji Europejskiej. Ubiegano się w nim o dodatkowe rekompensaty z budżetu UE ze względu na pobyt znaczącej liczby uchodźców z Ukrainy w tych państwach.

Poziom federalny

W Niemczech dyrektywa 2001/55/WE jest wdrażana poprzez §24 *AufenthG*. Oznacza to, że Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców nie postrzega wniosków ukraińskich uchodźców jak zwykłych wniosków o azyl, a federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych swoim rozporządzeniem (7.03.2022) zaleciło krajom związkowym w przypadku uchodźców z Ukrainy nie wszczynać postępowań deportacyjnych. Na tej podstawie niemieckie urzędy ds. cudzoziemców wydają obecnie ukraińskim uchodźcom zezwolenia na pobyt czasowy. Wskutek tego podejścia, w przeciwieństwie do innych uchodźców, Ukraińcy w Niemczech nie musieli przebywać w specjalnych ośrodkach i nie podlegali rozdzielaniu między kraje związkowe. Dotyczyło to jednak tylko uchodźców, którzy korzystali ze świadczeń socjalnych i mieszkań komunalnych lub mieszkali prywatnie.

Na mocy ustawy o zmianie porządku prawnego (*Rechtskreiswechsel*) z 22.05.2022 r. osoby, którym przyznano tymczasową ochronę zgodnie z §24 *AufenthG*, mają prawo w szczególności do (1) wykonywania pracy lub prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej, (2) dostępu do edukacji dla dorosłych, dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia, (3) opieki medycznej oraz świadczeń socjalnych oraz (4) zakwaterowania lub finansowego wsparcia zakwaterowania. Po wejściu w życie tej ustawy większość ukraińskich uchodźców została zakwalifikowana do podstawowych świadczeń socjalnych. Do kluczowych warunków dostępu do świadczeń należy posiadanie zezwolenia na pobyt czasowy oraz stałe zamieszkanie na te-

rytorium Niemiec. Sprawy ponad 500 tys. uchodźców w wieku produkcyjnym (od 15 do 65 lat) zostały przekazane Federalnej Agencji Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*).

Uchodźcom z Ukrainy posiadającym zezwolenie na pobyt czasowy w Niemczech zgodnie z §24 *AufenthG* przysługuje również zasiłek rodzinny, pod warunkiem, że ich dzieci przebywają na terytorium RFN. Na mocy ustawy z 22.05.2022 r. również przebywający w Niemczech ukraińscy emeryci (ok. 110 tys. we wrześniu 2024 r.) zostali zrównani w prawach z obywatelami Niemiec w wieku emerytalnym oraz otrzymali dostęp do świadczeń. Studenci, którzy przybyli z Ukrainy jako uchodźcy i mają mniej niż 35 lat, od czerwca 2022 r. mają prawo do uzyskiwania świadczeń wynikających z niemieckiej ustawy o wspieraniu kształcenia (*BAFöG*).

Poziom lokalny

Rządy krajów związkowych oraz gminy odpowiedzialne są za kwestie zakwaterowania, oświaty szkolnej i przedszkolnej oraz pomocy społecznej. Wspomnieć należy, że to lokalne urzędy do spraw cudzoziemców (podporządkowane krajom związkowym) oraz ośrodki pomocy społecznej (podporządkowane gminom) przyjęły na siebie pierwszy ciężar związany z napływem uchodźców z Ukrainy.

Ustawa o zmianie porządku prawnego z 22.05.2022 r. zniósła konieczność składania przez ukraińskich uchodźców wniosków o azyl oraz przekazała sprawy związane z ich integracją na rynku pracy urzędowi pracy, podległym rządowi Niemiec i finansowanym z budżetu federalnego. Przyczyniła się ona do odciążenia lokalnych oddziałów pomocy społecznej, które jednak nadal odpowiedzialne są za wypłatę świadczeń emerytom oraz finansowanie mieszkań socjalnych. Wywołała ona jednak niejednoznaczną reakcję, gdyż np. Stowarzyszenie Niemieckich Miast i Gmin określało ją jako pospieszną, przestrzegając, że urzędy na poziomie komunalnym zostaną przeciążone, gdyż wiele kwestii proceduralnych nie zostało w wystarczającym stopniu wyjaśnionych zarówno urzędnikom, jak i petentom.

Przyjęcie przez Niemcy ponad 1 mln uchodźców z Ukrainy spowodowało problemy z ich zakwaterowaniem, za które odpowiedzialne są głównie gminy i kraje związkowe. Pomimo że większość uchodźców zakwaterowana jest w lokalach prywatnych lub mieszkaniach socjalnych (ponad 80%), to ok. 15% uchodźców wciąż znajduje się w miejscach zbiorowego zamieszkania. Skutkiem tego jest wysoki stopień obciążenia infrastruktury centrów recepcyjnych oraz miejsc tymczasowego pobytu, odnotowywany prawie we wszystkich krajach związkowych. Dzieje się tak mimo że od marca 2022 r. w całym państwie utworzono co najmniej 90 tys. miejsc czasowego pobytu dla uchodźców.

Organy krajów związkowych i gmin pozostają odpowiedzialne za integrację ukraińskich dzieci do niemieckiego systemu oświaty. W tym zakresie przybycie nowej grupy uchodźców pogłębiło istniejące problemy z brakiem miejsc oraz niedoborami kadrowymi w żłobkach, przedszkolach i szkołach. Jednak według danych na koniec 2023 r., ponad 70% ukraińskich dzieci w wieku od 3 do 6 lat uczęszczało

do żłobków i przedszkoli. Oprócz tego, w sierpniu 2024 r. prawie 210 tys. dzieci w wieku szkolnym było zapisanych do szkół. Wszystkie kraje związkowe podają, że w związku z napływem uchodźców zatrudniły nowych nauczycieli i innych pracowników pedagogicznych. Zatrudnionych zostało również ponad 3 tys. nauczycieli z Ukrainy, aby zapewnić naukę dzieciom ukraińskich uchodźców.

3. Sytuacja wokół zatrudnienia uchodźców z Ukrainy w Niemczech

W 2024 r. utrzymywała się zaistniała w drugiej połowie 2023 r. tendencja stopniowego wzrostu zatrudnienia uchodźców ukraińskich w Niemczech. Spowodowane było to ukończeniem przez znaczące liczby uchodźców kursów integracyjnych.

Według danych Federalnej Agencji Pracy z listopada 2024 r. liczba zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy obywateli Ukrainy wzrosła z 57 tys. w lutym 2022 r. do 233 tys. we wrześniu 2024 r. Oprócz tego 50 tys. pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z danych za pierwszy kwartał 2024 r. wynikało, że ok. 27% uchodźców z Ukrainy w wieku produkcyjnym miało pracę w Niemczech. Liczba zatrudnionych kobiet była niższa od liczby podejmujących pracę mężczyzn (odpowiednio 29% i 35%). We wrześniu 2024 r. ok. 326 tys. uchodźców pozostawało niedostępnych dla niemieckiego rynku pracy ze względu na uczestnictwo w kursach integracyjnych lub samotne wychowywanie dzieci, a ok. 203 tys. pozostawało bezrobotnych. Ponad połowa pracujących w RFN uchodźców z Ukrainy jest zatrudniona w handlu, sektorze pracy tymczasowej, gastronomii lub budownictwie.

Na sytuację zatrudnienia uchodźców z Ukrainy w Niemczech wpływa dynamika rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego, która powoduje nadal wysoki stopień niepewności co do konieczności pozostania Ukraińców w Niemczech. Wpływa to na rozwój wśród uchodźców umiejętności językowych lub kwalifikacji zawodowych oraz ich chęć do budowania kariery lub sieci kontaktów w Niemczech. Od 2022 r. wyniki badań opinii uchodźców o ich sytuacji życiowej konsekwentnie wskazują również na potrzebę szerszego dostępu do wsparcia psychologicznego.

Wpływ na dynamikę zatrudnienia uchodźców z Ukrainy wywiera również przyjęta przez rząd federalny polityka integracji. Stawia ona w pierwszej kolejności na uzyskanie kompetencji językowych i zawodowych, a nie na zwiększenie poziomu zatrudnienia. Integracja ukraińskich uchodźców na niemieckim rynku pracy odbywa się stopniowo, w miarę ukończenia przez kolejne grupy osób kursów integracyjnych. Według danych Federalnej Agencji Pracy, we wrześniu 2024 r. kursy ukończyło ponad 270 tys. ukraińskich obywateli, a ok. 90% z nich miało uzyskać

umiejętność posługiwania się językiem niemieckim na poziomach B1 oraz A2. Ponadto 101 tys. uchodźców uczęszczało na kursy integracyjne, z których ponad 70 tys. miało je ukończyć na początku 2025 r.

Podjęcie pracy w Niemczech przez uchodźców wiąże się z koniecznością nostryfikacji dyplomów oraz uznania uzyskanych w Ukrainie kwalifikacji zawodowych. Postępowania w sprawach nostryfikacyjnych są dość zbiurokratyzowane i długotrwałe. Potwierdzają to m.in. dane Federalnej Agencji Pracy, które wskazują, że w listopadzie 2024 r. około połowa bezrobotnych (102 tys.) oczekiwała na uznanie ich wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych w Niemczech, z czego ok. 54 tys. – na uznanie wykształcenia wyższego.

Obok wymienionych czynników, na niekorzyść uchodźców w zakresie zatrudnienia oddziałują również zawilości niemieckiego prawa migracyjnego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych czy brak znajomości mechanizmów działania niemieckich urzędów.

4. Niemieckie dyskusje polityczne dotyczące uchodźców z Ukrainy

Polityka rządu federalnego dotycząca uchodźców z Ukrainy początkowo została poparta zarówno przez opcje koalicyjne, jak i przez opozycyjną chadecję. Jednak już w drugiej połowie 2022 r. ze strony CDU pojawiły się głosy krytyczne. Jednym z przykładów stała się wypowiedź Friedricha Merza (26.09.2022), w której określił niektórych uchodźców mianem „turystów socjalnych” i z której później musiał się wycofywać ze względu na negatywny odbiór tej wypowiedzi ze strony partii koalicyjnych i prasy.

W ciągu 2024 r. działania rządu w kwestii uchodźców z Ukrainy były krytykowane zarówno przez CDU/CSU, jak i koalicyjną FDP. Krytyka dotyczyła dwóch wątków. Pierwszy z nich dotyczył otrzymywania przez uchodźców ukraińskich „dochodu obywatelskiego” (*Bürgergeld*) na tych samych zasadach, co niemieccy bezrobotni. Sekretarz generalny CDU Carsten Linnemann dowodził, iż wysokość *Bürgergeld* nie stymuluje bezrobotnych, w tym i uchodźców z Ukrainy, do podejmowania zatrudnienia (29.07.2024). Przedstawiciele FDP argumentowali, że to wysokość „dochodu obywatelskiego”, a nie strukturalne problemy, jak np. brak miejsc w żłobkach i przedszkolach czy skomplikowane procedury uznawania nabytych w Ukrainie kwalifikacji, stoi na przeszkodzie lepszemu integracji Ukraińców na niemieckim rynku pracy.

Drugi wątek krytyki związany był ze zbyt wolnym tempem procesu zatrudniania ukraińskich uchodźców w Niemczech. Rządowi zarzucano niezbyt energiczne wdrażanie zainicjowanego jesienią 2023 r. programu *Jobturbo* i niechęć do mo-

bilizowania uchodźców do podejmowania pracy. W tym kontekście przytaczano m.in. kwoty zatrudnienia uchodźców w Polsce (65%) i Danii (56%), porównując je ze wskaźnikiem zatrudnienia w Niemczech (27%). Oprócz tego przedstawiciele CDU/CSU i FDP krytykowali rząd Scholza za niedostateczne przygotowanie na przyjęcie dużej liczby uchodźców, zarzucając brak odpowiedniej koordynacji między władzami na poziomie federalnym, krajów związkowych i lokalnym oraz brak postępów w wypracowaniu mechanizmów kompensujących wydatki ponoszone przez budżety krajowe na rzecz przyjmowania uchodźców.

Akcentowano również potrzebę dokładnego rejestrowania uchodźców oraz weryfikowania ich uprawnień do świadczeń. Chadey i liberałowie wzywali też rząd do uproszczenia procedur uznawania kwalifikacji zawodowych i dyplomów, aby szybciej uniezależnić większą liczbę Ukraińców od świadczeń socjalnych.

Polityka rządu wobec uchodźców z Ukrainy była negatywnie odbierana przez skrajne opcje polityczne. Przedstawiciele AfD i BSW skupili się na przedstawianiu ukraińskich uchodźców wojennych jako obciążenia dla niemieckiego systemu socjalnego oraz oskarżaniu rządu o nieprzygotowanie na ich masowy napływ. Argumentowali, że przybycie ukraińskich uchodźców doprowadziło do pogorszenia jakości usług dla obywateli RFN oraz dowodzili, że pomoc i usługi powinny być udzielane przede wszystkim Niemcom, a dopiero w dalszej kolejności uchodźcom. AfD i BSW domagają się wykluczenia uchodźców z Ukrainy z grona osób otrzymujących *Bürgergeld* oraz wypłacania im świadczeń przewidzianych dla osób ubiegających się o azyl (29.10.2024).

W przeciwieństwie do AfD i BSW, przedstawiciele *Die Linke* wyrażali solidarność z ukraińskimi uchodźcami wojennymi, podkreślając potrzebę ochrony ludności cywilnej i zapewnienie bezpieczeństwa uchodźcom. Jednocześnie partia krytycznie odebrała decyzję automatycznie przyznającą uchodźcom z Ukrainy prawo do pobytu czasowego w Niemczech na mocy §24 *AufenthG* oraz wynikające z niego korzyści. Działacze niemieckiej lewicy podkreślali humanitarny wymiar przyjmowania uchodźców w RFN, zarzucając rządowi tworzenie podwójnych standardów w traktowaniu uchodźców z różnych regionów świata.

Wnioski

- Przyjęte w Niemczech rozwiązania prawne (ustawa *AufenthG* i ustawa o zmianie porządku prawnego z 22.05.2022 r.) zapewniły przybyłym do kraju uchodźcom z Ukrainy względną jasność sytuacji i możliwość planowania do początku marca 2026 r. Stworzyło to korzystne warunki dla procesu integracji i przyczyniło się do zmniejszenia obciążenia lokalnych organów migracyjnych oraz budżetów krajów związkowych w zakresie przyjmowa-

nia i rozpatrywania wniosków oraz utrzymywania ponad 1 mln uchodźców w RFN.

- Z drugiej strony uruchomienie §24 *AufenthG* skutkowało powstaniem paralelnych systemów prawnych dla uchodźców z Ukrainy oraz migrantów z innych państw, co wywołało komplikacje na poziomie urzędniczym oraz dyskusje na temat reformy systemu przyjmowania uchodźców w Niemczech. Jednocześnie stosowanie §24 *AufenthG* spowodowało zarzucenie wcześniejszej praktyki indywidualnego podejścia do przyznawania praw do pobytu, świadczeń i kwestii zatrudnienia.
- Brak perspektywy przedłużenia okresu obowiązywania unijnej dyrektywy o masowym napływie (2001/55/WE) po 4.03.2026 r. będzie wymagał od przyszłego rządu federalnego poszukiwania nowych rozwiązań prawnych związanych z ewentualnym przedłużeniem pobytu ukraińskich uchodźców w Niemczech. Dotyczy to m.in. wymogów koniecznych do uzyskania przez osoby objęte ochroną zezwolenia na pobyt stały w Niemczech.
- Niemiecka debata polityczna w kwestiach uchodźców z Ukrainy dotyczyła w 2024 r. przede wszystkim problemu świadczeń społecznych i w znacznie mniejszej mierze tematów kulturowych lub światopoglądowych. Rozwijała się ona w ramach ogólnoniemieckiej debaty nad wprowadzonym przez rząd Scholza „dochodem obywatelskim” oraz wpływem wypłacania tego świadczenia na dynamikę zatrudnienia bezrobotnych.
- W ramach debaty politycznej przed zaplanowanymi na luty 2025 r. wyborami do Bundestagu należy oczekiwać dalszej instrumentalizacji kwestii wypłat świadczeń socjalnych dla uchodźców z Ukrainy. Krytyka wobec działań rządu formułowana była w 2024 r. przede wszystkim przez AfD i BSW, ale również przez CDU/CSU i FDP.

Rafał Szymanowski

Kwestie finansowe i stanowisko Niemiec wobec sankcji

Jednym z elementów *Zeitenwende* ogłoszonej przez kanclerza Olafa Scholza po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. było tymczasowe złagodzenie surowych niemieckich zasad finansowych i utworzenie specjalnych pozabudżetowych funduszy, aby umożliwić wsparcie finansowe działań wojennych prowadzonych przez Ukrainę. W trakcie swojego przemówienia w Bundestagu kanclerz zapowiedział utworzenie specjalnego funduszu (*Sondervermögen*), aby zwiększyć wydatki na obronę, unowocześnić wyposażenie Bundeswehry i ostatecznie spełnić cel NATO przeznaczania 2% PKB na obronę (ok. 75 mld euro w 2022 r.). W dziedzinie energetyki kanclerz obiecał odłączyć Niemcy od taniej ropy i gazu z Rosji, zdywersyfikować import energii i jak najszybciej zbudować nowe terminale LNG. Argumentował również, że konieczne jest tymczasowe złagodzenie surowych niemieckich zasad finansowych, aby umożliwić wygenerowanie odpowiednich środków na te cele.

1. Finansowanie *Zeitenwende* - dyskusje w Niemczech

Na fali zapowiedzi Scholza z 2022 r. w Niemczech stopniowo rozpoczęła się również dyskusja na temat zasadności dalszego utrzymywania rygorystycznych zasad fiskalnych wprowadzonych poprzez tzw. hamulec zadłużenia (*Schuldenbremse*). Jest to umocowana konstytucyjnie reguła fiskalna, która ogranicza strukturalny deficyt budżetowy rządu federalnego do 0,35% PKB rocznie, co ma na celu zapewnienie zrównoważonego budżetu, tj. takiego, w którym bieżące dochody pokrywają wszystkie wydatki. Hamulec zadłużenia został wpisany do niemieckiej ustawy zasadniczej w 2009 r. i zaczął w pełni obowiązywać od

2016 r. Ma sprzyjać zapewnieniu dyscypliny fiskalnej, zrównoważeniu budżetu, długoterminowej zdolności obsługi zadłużenia. Zwolennicy tego mechanizmu uważają, że jest on niezbędny do utrzymania stabilności gospodarczej, odpowiedzialności fiskalnej i zapobiegania nadmiernej akumulacji długu, co mogłoby obciążać przyszłe pokolenia.

W ostatnich latach mechanizm jest jednak coraz częściej krytykowany za ograniczanie niezbędnych inwestycji publicznych. Krytycy twierdzą, że hamuje on zdolność rządu do reagowania na wyzwania gospodarcze i inwestowania w infrastrukturę, obronność i zielone technologie. Podkreślają, że rygorystyczne reguły fiskalne utrudniły Niemcom m.in. modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej przy korzystnych warunkach finansowania rynkowego, które panowały w dekadzie niskich stóp procentowych w latach 2010-2020.

Debata nad hamulcem zadłużenia nasiliła się w Niemczech w związku z panującą recesją gospodarczą i zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Impuls do dyskusji wniosła także publikacja wspomnień autorstwa Angeli Merkel, w których była kanclerz, która sama wprowadziła hamulec zadłużenia, wezwała do jego złagodzenia, aby móc zrealizować konieczne inwestycje dla przyszłych pokoleń. Również prezes Bundesbanku Joachim Nagel wezwał do większej elastyczności fiskalnej w celu sprostania długoterminowym wyzwaniom strukturalnym.

Partie polityczne w Niemczech są podzielone w tej kwestii. Politycy konserwatywnej CDU/CSU, tradycyjnie silni zwolennicy hamulca zadłużenia, wykazują obecnie otwartość na ograniczone reformy, kładąc nacisk na inwestycje, a nie na wydatki socjalne. Zieloni wyrazili poparcie dla uelastycznienia hamulca zadłużenia, aby umożliwić zwiększenie inwestycji publicznych. Także SPD wysłała sygnały gotowości do reformy *Schuldenbremse*, choć jednocześnie aktualny minister finansów i zaufany Scholza, Jörg Kukies podkreśla liczne korzyści wynikające z obowiązywania hamulca zadłużenia. Największymi obrońcami tego instrumentu są w Niemczech już tradycyjnie liberałowie z FDP. Z kolei przedstawiciele BSW i *Die Linke* krytykują regułę jako neoliberalny środek oszczędnościowy, który podważa dobrobyt społeczny. Debata ta ma kluczowe znaczenie dla nadchodzących wyborów, a stanowiska partii w sprawie hamulca zadłużenia odzwierciedlają ich szersze spojrzenie na politykę gospodarczą i fiskalną. Wynik tej dyskusji będzie miał znaczący wpływ na podejście Niemiec do polityki fiskalnej, inwestycji publicznych i wzrostu gospodarczego w nadchodzących latach.

Warto przypomnieć, że to właśnie spór wokół finansowania inwestycji i pomocy wojskowej dla Ukrainy był bezpośrednią przyczyną dymisji ministra finansów Christiana Lindnera z FDP i upadku koalicji rządzącej w listopadzie 2024 r. Zarówno Scholz, jak i Habeck próbowali przekonać Lindnera, aby zgodził się na złagodzenie surowych niemieckich przepisów dotyczących zadłużenia, umożliwiając tym rządowi wydać więcej na obronę, wsparcie dla Ukrainy i ożywienie

gospodarki. Podczas spotkania w środę 6.11.2024 r. Scholz argumentował, że wraz z powrotem prezydenta Donalda Trumpa do Białego Domu, wojna Rosji przeciwko Ukrainie jest właśnie tego rodzaju sytuacją nadzwyczajną, która pozwala na złagodzenie zasad. Liderzy partii tworzących koalicję zebrali się, aby spróbować pogodzić różnice zdań w sprawie sposobu załatania dziury w budżecie na 2025 r. w wysokości 9 mld euro. Na sam koniec kanclerz Scholz zarzucił ministrowi finansów, że nie przedstawił żadnej konstruktywnej propozycji i wielokrotnie nadużył jego zaufania. Następnie Scholz poinformował Lindnera, że chce już, aby ten był członkiem jego gabinetu, co doprowadziło do rozpadu koalicji.

2. Niemcy wobec sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję

Drugą istotną zmianą związaną z kwestiami finansowymi było nowe podejście Niemiec do sankcji gospodarczych.

Nałożenie sankcji na Rosję było możliwe dzięki bezprecedensowej współpracy USA i UE. Jak się okazało, administracja USA w tajemnicy współpracowała z Komisją Europejską w celu skoordynowania możliwych sankcji już od listopada 2021 r. Jeszcze przed rozpoczęciem się pełnoskalowej inwazji na Ukrainę, amerykański sekretarz stanu Antony Blinken ostrzegwał, że Stany Zjednoczone zastosują „szereg skutecznych środków ekonomicznych, których nie używaliśmy w przeszłości”. Sankcje UE wymagały jednomyślnego poparcia wszystkich dwudziestu siedmiu państw członkowskich.

Zielone światło ze strony Niemiec dla sankcji stanowiło zwrot w stosunku do ich wcześniejszej polityki. RFN – jako oparta na eksporcie gospodarka, która potrzebuje otwartego systemu handlowego i swobodnej wymiany gospodarczej z innymi państwami, aby generować wysokie stopy wzrostu gospodarczego – nigdy nie była zwolennikiem wykorzystywania sankcji ekonomicznych w celu osiągnięcia celów politycznych. Niemcy zawsze obawiały się, że stosowanie sankcji i innych narzędzi polityki gospodarczej będzie nieuchronnie prowadzić do kryzysu otwartego systemu handlowego, osłabiania pozycji Światowej Organizacji Handlu oraz powstania regionalnych bloków handlowych.

To tradycyjne podejście Niemiec do sankcji pokazuje przykład budowy gaziociągu Nord Stream 2. Na końcowym etapie budowy senator Ted Cruz, pochodzący ze stanu Teksas, znaczącego producenta gazu, zaczął formować polityczną koalicję, by powstrzymać Rosję przed budową kolejnych rurociągów do Europy i obrał za cel szwajcarsko-holenderską firmę inżynierską Allseas, która opracowała zastrzeżoną technologię pozwalającą jej statkowi układać od trzech do pięciu kilometrów rurociągu dziennie. Cruz przygotował wymierzony w Allseas projekt

ustawy, który został włączony do ustawy o autoryzacji obrony narodowej USA 2020, wzywając Departamenty Stanu i Skarbu USA do zidentyfikowania wszelkich „statków, które angażują się w układanie rur na głębokości 100 stóp lub więcej pod poziomem morza w celu realizacji projektu gazociągu Nord Stream 2”. Cruz wraz z senatorem Ronem Johnsonem przekazali dyrektorowi generalnemu All-seas Edwardowi Heeremie, że każda firma, która naruszy prawo, może podlegać „miażdżącym i potencjalnie śmiertelnym sankcjom prawnym i gospodarczym”. Z Berlina dobiegły wówczas głosy oburzenia. Kanclerz Angela Merkel stwierdziła, że Niemcy „nie pochwalają praktyki sankcji eksterytorialnych”, a ówczesny szef MSZ z ramienia SPD Heiko Maas podkreślił, że „europejska polityka energetyczna jest ustalana w Europie, a nie w USA”, dodając, że „strategia spalonych mostów” popchnie Rosję w ramiona Chin”.

Przed 2022 r. poparcie dla Nord Stream 2 było w Niemczech szerokie i ponadpartyjne, nie obejmując jedynie Zielonych. Kanclerz Merkel podkreślała, że jest to czysto „komercyjny projekt”. Kiedy Aleksiej Nawalny, znany rosyjski polityk opozycyjny, został w tajemniczy sposób otruty, Zieloni złożyli w parlamencie wniosek wzywający rząd do zatrzymania budowy Nord Stream 2, argumentując, że projekt gazociągu dzieli Europę i zniechęca Polskę i Ukrainę do Niemiec. Wszystkie pozostałe partie, tj. CDU/CSU, SPD, *Die Linke* i AfD zagłosowały przeciwko niemu.

Po agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. to podejście okazało się nie do obrony, a Niemcy zmuszone były przystać na sankcje gospodarcze nałożone na Rosję.

Pełna lista sankcji gospodarczych obejmuje instrumenty finansowe, instrumenty dotyczące wymiany handlowej z Rosją w określonych sektorach gospodarki, a także sankcje związane z energetyką, transportem i mediami. System sankcji określający te środki składa się z decyzji Rady 2014/512/WPZiB i rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014.

Do najważniejszych sankcji finansowych należą:

- Blokada rezerw i aktywów rosyjskiego banku centralnego, a także zakaz finansowania rosyjskiego rządu i banku centralnego;
- Zakazy dotyczące szeregu interakcji finansowych, usług ratingu finansowego i transakcji z Rosją, a także zakazy dostarczania banknotów i sprzedaży papierów wartościowych;
- Oddzielenie niektórych rosyjskich banków od systemu przesyłania wiadomości SWIFT;
- Zakaz publicznego finansowania lub pomocy finansowej dla handlu z Rosją lub inwestycji w Rosji;
- Zakaz inwestowania i wkładu w projekty współfinansowane przez Rosyjski Fundusz Inwestycji Bezpośrednich;
- Całkowite wykluczenie Rosji z zamówień publicznych i dostępu do pieniędzy europejskich;

- Zakaz świadczenia usług kryptograficznych i usług powierniczych;
- Zakaz przyjmowania depozytów.

Wśród kluczowych sankcji dotyczących wymiany handlowej z Rosją należy wymienić:

- Embargo na broń;
- Zakaz eksportu:
 - a) towarów podwójnego zastosowania i zaawansowanych produktów technologicznych, które mogą przyczynić się do zwiększenia zdolności obronnych i bezpieczeństwa Rosji (np. komputery kwantowe i zaawansowane półprzewodniki, komponenty elektroniczne i oprogramowanie);
 - b) towarów przyczyniających się do zwiększenia rosyjskich zdolności przemysłowych, w tym przemysłu energetycznego;
 - c) sprzętu transportowego, towarów wykorzystywanych w lotnictwie, przemyśle kosmicznym i nawigacji morskiej;
 - d) cywilnej broni palnej;
- Zakaz importu:
 - a) żelaza i stali, w tym niektórych towarów przetwarzanych w państwach trzecich przy użyciu rosyjskich surowców;
 - b) cementu, wyrobów gumowych, drewna, spirytusu aluminowego, alkoholu, wysokiej jakości owoców morza i innych towarów generujących znaczne przychody dla Rosji;
 - c) złota i diamentów;
 - d) ropy (z wyjątkiem transportu rurociągami) uzupełniony uzgodnionym na poziomie G7 mechanizmem pułapu cenowego ropy (*oil price cap*);
- Zakaz tranzytu niektórych zakazanych towarów przez terytorium Rosji;
- Zakaz świadczenia pomocy technicznej lub usług pośrednictwa dla zakazanych towarów, a także sprzedaży, licencjonowania, przenoszenia lub przekazywania praw własności intelektualnej i tajemnic handlowych;
- „Narzędzie przeciwdziałające obchodzeniu przepisów”, które pozwala na ograniczenie eksportu towarów objętych sankcjami do krajów trzecich o stałym i szczególnie wysokim ryzyku obchodzenia przepisów;
- Zobowiązanie operatorów do umownego zakazu ponownego wywozu niektórych towarów objętych sankcjami;
- Zakaz świadczenia określonych usług (doradztwo biznesowe, prawne, informatyczne itp.).

Pozostałe sankcje gospodarcze dotyczą kwestii związanych z transportem (zakaz niektórych operacji w sektorze lotniczym, zamknięcie przestrzeni powietrznej, wymogi dotyczące zgłaszania prywatnych lotów między UE a Rosją, zakaz dla rosyjskich przewoźników towarowych i korzystania z rosyjskich przyczep i naczep) oraz energetyką (zakaz nowych inwestycji w sektorze energetycznym,

zakaz eksportu towarów wykorzystywanych w przemyśle naftowym, zakaz importu węgla, torfu i LPG, tj. skroplonego gazu ropopochodnego, oraz morskiej ropy naftowej, zakaz świadczenia usług transportu ropy naftowej, wdrożenie limitu cen ropy naftowej ustalonego przez G7 dla rosyjskiego eksportu ropy naftowej, zakaz rezerwowania pojemności magazynowych gazu w UE przez obywateli i podmioty rosyjskie, zakaz importu rosyjskiej ropy rurociągiem do niektórych państw członkowskich).

Zakazano także nadawania w UE niektórych rosyjskich mediów państwowych, np. RT.

Wśród nałożonych sankcji najbardziej bezkompromisowym środkiem było zamrożenie aktywów rosyjskiego banku centralnego. Plan zamrożenia dużej części moskiewskich rezerw walutowych o wartości 643 mld USD przygotowywała Sekretarz Skarbu USA Janet Jellen we współpracy z byłym prezesem EBC Mario Draghim. „To tak agresywne odłączenie rosyjskiego systemu finansowego i handlowego, jak tylko można sobie wyobrazić” – komentował w rozmowie z „Financial Times” (6.04.2022) Juan Zarate, były wysoki rangą urzędnik Białego Domu, który pomógł opracować sankcje finansowe, jakie Ameryka wprowadziła w ciągu ostatnich 20 lat.

Niemcy miały duże wątpliwości wobec wykorzystania najbardziej radykalnych środków, takich jak m.in. zamrożenie aktywów Banku Rosji czy odcięcie Rosji dostępu do systemu SWIFT. Jednak po tym jak Włochy zadeklarowały, że nie będą blokować tego kroku, Niemcy przystały na propozycję.

Krytycy Niemiec wskazywali na niekonsekwencje Berlina w podejściu do sankcji gospodarczych. Choć rząd Scholza w ostateczności zawsze wyrażał zgodę na kolejne pakiety sankcyjne, to nigdy nie należał do największych orędowników tego mechanizmu. Koalicja sygnalizacji świetlnej długo sprzeciwiała się szerzej zakrojonym propozycjom sankcji, m.in. wdrożeniu limitu ceny ropy naftowej z Rosji, a także wykazała gotowość do spełnienia żądań Rosji, by płacić za gaz w rosyjskim rublu. Rząd dał zielone światło głównym importerom gazu (VNG, RWE i Uniper) do otwarcia rachunków rublowych w rosyjskim Gazprombanku, pod warunkiem, że płatności na rzecz Gazprombanku będą dokonywane w obcej walucie, aby spełnić sankcje UE. Niemiecki rząd opóźnił także rozpoczęcie wojskowej misji szkoleniowej UE dla ukraińskich sił zbrojnych, która ostatecznie powstała na terytorium państw UE, w szczególności na terenie Polski i Niemiec, gdzie znajdują się centra koordynacji szkoleń.

Obawa Niemiec przed nadużywaniem sankcji gospodarczych wynika z ich wyjątkowej pozycji gospodarczej i wysokiej zależności od wymiany międzynarodowej. Niemcy boją się zwłaszcza stagnacji światowej gospodarki, kryzysu multilateralnych instytucji takich jak WTO czy podziału świata na wrogie wobec siebie bloki handlowe.

Według obliczeń Międzynarodowego Funduszu Walutowego globalna produkcja gospodarcza może spaść o 2-3% każdego roku w wyniku realizacji scenariusza podziału światowej gospodarki na dwa bloki handlowe. Już obecnie trudny globalny klimat gospodarczy mocno uderza w niemieckich przedsiębiorców. Według corocznej ankiety przeprowadzonej przez Niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową wśród jej członków, aż 61% z nich doświadcza przeszkód w prowadzeniu międzynarodowego biznesu. W 2013 r. tylko 34% narzekało z tego powodu.

Na to zagrożenie zwrócił uwagę minister gospodarki Robert Habeck, który w listopadzie br. podczas spotkania z przedsiębiorcami stwierdził: „Handel międzynarodowy odpowiada za 50% naszego wzrostu gospodarczego”, dodając: „W Chinach jest to tylko 20%”. Również Stany Zjednoczone są w dużo mniejszym stopniu uzależnione od wymiany międzynarodowej (12%). To uzależnienie od rynków zagranicznych RFN dotyczy także największych przedsiębiorstw. Przykładowo grupa Volkswagen wygenerowała 58% swojej sprzedaży za granicą w 2023 r., podczas gdy w poprzednich latach liczba ta była w niektórych przypadkach znacznie wyższa.

Trafnie zagrożenie to opisała Claudia Schmucker, kierująca Centrum Geopolityki, Geoekonomii i Technologii w Niemieckiej Radzie Stosunków Zagranicznych: „Rozpoczęła się era rywalizacji między USA i Chinami i wygląda na to, że niemiecka gospodarka jest przez nią miażdżona (...). Niemieckie firmy były zwycięzcami ery globalizacji. W momencie gdy stary porządek upadnie, a protekcjonizm podzieli światowe rynki, to my ucierpimy najbardziej”.

Wnioski

- Ogłoszony przez kanclerza Scholza w 2022 r. program przemian niemieckiej polityki w ramach *Zeitenwende* obejmował m.in. konieczność zwiększenia wydatków obronnych, uniezależnienia energetycznego od Rosji oraz złagodzenia restrykcyjnych zasad fiskalnych. Dyskusja nad hamulcem zadłużenia (*Schuldenbremse*) nabrała tempa w Niemczech, ukazując podziały polityczne między zwolennikami utrzymania stabilności finansowej a krytykami, którzy wskazują na ograniczenia w inwestycjach infrastrukturalnych, obronnych i ekologicznych.
- Niemcy, tradycyjnie sceptyczne wobec sankcji gospodarczych jako narzędzia polityki, zmieniły podejście po inwazji Rosji na Ukrainę, wspierając szerokie sankcje UE, w tym zamrożenie rezerw rosyjskiego banku centralnego.
- Budowa gazociągu Nord Stream 2 była chętnie popierana przez niemieckie partie polityczne, z wyjątkiem Zielonych, jednak po inwazji na Ukrainę re-

alizacja tego projektu została wstrzymana, co ukazało słabości wcześniejszego podejścia Niemiec do współpracy z Rosją.

- Skoordynowane sankcje na Rosję, w tym zakaz eksportu technologii oraz ograniczenia handlowe, wskazują na skuteczność działań międzynarodowych w izolowaniu agresora, choć Niemcy początkowo miały wątpliwości wobec ich najbardziej radykalnych form.

Joanna Dobosz-Dobrowolska

Pomoc humanitarna Niemiec dla Ukrainy

W latach 2022-2024 r. Niemcy pozostawały w czołówce największych donatorów pomocy humanitarnej dla Ukrainy. Przekazane przez nie wsparcie było nieco większe od pomocy wyasygnowanej przez Komisję Europejską, ale jednocześnie wyniosło więcej niż łączna pomoc czterech kolejnych donatorów unijnych: Francji, Polski, Danii i Szwecji. Warto podkreślić, że tylko te pięć państw UE zmieściło się w pierwszej piętnastce największych donatorów pomocy dla Ukrainy na świecie. Największym darczyńcą były USA.

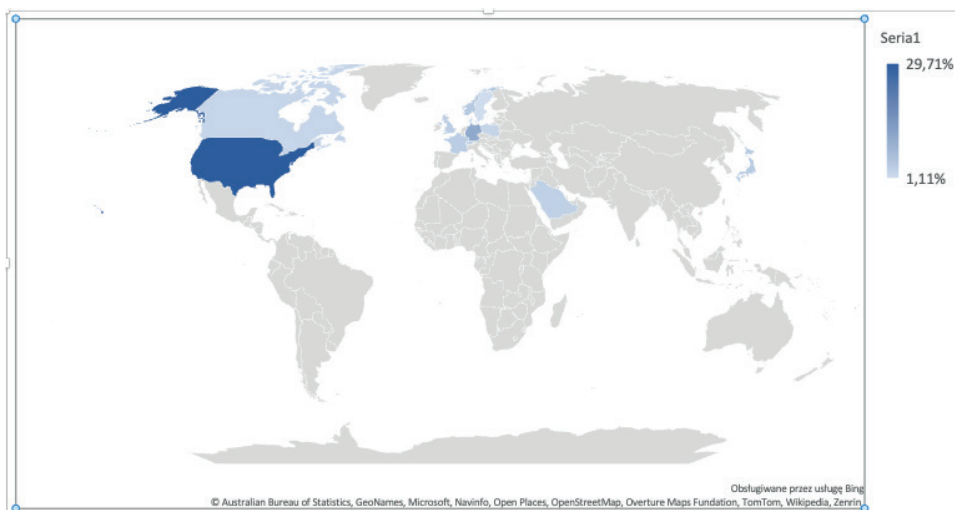
W ciągu trzech lat, od początku pełnoskalowego ataku Rosji, Ukraina otrzymała pomoc humanitarną o wartości 10,23 mld USD, najwięcej w pierwszym roku wojny – 4,5 mld USD. W 2023 r. pomoc osiągnęła 3,65 mld USD, a w 2024 r. – 2,08 mld USD. (stan na 1.12.2024). Wsparcie humanitarne między 2022 r. a 2024 r. zmalało więc o ponad 50%. Deficyt ten może jeszcze zostać wyrównany, głównie dlatego, że Niemcy, USA i Komisja Europejska deklarują kolejne wpłaty środków. Niemcy w poprzednich latach największe transze pomocowe przekazywali po koniec grudnia. Według danych z 1.12.2023 r. Niemcy przekazały ukraińskim ofiarom w 2023 r. 124,04 mln USD (30% kwoty z 2022 r.), lokując się na 6. miejscu wśród donatorów wspierających ofiary wojny przebywające na Ukrainie, ale wpłaty z końca roku doprowadziły niemal do wyrównania poziomu wsparcia z 2022 r. i zajęcia 2. miejsca wśród donatorów. W grudniu 2024 r. organizacje humanitarne przekazujące pomoc również oczekują na duże niemieckie wpłaty.

1. Globalna pomoc dla Ukrainy

Ciężar pomocy humanitarnej dla ukraińskich ofiar konfliktu od początku wojny w 2022 r. przyjęły na siebie przede wszystkim państwa europejskie i Stany Zjednoczone. Z Europy największymi donatorami pomocy, obok UE i jej państw

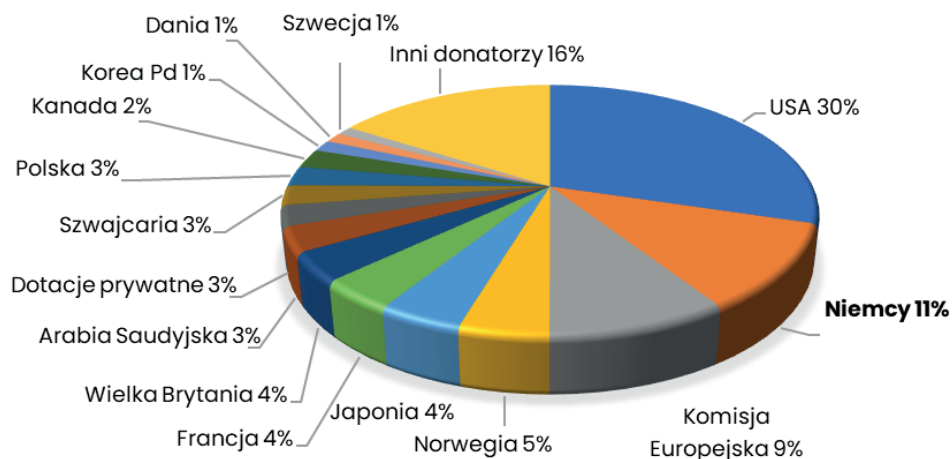
członkowskich, były Norwegia, Wielka Brytania i Szwajcaria. Oprócz USA znaczącą pomoc przekazały trzy inne państwa pozaeuropejskie: Japonia, Arabia Saudyjska i Kanada.

Mapa, wykres i tabela 1. Najwięksi państwowi donatorzy pomocy humanitarnej dla Ukrainy w latach 2022-2024



Donator	Wartość pomocy w mln USD				
	2022-2024 (w %)	2022-2024	2022	2023	2024
USA	29,71	3 055,29	1 289,14	1 055,41	710,74
Niemcy	11,09	1 157,75	465,39	438,94	253,42
Komisja Europejska	9,21	946,69	320,09	432,37	194,23
Norwegia	4,60	472,98	126,59	223,97	122,41
Japonia	4,34	446,69	149,17	178,92	118,60
Francja	4,01	411,83	182,43	138,06	91,35
Wielka Brytania	3,72	382,46	146,25	161,17	75,04
Arabia Saudyjska	3,22	331,27	0,00	304,65	26,62
Dotacje prywatne	2,67	274,32	164,93	73,99	35,40
Szwajcaria	2,55	262,19	145,87	53,16	63,17
Polska	2,51	258,50	246,26	8,17	4,06

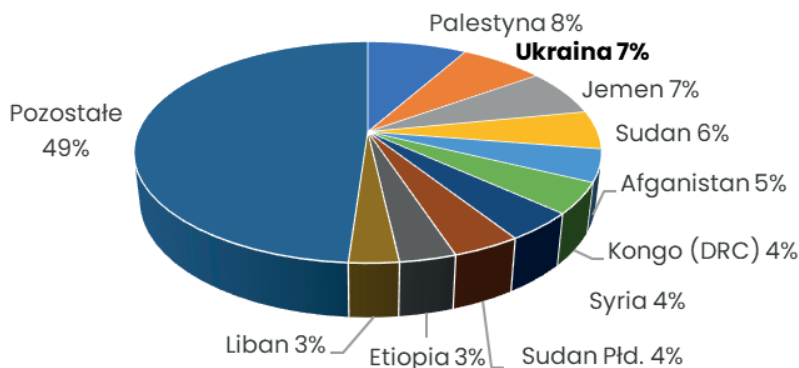
Kanada	2,48	254,72	188,15	31,71	34,87
Korea Południowa	1,47	150,69	72,47	48,97	29,25
Dania	1,28	131,63	68,69	26,41	36,54
Szwecja	1,11%	114,54	57,69	32,57	24,28



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Biura NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, System Śledzenia Przepływów Finansowych (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Financial Tracking System – UN OCHA FTS*).

Globalni donatorzy w 2024 r., tak samo jak w poprzednich latach, silnie wspierali ukraińskie ofiary konfliktu. W relacji do innych konfliktów Ukraina utrzymywała się na czele listy państw objętych międzynarodową pomocą. Pierwsze miejsce na liście – z największą sumą alokacji pomocy – przypadło jednak Palestynie. Na pomoc palestyńskim ofiarom izraelskiej wojny w Gazie donatorzy przeznaczyli 2,49 mld USD – 8,2% globalnego budżetu. Ukraina otrzymała 6,9% globalnego budżetu. Wsparcie o nieco mniejszej wartości zostało skierowane do ofiar konfliktów w: Jemenie (6,8%), Sudanie (5,6%) i Afganistanie (4,7%). W żadnym z tych konfliktów wpłaty nie pozwoliły jednak na pokrycie pełni potrzeb humanitarnych. Na Ukrainie wpłat starczyło na pokrycie 62% potrzeb humanitarnych (w 2023 r. na 75%). W Palestynie pomoc pokryła 70% potrzeb, w Jemenie 48%, Syrii 31% i Afganistanie 45%.

Wykres 2. Miejsca alokacji globalnej pomocy humanitarnej w 2024 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN OCHA FTS.

W latach 2022-2023 Ukraina plasowała się na pierwszym miejscu pod względem wartości otrzymanej pomocy. W 2023 r. donatorzy przekazali jej 9,9% globalnego budżetu (a kolejnym państwom: Syrii – 8,7%, Jemenowi – 6%, Afganistanowi – 5,2% i Palestynie – 5,1%), w 2022 r. 10,7% (kolejnym biorcom: Afganistanowi – 9%, Jemenowi – 6,6%, Syrii – 6,2% i Somalii – 5,6%).

Mimo wysokiej lokaty na liście państw objętych pomocą udział wsparcia dla ukraińskich ofiar konfliktu zmalał istotnie. Spadek o prawie 3 punkty procentowe (z 10,7% do 6,9%) skorelowany był bowiem ze znaczącym spadkiem wielkości globalnego budżetu humanitarnego. W 2022 r. wynosił on 42,05 mld USD, a w 2024 r. był o 1/4 mniejszy i wynosił 30,62 mld USD (stan na 1.12.2024).

2. Niemiecka pomoc dla Ukrainy

Niemcy były największym donatorem europejskim i drugim co do wielkości w globalnej skali. W latach 2022-2024 przekazały ukraińskim cywilom pomoc humanitarną o wartości 1 140 709 863 USD (stan na 1.12.2024). Wartość ta obejmuje pomoc humanitarną, klasyfikowaną jako taka zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami międzynarodowymi, m.in. przekazaną z terytorium państwa donatora na terytorium państwa-biorcy pomocy. Transfery te monitoruje centrum koordynacyjne globalnej pomocy humanitarnej – Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – UN OCHA), które otrzymuje dane równoległe od państw i organizacji humanitarnych operujących na obszarach kryzysów. Dane UN OCHA o transferze pomocy od Niemiec na Ukrainę corocznie pozostają jednak istotnie rozbieżne z danymi niemieckiego rządu i niemieckich instytucji

analitycznych, w tym często cytowanego Instytutu Gospodarki Światowej w Kielonii (IfW Kiel).

Dane prezentowane przez IfW Kiel opierają się na deklaracjach rządów. Czytając je, należy mieć na uwadze, że pomoc deklarowana przez rząd jako humanitarna często nie spełnia kryteriów pomocowych globalnej społeczności humanitarnej. Środki te bywają inną pomocą niż humanitarna (np. wojskową) lub trafiają nie do ofiar konfliktu, ale do żołnierzy strony konfliktu. IfW Kiel wlicza do nich także pomoc przekazywaną Ukraińcom przebywającym na terytorium RFN, co zgodnie ze standardami UN OCHA jest niedopuszczalne.

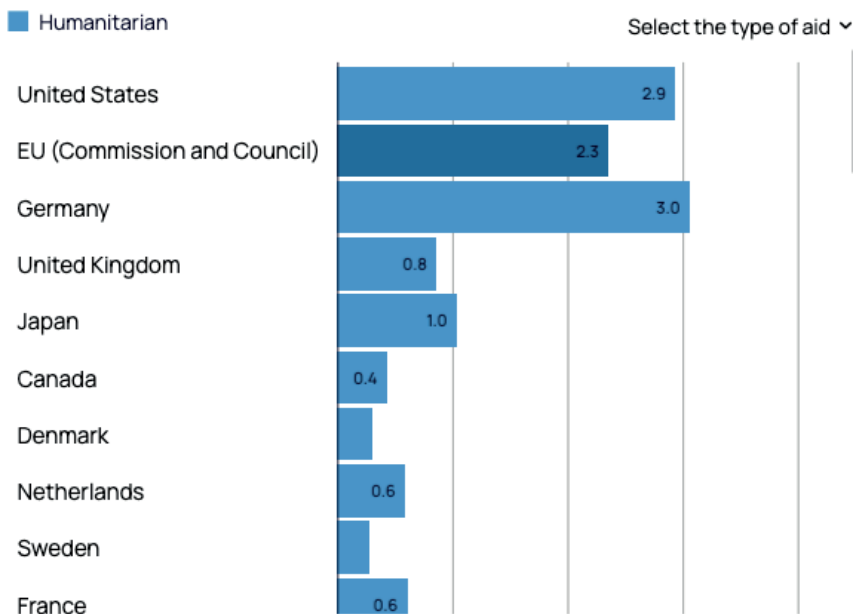
Według danych IfW Kiel największym donatorem pomocy humanitarnej dla Ukrainy w latach 2022-2024 (do 31.08.2024) były Niemcy, który wyprzedzały zarówno USA, jak i – znacząco – Komisję Europejską. Według Instytutu przekazały pomoc humanitarną o wartości 3 mld euro.

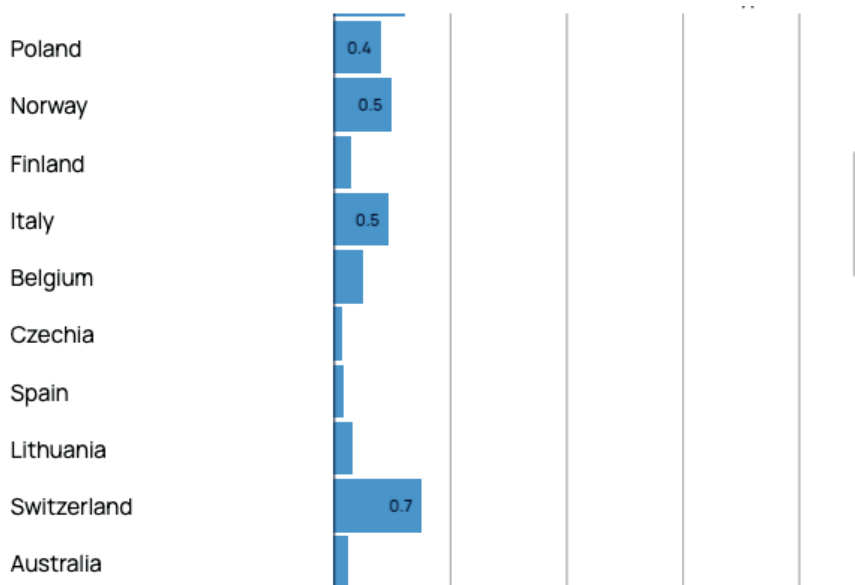
Wykres 3. Najwięksi donatorzy pomocy międzyrządowej, kwalifikowanej przez donatorów jako pomoc humanitarna dla Ukrainy (w RFN wraz z kosztem utrzymania ukraińskich uchodźców) w okresie 24.02.2022 r. – 31.10.2023 r. w mld euro. Uszeregowanie na wykresie według wielkości całkowitej pomocy przekazanej Ukrainie (militarnej, finansowej i humanitarnej).

Government support to Ukraine: Type of assistance, € billion



Allocations January 24, 2022 to August 31, 2024. Data on 42 donors; scroll to see more donors





Source: Trebesch et al. (2023) "The Ukraine Support Tracker" Kiel WP

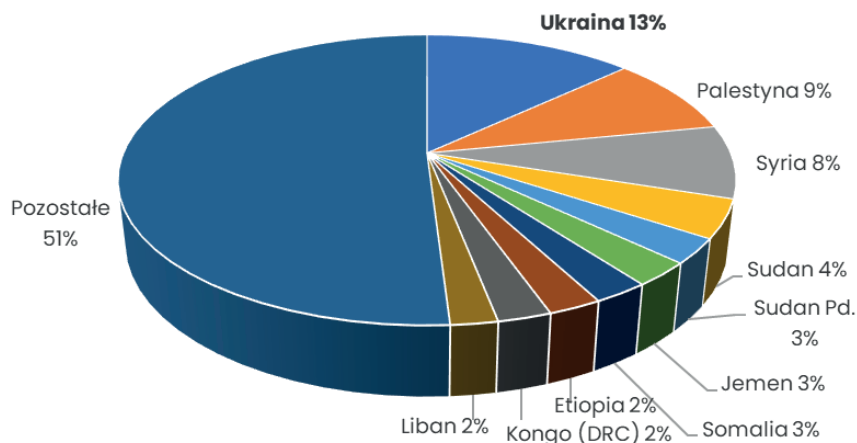
ifw-kiel.de/ukrainetracker

Źródło: Kiel Institute for World Economy, Ukraine Support Tracker Data, dane na 31.08.2024 r. (dostęp 1.12.2024 r.).

W strukturze niemieckiej pomocy w 2024 r. Ukraina zajęła po raz pierwszy najwyższe miejsce. Niemcy przekazali ofiarom rosyjskiej wojny w Ukrainie 253 428 254 USD (stan na 1.12.2024). Kwota ta stanowiła 13,2% budżetu humanitarnego RFN. Znacząco mniejsze wsparcie Niemcy przekazały ofiarom kolejnych wojen: w Strefy Gazy (8,9% budżetu) i Syrii (8,2 %). Pomoc dla tych trzech państw stanowiła łącznie niemal 1/3 niemieckiego budżetu pomocowego. W porównaniu do struktury globalnego budżetu pomocowego Niemcy przeznaczyły na pomoc dla Ukrainy prawie dwa razy więcej niż średnia dla wszystkich donatorów (13,2% w stosunku do 6,9%).

W poprzednich latach Niemcy skierowały na Ukrainę 11% (w 2023 r.) i 12,9% budżetu (w 2022 r.). W 2023 r. więcej niż na Ukrainę Niemcy przekazały ofiarom wojny w Syrii (14,2% budżetu). Kolejnym państwom: Jemenowi i Palestynie przekazały znacznie mniej, odpowiednio 4,9% i 4,6%. W 2022 r. – na rzecz ofiar wojny w Syrii RFN przeznaczyła 13,2% budżetu pomocowego, a dla Ukrainy 9,1%, niemal tyle samo co dla Afganistanu (8,7%). Uaktualnione w 2024 r. dane za 2022 r. (dostęp 1.12.2024) wykazały dodatkowe znaczące transfery pomocy do Syrii, o których RFN wcześniej nie informowała. Ukraina w 2022 r. nie była więc, jak to wynikało z danych dostępnych wcześniej, najważniejszym miejscem alokacji niemieckiej pomocy.

Wykres 4. Miejsca alokacji niemieckiej pomocy humanitarnej w 2024 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN OCHA FTS.

W 2024 r. (stan na 1.12.2024) dla ofiar wojny przebywających na Ukrainie Niemcy przekazały 57 transz pomocy. Do ich transferu wykorzystwały przede wszystkim wskazania *Ukraine Humanitarian Fund* (UHF) – funduszu pomocowego stworzonego przez ONZ w 2022 r. i koordynowanego przez UN OCHA. Określone w nim są m.in.: ogół potrzebnej pomocy, jej sektory i lokalizacja, organizacje humanitarne koordynujące i przekazujące pomoc w poszczególnych sektorach i zweryfikowani lokalni partnerzy humanitarni. Zgodnie z wytycznymi UN OCHA i UHF Niemcy transferowały łącznie 94% swojej pomocy, wpłacając środki na część prefinansowaną funduszu (środki zbierane wcześniej i alokowane przez organizacje humanitarne w momencie zaistnienia potrzeb) albo bezpośrednio organizacjom realizującym UHF, na już zidentyfikowane potrzeby. Tym samym Niemcy zminimalizowały upolitycznienie swojej pomocy humanitarnej na Ukrainie, oddając decyzję o alokacji wsparcia podmiotom ze sfery humanitarnej.

Tabela 2. Największe transze wsparcia przekazane przez rząd RFN na rzecz ofiar konfliktu na Ukrainie w 2024 r.

Organizacja/institucja transferująca pomoc	Cel pomocy	Wartość pomocy w mln USD	Data przekazania
Ukraine Humanitarian Fund (fundusz ONZ)	Pomoc ogólna, zgodna z potrzebami humanitarnymi	32 537 961	5/11/2024
Fundusz NZ na rzecz Dzieci – UNICEF	Wzmocnienie ochrony dzieci, w tym pomoc psychologiczna, edukacja, pomoc zdrowotna, zapewnienie dostępu do wody i toalet	18 017 525	29/10/2024

Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V	Humanitarna pomoc bieżąca	12 221 479	16/06/2023
Ukraine Humanitarian Fund	Pomoc ogólna, zgodna z potrzebami humanitarnymi	11 185 682	7/10/2024
Fundusz NZ na rzecz Dzieci – UNICEF	Poprawa warunków życia dzieci i ich rodzin na Ukrainie	10 952 903	27/08/2024
Fundusz NZ na rzecz Dzieci – UNICEF	Pomoc dla kobiet i rodzin dotkniętych wojną w Ukrainie, na wzmocnienie zdrowia psychicznego	9 977 827	29/08/2024
Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża	Pomoc ogólna	8 648 649	1/08/2024
Fundusz NZ na rzecz Dzieci – UNICEF	Wzmocnienie ochrony zdrowia psychicznego dzieci	8 205 689	31/07/2024
Fundusz NZ na rzecz Dzieci – UNICEF	Wzmocnienie ochrony dzieci, w tym pomoc psychologiczna, edukacja, pomoc zdrowotna, zapewnienie dostępu do wody i toalet	7 667 032	29/10/2024
Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)	Wspieranie potrzebujących gospodarstw domowych i dotkniętych przez konflikt społeczności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb – pomoc dla wschodniej i południowej Ukrainy	6 535 948	17/07/2024

Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN OCHA FTS.

Niemcy wsparły na Ukrainie realizację programów pomocowych 32 podmiotów (głównie organizacji humanitarnych). Głównym partnerem humanitarnym dla Niemiec na Ukrainie był Fundusz NZ na rzecz Dzieci, który w 2024 r. łącznie przekazał potrzebującym niemiecką pomoc o wartości 70 mln USD. 11 z tych podmiotów transferujących środki pochodzące od rządu niemieckiego stanowiły organizacje niemieckie (9 organizacji pozarządowych oraz dwie instytucje federalne: Federalne Biuro Ochrony Ludności i Pomocy w sytuacjach kryzysowych oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN). Do najważniejszych niemieckich organizacji dofinansowanych przez RFN należały: *Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V.* (dofinansowanie w wysokości 18 mln USD), *Deutsche Welthungerhilfe e.V.* (14 mln USD) i *Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.* (12 mln USD). Przekazywanie pomocy humanitarnej przez niemieckie organizacje z niemieckobrzmiącymi nazwami pozwala RFN na wyraźne zaznaczenie

swojej obecności pomocowej na Ukrainie. Jest to wypróbowana przez RFN metoda budowy pozytywnego wizerunku Niemiec w ważnych dla nich miejscach objętych kryzysami.

Tabela 3. Najważniejsze kanały transferu pomocy humanitarnej RFN dla ofiar wojny w Ukrainie

Organizacja	Wartość pomocy w USD
Fundusz NZ na rzecz Dzieci – UNICEF	70 206 809
Ukraine Humanitarian Fund (część prefinansowana)	43 723 643
Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V.	18 192 519
Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)	14 008 645
Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V	12 221 479
Światowa Organizacja Zdrowia	10 824 045
Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża	8 648 649
Norwegian People's Aid	7 247 561
Médecins du Monde	6 359 176
Caritas Ukraina	5 922 413

Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN OCHA FTS.

Większość dotacji przekazanych na Ukrainę w 2024 r. Niemcy przeznaczyły na: pomoc wielosektorową, odpowiednią do potrzeb diagnozowanych na bieżąco przez organizacje humanitarne (18%); budowę schronień dla cywilów (18%); ochronę dzieci (13%); ochronę zdrowia/pomoc medyczną (10%).

RFN zapowiedziała kontynuowanie pomocy humanitarnej dla Ukrainy. Federalna ministra spraw zagranicznych Annalena Baerbock zadeklarowała też 4.11.2024 r., że Niemcy w okresie zimowym prześlą kolejne 200 mln euro na pomoc dla Ukraińców (ponad kwotę zadeklarowaną wcześniej organizacjom międzynarodowym) w ramach kompleksowego, wielosektorowego wsparcia cywilów w przetrwaniu zimy 2024/2025.

Wnioski

- Od agresji Rosji 24.02.2022 r. Niemcy pozostają jednym z największych donatorów pomocy dla Ukrainy. W latach 2022-2024 ich udział w globalnej pomocy przekazanej Ukrainie wyniósł 11%. Lokuje to RFN na drugim miej-

scu wśród donatorów, po Stanach Zjednoczonych (30%) oraz przed Komisją Europejską (9%).

- Niemcy przekazywały zdecydowanie największe wsparcie spośród państw Unii Europejskiej, a ich dotacje znacząco przekraczały pomoc przekazaną przez kolejne państwa unijne: Francję, Polskę czy Danię.
- W 2024 r. RFN utrzymała swoje zaangażowanie humanitarne na relatywnie wysokim poziomie. Według stanu na 1.12.2024 r. poziom wsparcia dla Ukrainy był znacząco mniejszy niż w 2023 r., niemniej jednak w końcu roku spodziewane było przekazanie kolejnych transz pomocy.
- W 2024 r. Ukraina była dla Niemiec priorytetowym regionem humanitarnego wsparcia. Ofiary rosyjskiej wojny w Ukrainie otrzymały najwyższe wsparcie w wysokości 13% niemieckiego budżetu pomocowego (ofiary wojny Izraela w Strefie Gazy – 9%).
- Pomocy klasyfikowanej jako humanitarna, którą RFN przekazywała na Ukrainę w 2024 r., towarzyszyły transfery z pomocą, której jednak nie można uznać za pomoc humanitarną (służąca przetrwaniu ludności cywilnej), bo była ona przekazywana dla strony konfliktu i wykorzystywana przez siły zbrojne. Sumarycznie całą transferowaną na Ukrainę pomoc Instytut IfW Kiel szacuje na 3 mld euro.
- Niemiecki rząd transferował pomoc zgodnie z wytycznymi i mapą potrzeb przygotowaną przez Biuro Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ. Przekazywał ją głównie za pośrednictwem UNICEF. W dużym stopniu do tego zadania zaangażował jednak także niemieckie organizacje humanitarne, głównie: *Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V.*, *Deutsche Welthungerhilfe e.V.* i *Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.*, zwiększając w ten sposób widoczność niemieckiej aktywności na rzecz ukraińskich ofiar konfliktu.

Jadwiga Kiwerska

Wymiar transatlantycki polityki Niemiec

1. Polityka w cieniu amerykańskich wyborów

Transatlantycka polityka Niemiec w 2024 r. realizowana była w dużym stopniu z uwzględnieniem i pod wpływem toczącej się w Stanach Zjednoczonych walki wyborczej. Nawet realizacja *Zeitenwende* w aspekcie ukraińskim czy bezpieczeństwa wiązała się pośrednio z przebiegiem amerykańskiej kampanii prezydenckiej. Wynikało to z możliwości powrotu Donalda Trumpa do Białego Domu, która już na początku 2024 r. stała się całkiem realna. Ubiegający się o nominację Partii Republikańskiej były prezydent zdążył odnieść zdecydowane zwycięstwa w pierwszych prawyborach swojej partii. Tymczasem Niemcy miały jak najgorsze doświadczenia z prezydenturą Trumpa, gdy to stanowiły obiekt jego ostrej krytyki. U jej podłoża leżały przyczyny zarówno gospodarcze (m.in. nadwyżka handlowa Niemiec w relacjach z USA, wynosząca ok. 60 mld dol.), jak i związane z bezpieczeństwem (niewystarczający udział Niemiec w ponoszeniu ciężarów wspólnej obrony w ramach NATO, znacznie poniżej wymaganych 2% PKB). Także inne zarzuty pod adresem Berlina, jak choćby odnoszące się do realizacji kontrowersyjnego projektu gazociągu Nord Stream 2, czy groźba wycofania części amerykańskich wojsk z Niemiec, powodowały napięcia w relacjach amerykańsko-niemieckich, wpływając też na kondycję układu transatlantyckiego. Dlatego bardziej niż w wielu innych stolicach europejskich obawiano się w Berlinie reelekcji Trumpa.

Niepokoje związane z konsekwencjami ewentualnej, ponownej prezydentury Trumpa spotęgowała jego wypowiedź podczas wiecu wyborczego w Karolinie Południowej 10 lutego 2024 r., stawiająca pod znakiem zapytania amerykańskie zobowiązania sojusznicze, zwłaszcza wobec państw niewystarczająco finansujących swą obronę. Bardzo groźnie brzmiała też zapowiedź Trumpa, że będzie „zachęcał” Rosję do robienia, co zechce z państwami niewywiązującymi się ze swoich zobowiązań

finansowych w ramach NATO. Było to nie tylko zakwestionowanie art. 5 traktatu waszyngtońskiego, ale także przyszłości NATO i wspólnoty transatlantyckiej.

Reagując na tę wypowiedź Trumpa, niemiecki resort spraw zagranicznych odpowiedział wpisem na portalu X: „Jeden za wszystkich, wszyscy za jednego – to credo NATO zapewnia bezpieczeństwo ponad 950 mln ludzi”, opatrując go hasztagiem „StrongerTogether”. Następnie ożywiła się w Niemczech dyskusja nad przyszłością relacji niemiecko-amerykańskich i sojuszu transatlantyckiego, bezpieczeństwem Europy oraz kontynuacją amerykańskiej pomocy dla Ukrainy. Obawiano się zwłaszcza wycofania amerykańskiego wsparcia Ukrainy, co miałoby fundamentalne znaczenie dla przebiegu wojny z Rosją i zmusiło Niemcy do zwiększenia swojego zaangażowania na rzecz Ukrainy.

Rządowy koordynator ds. współpracy transatlantyckiej Michael Link z FDP postawił sprawę jasno: „Największe obawy Niemiec związane z perspektywą prezydentury Trumpa to wprowadzenie wysokich ceł na produkty z Unii Europejskiej, wycofanie wojsk amerykańskich z Niemiec i odejście od zobowiązań w ramach NATO, np. rezygnacja z art. 5 traktatu waszyngtońskiego”. Ponieważ de facto oznaczałoby to wycofanie się USA z NATO, stawiano pytanie, co dalej z Sojuszem. Czy Europa byłaby w stanie sama go utrzymać? A stawką byłoby zachowanie statusu bezpiecznej Europy, opartego na partnerstwie transatlantyckim, z którego – w przypadku prezydentury Trumpa – „niewiele by pozostało”.

W taki kontekst wpisywała się wypowiedź Michaela Rotha z SPD, przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu, dotycząca konieczności wzmocnienia Europy, która powinna być bardziej odporna na zagrożenia zewnętrzne niezależnie od tego, kto rządzi w USA. Zdaniem Rotha „Niemcy muszą zrobić więcej dla własnego i europejskiego bezpieczeństwa”. Wśród głównych zadań wymienił stały wzrost budżetu obronnego, wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego czy rozszerzenie militarnych zdolności Europy. Innymi słowy, oznaczało to intensyfikację strategii *Zeitenwende*.

W następstwie wypowiedzi wyrażających troskę o bezpieczeństwo Niemiec/Europy w niemieckiej debacie pojawił się temat broni nuklearnej. Czy Niemcom wystarczy schronienie się pod nuklearnym parasolem Francuzów albo Brytyjczyków? Padały stwierdzenia, że na tym etapie dyskusji kwestia uzbrojenia Niemiec w broń nuklearną wydaje się zbyt drażliwa, aby rząd federalny ją podejmował. Nie unikała natomiast poruszania tego tematu chadecka opozycja. Jej lider Friedrich Merz z CDU dowodził, że rząd Scholza nie jest dostatecznie przygotowany na nowe, niesprzyjające okoliczności. Apelował o właściwe wykorzystanie czasu, jaki pozostał do ewentualnej zmiany gospodarza w Białym Domu. Chodziło nie tylko o zwiększenie zdolności obronnych Europy, ale także o jej potencjał nuklearny. Merz proponował rozmowy z Francją i Wielką Brytanią dotyczące ich planów, gdyby Amerykanie złożyli parasol nuklearny, którego używali do ochrony europejskich sojuszników.

Temat ten nabrał aktualności po lutowej wypowiedzi Trumpa, podającej w wątpliwość zobowiązania USA w ramach NATO. Za podjęciem debaty w sprawie wspólnych europejskich środków odstraszenia, skierowanych przeciwko Rosji, opowiedziała się Katarina Barley, stojąca na czele delegacji deputowanych z SPD w Parlamencie Europejskim, a także jej partyjny kolega, były szef niemieckiej dyplomacji Sigmar Gabriel. Z kolei Christian Lindner, minister finansów z FDP, odnosząc się do wcześniejszej oferty prezydenta Emmanuela Macrona o „podzieleniu” się francuską bronią nuklearną z sojusznikami europejskimi, poparł dyskusję na ten temat. Przekonywał, że „ostatnią wypowiedź Donalda Trumpa powinniśmy uznać za wyzwanie, by ponownie rozważyć ten element europejskiego bezpieczeństwa pod parasolem NATO”. W podobnym tonie wypowiedział się europoseł Manfred Weber, lider Europejskiej Partii Ludowej, dowodząc, że „teraz jest właściwy czas, aby skorzystać z oferty”.

Na przeciwnym biegunie tej dyskusji znaleźli się kanclerz Olaf Scholz i szef resortu obrony Boris Pistorius, którzy słowa Trumpa wiązali jedynie z kolorytem amerykańskiej kampanii wyborczej. Pistorius mówił, że „amerykańska tarcza ochronna istnieje i nie powinniśmy z niej rezygnować. Mogę tylko przestrzec przed pochopnym wywoływaniem kłótni taką dyskusją”. Kanclerz Scholz stwierdził w wywiadzie prasowym, że nie wie, czego dotyczy obecna dyskusja.

Unikanie tej dyskusji przez czołowych przedstawicieli rządu wynikało głównie z faktu, że na początku 2024 r. – z perspektywy gabinetu Scholza – to kwestia dalszej amerykańskiej pomocy dla Ukrainy wydawała się bardziej istotna. Do Niemiec docierały sygnały wskazujące na zmianę atmosfery w Waszyngtonie, gdzie po pierwsze, zmniejszały się wpływy tradycyjnych „transatlantyków” w Kongresie, zwłaszcza w Partii Republikańskiej. Po drugie, spadało poparcie dla polityki wspierania Ukrainy: na początku 2024 r. aż 41% Amerykanów uważało, że USA robią za dużo dla Ukrainy (w lecie 2023 r. było to tylko 29%). W niemieckich komentarzach konsekwentnie przypomniano jednoznaczne wówczas deklaracje Trumpa, że wstrzyma on pomoc dla Ukrainy. Niebezpieczne było to, że były prezydent nie tylko zapowiadał, ale i skutecznie wpływał na republikańskich przedstawicieli w Kongresie, aby blokowali uchwalenie kolejnej transzy pomocy dla Ukrainy w wysokości 61 mld dol. Blokada ta w Izbie Reprezentantów, gdzie większość mieli Republikanie, trwała już kilka miesięcy i administracji Joe Bidena trudno było ją przełamać.

Wprawdzie prezydent Biden jeszcze w styczniu 2024 r., rozmawiając telefonicznie z kanclerzem Scholzem, zapewniał, że problem związany z uzyskaniem akceptacji Kongresu dla przekazania środków Ukrainie zostanie rozwiązany, a Stany Zjednoczone będą konsekwentnie wspierać europejskich sojuszników. Podobne zapewnienia składali inni wysocy urzędnicy administracji amerykańskiej. Sekretarz stanu Antony Blinken i doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego Jake Sullivan deklarowali podczas Światowego Forum Ekonomicznego w Davos,

w styczniu 2024 r., „silne i trwałe wsparcie” USA dla Ukrainy. Pomimo to w Berlinie dostrzegalna była groźba, że – wobec zmieniającej się atmosfery politycznej za Oceanem i możliwości powrotu Trumpa do władzy – owe 61 mld dol. pomocy dla Ukrainy może być „ostatnim dużym zastrzykiem gotówki z USA”.

2. Niemcy za zwiększeniem europejskiego potencjału obronnego

To pod wpływem takich sygnałów z Waszyngtonu kanclerz Scholz zwrócił się do państw członkowskich UE z apelem o zwiększenie pomocy dla Ukrainy. „Potrzebujemy większego udziału. Dostawy broni dla Ukrainy, planowane do tej pory przez większość państw członkowskich UE, są zbyt małe” – mówił na początku stycznia 2024 r. kanclerz Niemiec. Sygnały wychodzące z Urzędu Kanclerskiego potwierdzały, że Niemcy będą wywierać presję na sojuszników europejskich, aby zwiększyli pomoc dla Ukrainy. W Berlinie już nie ukrywano, że w sytuacji niepomyślnych zmian w USA to na Niemcy spadnie główny ciężar wspierania Ukrainy, co w związku z ich już wówczas trudną sytuacją budżetową i słabą kondycją gospodarczą mogło powodować tarcia w trójczłonowej koalicji rządowej (w 2023 r. gospodarka Niemiec skurczyła się o 0,3%, a przewidywania dla 2024 r. nie były najlepsze).

Z perspektywy Waszyngtonu liczyło się jednak coraz bardziej realne osiągnięcie w 2024 r. przez Niemcy 2% PKB przeznaczonych na obronę, zadeklarowanych przeciw w ramach *Zeitenwende*. W tym kierunku szły wysiłki szefa resortu obrony Pistoriusa, który pod koniec 2023 r. zdecydował się nawet zarzysować możliwość zwiększenia wydatków Niemiec na obronę powyżej wymaganych 2% PKB, zastrzegając wprawdzie, że decyzja taka pozostaje w gestii Bundestagu zatwierdzającego budżet. Padła wówczas też deklaracja, że w 2024 r. podwoi się wartość niemieckiej pomocy wojskowej dla Ukrainy z 4 mld euro do 8 mld euro (w finalnej decyzji było to 7 mld euro). Dlatego przebywający w styczniu 2024 r. w Berlinie zastępca sekretarza skarbu Wally Adeyemo, odpowiedzialny w Departamencie Skarbu za sankcje wobec Rosji, nazwał Niemcy „niezłomnym partnerem” we wspieraniu Ukrainy.

Ta rosnąca pomoc niemiecka dla Ukrainy stanowiła istotny czynnik traktowania Niemiec przez administrację Bidena jako czołowego sojusznika w Europie. O specjalnych relacjach z Berlinem mówił prezydent Biden, przyjmując 9 lutego 2024 r. kanclerza Scholza w Białym Domu. Tę trzecią już wizytę Scholza w Waszyngtonie zainicjował sam Biden, który chciał w bezpośredniej rozmowie z kanclerzem Niemiec nie tylko omówić aktualne problemy i zagrożenia, ale też wyrazić uznanie dla Scholza. „Chcę ci podziękować, Olafie, za twoje przy-

wództwo od samego początku. Dokonałeś czegoś, o czym nikt nie myślał, że jest możliwe: podwoiłeś w tym roku niemiecką pomoc wojskową dla Ukrainy” – mówił Biden.

Z kolei kanclerz Scholz odnosił się do wspólnych działań z USA, podkreślając ich znaczenie. „To, czego teraz potrzebujemy, to współpracować, aby dać Ukrainie możliwość obrony, a jednocześnie wysłać bardzo jasny sygnał rosyjskiemu prezydentowi” – oświadczył Scholz krótko przed wylotem do USA. Tuż przed spotkaniem z Bidenem przekonywał, że „Niemcy i Stany Zjednoczone muszą odegrać ważną rolę w utrzymaniu pokoju na świecie. Jest to niezbędne w obliczu wciąż trwającej rosyjskiej agresji na Ukrainie. Uważam, że koniecznie musimy dołożyć wszelkich starań, aby wesprzeć Ukrainę i dać jej szansę na obronę”. Nie było też przesady, gdy kanclerz stwierdził, że stosunki niemiecko-amerykańskie są obecnie najlepsze od wielu lat, a ich intensywność służy wspieraniu Ukrainy oraz podejmowaniu wielu wyzwań w Europie i świecie.

Z tych wszystkich powodów pobyt Scholza w Waszyngtonie miał również akcenty wynikające z niemieckich obaw co do dalszej pomocy amerykańskiej. Ponieważ właśnie w Izbie Reprezentantów po raz kolejny odrzucono – pod naciskiem Trumpa – ustawę przyznającą Ukrainie pomoc w wysokości 61 mld dol., kanclerz Niemiec apelował do amerykańskich deputowanych: „Mam nadzieję – mówił, zwracając się do prezydenta Bidena – że Kongres i Izba [Reprezentantów] pójdą za Tobą i podejmą decyzję o udzieleniu niezbędnego wsparcia”. Po spotkaniu w Białym Domu kanclerz powtórzył te oczekiwania, dodając, że pozytywna decyzja o finansowaniu pomocy dla Ukrainy musi zapaść w Kongresie teraz, bo „będzie to właściwy sygnał dla prezydenta Rosji, że jego nadzieja na utratę entuzjazmu [dla pomagania Ukrainie] jest płonna”.

W ramach tej samej ofensywy kanclerz Scholz, będąc w Waszyngtonie, rozmawiał nie tylko z politykami Partii Demokratycznej, ale również Partii Republikańskiej. Spotkanie odbyło się w rezydencji niemieckiego ambasadora, a wśród zaproszonych gości był senator Lindsay Graham, lojalny zwolennik Trumpa, który we wcześniejszych głosowaniach w Senacie opowiadał się przeciwko ustawie o pomocy dla Ukrainy¹. Dość czytelna była też kalkulacja kanclerza Niemiec, gdy na okolicznościowym śniadaniu podjął amerykańskich przedsiębiorców. Promując Niemcy jako miejsce inwestowania, chciał wysłać jasny sygnał, że Niemcy są otwarte na biznes, słusznie oceniając, jak ważny jest to dla Trumpa obszar zainteresowania.

¹ W Senacie, gdzie większość utrzymywała Partia Demokratyczna, ustawę przyjęto 21 lutego 2024 r. W odniesieniu do tej ustawy kluczowe znaczenie miało jednak przegłosowanie jej w Izbie Reprezentantów.

Obserwując wysiłki Scholza w Waszyngtonie, trudno było – mimo wszystko – ustrzec się wątpliwości, czy w sytuacji, gdy Ukraina stała się pionkiem na szachownicy amerykańskiej polityki wewnętrznej, ponosząc koszty egocentrycznego zachowania Trumpa, głos kanclerza Niemiec mógł mieć siłę skutecznego nacisku na Republikanów. Z pewnością jednak działanie Scholza było wyrazem obaw strony niemieckiej o skutki partyjnej rozgrywki prowadzonej przez zwolenników Trumpa na Kapitolu, a także formą asekuracji, gdyby to eksprezydent zwyciężył w listopadowych wyborach.

Zabezpieczeniem się na wypadek powrotu Trumpa do Białego Domu miało być również wzmocnienie europejskich zdolności obronnych. Presja w tym kierunku nasiliła się po wypowiedzi Trumpa w Karolinie Południowej, stawiającej pod znakiem zapytania amerykańskie zobowiązania sojusznicze. „Każdy powinien obejrzeć ten film #Trump, a następnie zrozumieć, że Europa wkrótce nie będzie miała innego wyjścia, jak tylko się bronić” – przekonywał Norbert Röttgen z CDU, były przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu. „Musimy to zrobić, ponieważ wszystko inne byłoby kapitulacją i rezygnacją z siebie”.

Bulwersująca wypowiedź Trumpa padła tuż po powrocie Scholza do Niemiec. Kanclerz odniósł się do niej jednak dość łagodnie, zapewniając o zrealizowaniu przez Niemcy w 2024 r. wymogu przeznaczenia 2% PKB na obronę oraz podkreślając fundamentalne znaczenie NATO. „To podstawa NATO, że wzajemnie stajemy w swojej obronie i będziemy bronili terytorium członków NATO. My, Niemcy jesteśmy współodpowiedzialni też za bezpieczeństwo krajów bałtyckich i liczymy na to samo ze strony USA” – mówił Scholz podczas wspólnej z Donaldem Tuskiem konferencji prasowej w Berlinie (12.02.2024). Zgodził się też z premierem Polski, że Europa musi znacznie zwiększyć swój potencjał obronny, bo jest to w jej interesie i to niezależnie od tego, co zapowiada Trump.

Apel o zwiększenie europejskiego potencjału obronnego kanclerz Niemiec powtórzył podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, 16-18 lutego 2024 r., na którą długi cień rzucała wypowiedź Trumpa sprzed tygodnia. Scholz mówił, że „Europa musi tak wzmocnić swoją zdolność do samoobrony, aby odstraszyć potencjalnych agresorów. I to niezależnie kto wygra wybory w USA i jak potoczy się wojna na Ukrainie. Musimy umacniać europejski filar NATO, aby pokazać, że jesteśmy w stanie obronić każdy cal terytorium Sojuszu”. Te ostatnie słowa, będące niemalże kopią zapewnień prezydenta Bidena o obronie każdego skrawka obszaru NATO, stanowiły potwierdzenie „epokowego zwrotu”, jaki dokonał się w myśleniu niemieckiej socjaldemokracji o odpowiedzialności za bezpieczeństwo sojuszników i wkładzie Niemiec w obronę Europy. Można by to uznać za pozytywny efekt konfuzji wywołanej słowami Trumpa, gdyby wypowiedź byłego prezydenta nie była tak przerażająca, zwiastująca co najmniej niepewną przyszłość w relacjach transatlantyckich i/lub amerykańsko-niemieckich.

3. Szczyt NATO w Waszyngtonie

Kolejne miesiące w stosunkach amerykańsko-niemieckich zdominowane były przebiegiem i atmosferą prezydenckiej kampanii wyborczej w USA. Nawet tak ważne wydarzenie w relacjach transatlantyckich, jak jubileuszowy szczyt NATO w Waszyngtonie 9-11 lipca 2024 r., przebiegało w cieniu wcześniejszych zawirowań przedwyborczych. Nie było wątpliwości, że nominatem Partii Republikańskiej w wyścigu do Białego Domu zostanie Trump. Bez większego trudu nominację Partii Demokratycznej także zapewnił sobie urzędujący prezydent Biden.

Wcześniej, 20 kwietnia 2024 r. udało się wreszcie przeforsować w Izbie Reprezentantów pakiet zawierający m.in. pomoc dla Ukrainy o wartości 61 mld dol., w tym 23 mld dol. na uzbrojenie. Był to sukces administracji Bidena, osiągnięty pomimo utrzymującego się sprzeciwu części Republikanów, zwolenników Trumpa, który starał się na blokowaniu pomocy dla Ukrainy i zapowiedzi przeznaczenia tych środków na inne cele zyskiwać punkty w walce wyborczej. Decyzja Izby Reprezentantów, mająca żywotne znaczenie dla Ukrainy, gdyż gwarantująca pomoc, której państwa europejskie, nawet wspólnie nie byłyby w stanie zapewnić, została przyjęta w Berlinie z ogromną ulgą. Dając też Niemcom i generalnie Europejczykom złudne przekonanie, że nadal nie muszą maksymalizować swoich wysiłków.

Zupełnie inne konsekwencje miała telewizyjna debata Bidena z Trumpem 28 czerwca 2024 r. Dowodząc słabej kondycji fizycznej i mentalnej urzędującego prezydenta, niemal pogrzebała szanse Bidena na reelekcję. Liczne komentarze niemieckich mediów nie odbiegały od powszechnych w świecie zachodnim krytycznych ocen. Pisano o „katastrofie”, „Waterloo urzędującego prezydenta”, „najgorszym wypadku, jakiego można się było spodziewać”. Obok krytyki wyrażano też zaniepokojenie i troskę o wynik walki wyborczej w USA. Stąd powszechne w mediach oczekiwanie, że dojdzie do zmiany kandydata Partii Demokratycznej. Skala zaniepokojenia Niemiec o wynik wyborów prezydenckich w USA, prowadząca nawet do sugerowania lepszych od Bidena kandydatów, dowodziła jednego – to Niemcy szczególnie obawiały się powrotu Trumpa do Białego Domu. Był to główny podtekst niemieckich komentarzy w mediach, podczas gdy czołowi politycy starali się wobec katastrofalnej dla Bidena debaty zachować wymowne milczenie.

W przypadku polityków rządzącej koalicji, zwłaszcza kanclerza Scholza, w grę wchodziło także pewne poczucie lojalności wobec prezydenta Bidena, z którym stosunki generalnie układały się bardzo dobrze. Dlatego kanclerz Niemiec pytany przez dziennikarzy przy okazji lipcowego szczytu NATO w Waszyngtonie o ocenę kondycji Bidena stanął po jego stronie. Przekonywał, że niedocenywanie obecnego gospodarza Białego Domu byłoby „wielkim błędem”. I dalej: „Z perspektywy tego, który rozmawiał z Bidenem, mogę powiedzieć, że jest bardzo skoncentrowany i za-

angażowany w to, co prezydent Stanów Zjednoczonych musi robić, przewodząc Sojuszowi”. Narracja Scholza nie odbiegała zresztą od tego, jak na pytania o kondycję amerykańskiego prezydenta reagowali inni liderzy, obecni na szczycie NATO w Waszyngtonie. Premier Wielkiej Brytanii Keir Starmer, po dwugodzinnym spotkaniu w Białym Domu przekonywał, że Biden „jest naprawdę w dobrej formie”. I dalej: Zachęcam wszystkich, aby spojrzeli na meritum tego, co zostało osiągnięte w ciągu tych dwóch dni. Mamy większe NATO, mamy silniejsze NATO, mamy prawdziwe poczucie determinacji. Prezydent Biden przeprowadził to wszystko. To niesamowite osiągnięcie tego szczytu”.

Było wiele racji w tym, co mówił brytyjski premier. Bo szczyt NATO w Waszyngtonie, choć odbywający się z okazji 75-lecia Sojuszu, miał nie tyle świąteczny co bardzo roboczy i decyzyjny charakter. W przypadku Niemiec potwierdził ich rosnące zaangażowanie na rzecz NATO i bezpieczeństwa w Europie. Delegacji niemieckiej w Waszyngtonie przewodniczył kanclerz Scholz, a w jej skład weszli m.in. minister obrony Pistorius oraz szefowa dyplomacji Annalena Baerbock. Kilka tematów zdominowało aktywność Niemiec w Waszyngtonie i wszystkie one bezpośrednio lub pośrednio związane były z wojną w Ukrainie, koniecznością wzmocnienia zdolności obronnych Europy oraz utrzymania siły Sojuszu. Kilka kluczowych decyzji odnosiło się wprost do Niemiec i ich odpowiedzialności za bezpieczeństwo europejskie.

Jednym z głównych ustaleń było potwierdzenie decyzji o utworzeniu w Wiesbaden dowództwa NATO-wskiego, które miałyby pełnić rolę koordynatora szkoleń i dostaw sprzętu dla Ukrainy. Oznaczać to będzie, że obok Ramstein, gdzie znajduje się największa amerykańska baza w Europie, na terytorium Niemiec wzmocni się rola Wiesbaden jako ważnego punktu w systemie obrony Europy i koordynowania pomocy dla Kijowa. Nie ukrywano, że jest to kolejne przedsięwzięcie związane z obawami o konsekwencje ewentualnego powrotu do władzy Trumpa.

Przy okazji szczytu NATO zapadła też decyzja, uzgodniona między administracją Bidena a rządem Scholza, o rozmieszczeniu na terytorium Niemiec do 2026 r. amerykańskich pocisków manewrujących o zasięgu do 2500 km (w tym pociski *SM-6*, *Tomahawk*, broń hipersoniczna). Oznaczało to, że pierwszy raz od czasów zimnej wojny w Niemczech znalazłyby się amerykańskie systemy uzbrojenia zdolne dosięgnąć terytorium Rosji. W środowisku niemieckich ekspertów bardzo szybko pojawiły się argumenty uzasadniające to ważne porozumienie amerykańsko-niemieckie, dowodzące, że jest to element strategii odstraszenia Rosji. „Trzeba jasno powiedzieć, jakie traktaty Rosja złamała, jak się zbroi, że rosyjskie pociski w Kaliningradzie są zdolne do przenoszenia broni jądrowej, a ich zasięg obejmuje Niemcy” – przekonywał Christoph Heusgen, przewodniczący Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, a wcześniej doradca kanclerz

Merkel ds. polityki zagranicznej. Jego zdaniem Putin w pełni dowiódł swoich agresywnych zamiarów i „słuszne jest, abyśmy teraz wyciągnęli z tego własne wnioski”.

W podobnym tonie utrzymane były wypowiedzi kanclerza Scholza, który podczas szczytu w Waszyngtonie podkreślał zagrożenia ze strony Rosji, uzasadniające zwiększone wysiłki obronne NATO, w tym wzmocnienie wschodniej flanki – Niemcy np. realizowały już prace organizacyjne związane ze stacjonowaniem brygady Bundeswehry na Litwie. „Mamy do czynienia z inną, agresywną Rosją” – mówił kanclerz Niemiec. Oceniając z uznaniem planowany transfer do Niemiec amerykańskiej broni dalekiego zasięgu, Scholz zapowiedział wspólne z Wielką Brytanią i Francją prace nad własnymi pociskami manewrującymi podobnego typu. Składał też deklaracje, których podtekstem była perspektywa ograniczenia roli USA w Sojuszu, gdyby doszło do reelekcji Trumpa. Kanclerz Scholz przypominał, że Niemcy to największe państwo członkowskie NATO w Europie i to rodzi „bardzo szczególną odpowiedzialność. Mogę powiedzieć bardzo wyraźnie: damy sobie radę, sprostamy tej odpowiedzialności”.

Ważnym punktem agendy Scholza w Waszyngtonie było spotkanie z prezydentem Ukrainy, które jednak nie zmieniło zasadniczego podejścia kanclerza do kwestii przekazania Ukrainie sprzętu wojskowego, za pomocą którego można by atakować terytorium Rosji. Kanclerz dalej bronił swej decyzji o niedostarczeniu Ukrainie pocisków manewrujących dalekiego zasięgu *Taurus*, dowodząc, że „nikt nie planuje zmiany istniejących zasad i wytycznych – nie bez powodu”. I dalej: „Naszym zadaniem będzie zawsze w maksymalnym stopniu wspieranie Ukrainy, ale staramy się zapobiec eskalacji wojny w konflikt zbrojny między Rosją a NATO. A to wymaga mądrości, jasności i stanowczości”. W ten sposób odpowiedział na apel prezydenta Zełenskigo, skierowany do uczestników szczytu w Waszyngtonie: „Jeśli chcemy wygrać i zachować nasz kraj, to wszystkie ograniczenia muszą zostać zniesione”.

Trzeba przyznać, że w kwestii wspierania Ukrainy kanclerz Scholz zaprezentował w Waszyngtonie konsekwentne stanowisko w sprawie udzielania dalszej pomocy, a także uznania, że członkostwo Ukrainy w NATO jest przesądzone, choć bez wyznaczenia terminów. W tym punkcie istniała zgodność z podejściem administracji Bidena, podobnie jak w staraniach, aby nie dopuścić do przekształcenia się wojny w konflikt zbrojny NATO-Rosja. Ponadto, z jednej strony Scholz przypominał o swojej inicjatywie wzmocnienia obrony powietrznej Ukrainy, z drugiej – apelował do sojuszników o dostarczenie Ukrainie kolejnych systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej. Kanclerz mówił, że Niemcy „zrobiły duży krok w kierunku zachęcania do tego i przekonywania innych, że jest to konieczne. Gdyby Niemcy nie poszły dalej, te decyzje nie zostałyby teraz podjęte”. Ale „ten proces nie jest jeszcze zakończony” – dodawał Scholz.

4. Amerykańskie uznanie dla Niemiec

Wracając do tematu, który jednak zdominował atmosferę szczytu NATO w Waszyngtonie, czyli kondycji amerykańskiego prezydenta, to niewątpliwie wyrażone przez kanclerza Niemiec wsparcie dla Bidena było bardziej efektem lojalności niż analizy szans urzędującego gospodarza Białego Domu na reelekcję. Te – sądząc choćby po komentarzach w niemieckich mediach i wypowiedziach ekspertów – wydawały się już mniej niż nikłe. Dlatego też decyzja prezydenta Bidena z 21 lipca 2024 r., że rezygnuje z walki o drugą kadencję, zresztą oczekiwana dość ostentacyjnie nie tylko w Niemczech, została przyjęta w Berlinie z wielką aprobatą, żeby nie powiedzieć z ulgą, ale także z uznaniem.

Kanclerz Scholz jako pierwszy napisał na platformie X, że decyzja Bidena o niekandydowaniu „zasługuje na uznanie”. A następnie podkreślił, że dzięki Bidenowi „istnieje ścisła współpraca transatlantycka, NATO jest silne, a Stany Zjednoczone są dla nas dobrym i solidnym partnerem”. I dalej: „Joe Biden osiągnął wiele: dla swojego kraju, dla Europy i dla świata”. Zaproponowaną przez Bidena wiceprezydent Kamalę Harris jako potencjalną kandydatkę Partii Demokratycznej do ubiegania się o najwyższy urząd w państwie rzeczniczka niemieckiego rządu opisała, że to „doświadczona i kompetentna polityczka”. Jednocześnie w Urzędzie Kanclerskim, odpowiadając na pytanie dziennikarzy czy rząd niemiecki popiera wiceprezydent Harris, zastrzeżono, że kanclerz nie chce ingerować w kampanię wyborczą w USA, a rząd Niemiec przygotowuje się na wszystkie „możliwe warianty” rozstrzygnięć wyborczych.

„Joe Biden stawia interesy swojego kraju ponad własne” – stwierdziła szefowa niemieckiej dyplomacji, dodając, że za jego urzędowania współpraca transatlantycka stała się „być może bardziej intensywna niż kiedykolwiek wcześniej”. Nie wymieniając Harris z nazwiska, Baerbock podkreśliła, że liczy na bliskie relacje, ponieważ „współpraca między Europą a Stanami Zjednoczonymi ma również kluczowe znaczenie dla naszego pokoju i bezpieczeństwa”. Uznanie dla Bidena, nie tylko za jego decyzję, ale i dokonania dla relacji transatlantyckich i wzmocnienia bezpieczeństwa w Europie, wyraził także lider chadeckiej opozycji Merz. Ważne słowa padły z ust koordynatora ds. relacji transatlantyckich Linka, który określił wycofanie się prezydenta Bidena z walki wyborczej jako „głęboki punkt zwrotny” dla Niemiec i Europy. „Prawdopodobnie nigdy nie było prezydenta USA, który tak poważnie traktował instytucje UE i Stary Kontynent” – mówił Link w wywiadzie prasowym.

Choć w wypowiedziach niemieckich polityków nie było wyraźnego opowiedzenia się po stronie Harris, to jednak stwierdzenia o „nowym otwarciu” czy „punkcie zwrotnym” w wyścigu prezydenckim oznaczały nadzieję na zwycięstwo potencjalnej kandydatki Partii Demokratycznej. Z kolei Link wyraził się o Harris, że byłaby

„ściśle związana z NATO, UE i Niemcami”, choć też „ustaliłaby nowe priorytety”. W tym samym wywiadzie koordynator ds. stosunków transatlantyckich dodał asekuracyjnie, że niezależnie od tego, kto ostatecznie będzie kandydował z ramienia Demokratów i kto wygra wybory 5 listopada, „jako Niemcy będziemy nadal ściśle współpracować z oboma obozami politycznymi”. Link przypomniał, że niemiecki rząd „od wielu miesięcy intensywnie przygotowuje się na oba scenariusze”, ale w przypadku zwycięstwa Trumpa będzie potrzebna europejska jedność wobec „przeciwnika, który próbuje podzielić nawet swoich sojuszników”. Nie było więc tajemnicą, że większość polityków niemieckich, a już na pewno z partii głównego nurtu, postanowiła jednak kibicować wiceprezydent Harris jako gwarancji kontynuowania atlantyckiego kierunku polityki zagranicznej administracji Bidena, z wszystkimi tego konsekwencjami, zwłaszcza utrzymaniem wsparcia dla Ukrainy.

W takim m.in. kontekście należy postrzegać pierwszą i jedyną wizytę prezydenta Bidena w Berlinie, 17-18 października 2024 r.² Mógł dziwić fakt, że dotąd Niemcy były pomijane w planach jego zagranicznych podróży, bo przecież chodziło o jednego z najważniejszych sojuszników USA w Europie, do tego największego po nich darczyńcy pomocy dla Ukrainy, co strona amerykańska przy różnych okazjach i z uznaniem podkreślała. To „zaniedbanie” miało być zrekomensowane oficjalną wizytą Bidena w Niemczech, zaplanowaną na 10-11 października 2024 r. Obok rozmów z politykami niemieckimi, Biden miał w Ramstein uczestniczyć w spotkaniu przywódców państw wspierających Ukrainę. Byłby to silny akcent na koniec jego prezydentury, wychodzący z terytorium Niemiec, a odnoszący się do wyzwania, które zdominowało urzędowanie Bidena w Białym Domu – wojny w Ukrainie i sojuszniczej, solidarnej reakcji na agresję Rosji, zwłaszcza dużego zaangażowania Niemiec. Sytuacja wewnętrzna w USA – huragan Milton zbliżający się do południowo-wschodnich wybrzeży Ameryki – zmusiła Bidena do przełożenia wizyty. Zdecydowano się jednak na jej zrealizowanie kilka dni później, ale w okrojonej formie i o roboczym charakterze.

Pomimo to wizyta miała wyjątkowo uroczysty przebieg i w jej trakcie było wiele symbolicznych momentów. Chodziło o docenienie wysiłku Bidena na rzecz wzmocnienia relacji amerykańsko-niemieckich i transatlantyckich. Dlatego jako zaledwie drugi amerykański prezydent – po George’u H.W. Bushu – Biden został udekorowany najwyższym odznaczeniem niemieckim – Krzyżem Wielkim Orderu Zasługi Republiki Federalnej Niemiec. Prezydent Frank-Walter Steinmeier, wręczając odznaczenie, dziękował Bidenowi, że „przywrócił wiarę w sojusz transatlantycki”. Z kolei prezydent Biden – przy okazji rozmowy z kanclerzem Schol-

² Wcześniej prezydent Biden pojawił się dwa razy w Niemczech, ale były to pobyty „przy okazji”: w czerwcu 2022 r. w związku ze szczytem państw G7, odbywającym się na zamku Elmau w Alpach Bawarskich, oraz w lutym 2023 r., gdy w drodze do Kijowa i Warszawy przesiadał się w amerykańskiej bazie w Ramstein.

zem – nawiązał do *Zeitenwende*, z uznaniem podkreślając, że Niemcy w odpowiedzi na rosyjską agresję potrafiły z determinacją dostosować swą politykę do nowej sytuacji, by „mocno i niezachwianie stać po stronie Ukrainy”. Nazwał Niemcy „najbliższym i najważniejszym sojusznikiem Ameryki”, zaangażowanym w obronę wartości demokratycznych.

W odpowiedzi usłyszał od Scholza deklarację, że Niemcy będą wspierać Ukrainę tak długo, jak będzie to potrzebne, a Putin się przeliczył, chcąc przeczekać tę wojnę. Dodał, że Niemcy współpracują z USA na rzecz silnego NATO i obrony podstawowych zasad wolnego świata. Z kolei eksponowaniu statusu Niemiec jako jednego z głównych mocarstw w NATO i sojuszu transatlantyckim służyło zorganizowane przez kanclerza specjalne spotkanie z Bidenem „za zamkniętymi drzwiami” w Urzędzie Kanclerskim, na które doproszeni zostali prezydent Francji i premier Wielkiej Brytanii, poświęcone m.in. sytuacji w Ukrainie. Biden miał wezwać rozmówców, aby byli gotowi zrobić więcej dla Ukrainy.

Wydaje się, że obecność Bidena w Berlinie u kresu jego prezydentury była właśnie taką formą uznania dla Niemiec. Zwłaszcza że rząd Scholza starał się przez cały czas z powodzeniem grać rolę wiarygodnego partnera Ameryki, zaangażowanego w realizację zarówno zobowiązań sojusznicznych w ramach NATO, jak i w pomoc dla Ukrainy. W niemieckich komentarzach dominowała również refleksja, że była to wizyta pożegnalna przywódcy Ameryki, który jako ostatni reprezentuje pokolenie polityków związanych z orientacją transatlantycką, przekonanych o jej znaczeniu i zaangażowanych w jej wzmacnianie. To odczucie nostalgii potęgowała niepewność co do wyników wyborów w USA i niejasnych perspektyw dla układu transatlantyckiego.

5. Spełnienie się „czarnego scenariusza”

Rozstrzygnięcie wyborcze 5 listopada 2024 r., oznaczające powrót Trumpa do Białego Domu, było – z punktu widzenia Niemiec – bardzo złą wiadomością, realizacją „czarnego scenariusza”. Mimo to politycy niemieccy bardzo szybko pogratulowali Trumpowi zwycięstwa, deklarując jednocześnie gotowość utrzymania bliskich stosunków z USA, działania na rzecz wzmacniania układu transatlantyckiego, podejmowania większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Wszystko po to, aby budować dobry grunt dla przyszłych relacji z nową administracją. Kanclerz Scholz zapewniał, że Niemcy pozostaną wiarygodnym partnerem w sojuszu transatlantyckim. O jego znaczeniu mówiła też min. Baerbock, dodając, że „Niemcy będą bliskim, wiarygodnym sojusznikiem dla przyszłego rządu amerykańskiego”. W podobnym duchu pisał lider opozycyjnej chadecji: „Stany Zjednoczone Ameryki były, są i pozostaną najważniejszym sojusznikiem Niemiec poza Europą”.

Równocześnie Merz podkreślał, że kształtowanie stosunków z USA „zależy teraz w szczególności od nas, Niemców i Europejczyków. Europa musi być zdolna do samodzielnego prowadzenia globalnej polityki, wziąć odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo”.

Właśnie kwestia bezpieczeństwa jako jeszcze większego wyzwania dla Niemiec i Europy, będącego konsekwencją zwycięstwa Trumpa, konfrontacyjnie formułującą swoje oczekiwania wobec europejskich członków NATO, zdominowała wypowiedzi polityków i komentarze ekspertów w Niemczech. Pisano wprost, że „to historyczny przełom dla bezpieczeństwa”. Minął dla Niemiec „czas złudzeń, że nigdy nie będą musiały wziąć pełnej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo”. Powszechnie były przewidywania, że teraz 2% PKB na obronę nie wystarczy, wszyscy europejscy partnerzy, w tym Niemcy, „będą musieli zrobić o wiele więcej”. Apelowano o lepszą koordynację w zakresie wzmocnienia europejskich zdolności obronnych, np. rozwijania przemysłu zbrojeniowego. W tym więc sensie wygrana Trumpa postrzegana była jako impuls dla Niemiec/Europy do budowania prawdziwie europejskiego bezpieczeństwa, czyli opartego na własnym potencjale, w tym ściślejszego współdziałania na rzecz rozwijania europejskich zdolności obronnych.

W konkretnym przypadku kanclerza Scholza nie oznaczało to jednak zmiany jego stanowiska w kwestii przekazania Ukrainie pocisków *Taurus*. Nawet decyzja prezydenta Bidena, zezwalającą Ukraińcom na użycie amerykańskich rakiet dalekiego zasięgu do ograniczonych ataków na terytorium Rosji, nie wpłynęła na zmianę podejścia Scholza. Należało to tłumaczyć obawą o wywołanie złych emocji po stronie szykującej się do przejęcia władzy ekipy Trumpa i względami polityki wewnętrzniemieckiej. Zwłaszcza że decyzja Bidena spotkała się z krytyczną reakcją m.in. syna prezydenta-elekta Donalda Trumpa jr. Dlatego też tylko min. Baerbock oraz Marie-Agnes Strack-Zimmermann z FDP, szefowa komisji obrony w Parlamencie Europejskim, zdecydowały się głośno poprzeć decyzję ustępującej administracji. Eurodeputowana Strack-Zimmermann powiedziała nawet, że jest to decyzja spóźniona, ale podjęta „lepiej późno niż wcale”.

Idąc natomiast za impulsem, wywołanym zwycięstwem Trumpa, niemiecki minister obrony zorganizował 25 listopada 2024 r. w Berlinie specjalne spotkanie na szczepku szefów resortów obrony Francji, Polski, Wielkiej Brytanii i Włoch, którego głównym przesłaniem było wzmocnienie europejskiego potencjału obronnego oraz dalsza pomoc dla Ukrainy. Składane przy tej okazji deklaracje Pistoriusa i pozostałych przedstawicieli głównych państw europejskich o woli zwiększania nakładów na obronę, stworzenia specjalnego programu europejskiego na rzecz obrony, koordynację wysiłków zbrojeniowych czy dalszego, silniejszego wsparcia dla Ukrainy wyraźnie skierowane były pod adresem przyszłej administracji amerykańskiej. Miały dowodzić, że Niemcy i Europa są na kursie nie tylko zwiększania

pomocy dla Ukrainy, ale i przejmowania odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo. Na razie były to słowa, za którymi powinny pójść działania, jeśli strona niemiecka/europejska miała by się uwiarygodnić wobec administracji Trumpa.

Wnioski

- Transatlantycka polityka Niemiec w 2024 r. prowadzona była z uwzględnieniem przedwyborczej sytuacji w Stanach Zjednoczonych, a zwłaszcza możliwości powrotu Donalda Trumpa do Białego Domu. U podłoża obaw Berlina leżały zarówno złe doświadczenia z jego pierwszą prezydenturą, jak i liczne sygnały, że w przypadku wygranej Trumpa należy spodziewać się kontynuacji konfrontacyjnego kursu wobec sojuszników europejskich, zwłaszcza Niemiec, oraz zmiany polityki wspierania Ukrainy.
- W ramach przygotowań do „czarnego scenariusza” Niemcy w 2024 r. zintensyfikowały ofensywę dyplomatyczną skierowaną do polityków Partii Republikańskiej, w tym „trumpistów”. Zakładając, że może dojść do ograniczenia lub nawet wycofania amerykańskiego wsparcia dla Ukrainy, co nałoży na Niemcy dodatkowe obciążenia, Berlin zwiększył też presję na sojuszników europejskich, aby zintensyfikowali swoją pomoc dla Ukrainy. Innym zabezpieczeniem na wypadek wygranej Trumpa miało być wzmocnienie europejskich zdolności obronnych, o co również zabiegał rząd Scholza.
- Należy podkreślić konsekwentne uznanie Niemiec dla znaczenia układu transatlantyckiego, postrzeganego jako główny gwarant bezpieczeństwa Niemiec i Europy, zwłaszcza w obliczu zagrożenia ze strony Rosji. Stąd deklarowane i realizowane przez stronę niemiecką zobowiązania wobec NATO, w tym zwiększone nakłady na obronę czy zaangażowanie na wschodniej flance, ale przede wszystkim postanowienia szczytu NATO w Waszyngtonie (NATO-wskie dowództwo w Wiesbaden, pełniące rolę koordynatora pomocy dla Ukrainy; lokalizacja w Niemczech amerykańskich pocisków o zasięgu obejmującym terytorium Rosji).
- Niemcy w 2024 r. wzmocniły swoją pozycję jako czołowy sojusznik USA w Europie, czemu służyła m.in. rosnąca pomoc niemiecka dla Ukrainy, zwiększony własny wysiłek obronny oraz wspólna dbałość, aby nie doszło do przekształcenia się wojny na Ukrainie w konflikt NATO-Rosja. Kanclerz Scholz był też konsekwentny we wspieraniu Bidena, co wynikało raczej z poczucia lojalności niż analizy jego szans na reelekcję. Okazją do wzajemnego wyrażenia uznania była wizyta prezydenta w Berlinie, określona jako dowartościowanie Niemiec z jednej strony i docenienie roli Bidena we wzmocnieniu sojuszu transatlantyckiego – z drugiej.

-
- Zwycięstwo Trumpa – z perspektywy Niemiec – stwarzało nową sytuację zarówno dla relacji amerykańsko-niemieckich, jak i dla całego układu transatlantyckiego, trafnie nazwaną „historycznym przełomem dla bezpieczeństwa” i „wielkim wyzwaniem dla Niemiec”. Politycy niemieccy szybko popieszyli z gratulacjami, deklarując gotowość rozwijania stosunków z USA i działania na rzecz wzmocnienia sojuszu transatlantyckiego. Starano się więc budować dobry grunt dla relacji z przyszłą administracją.
 - Równocześnie zdano sobie sprawę, że wygrana Trumpa zmusza Niemcy do intensyfikacji działań w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony. Konieczne będzie wzięcie większej odpowiedzialności za własną i europejską obronę, w tym szerszą pomoc dla Ukrainy, czy ściślejsza koordynacja w zakresie wzmocniania potencjału obronnego Europy. Nowa sytuacja w USA odebrana została więc jako impuls dla Niemiec/Europy do budowania prawdziwie „europejskiego bezpieczeństwa” i ściślejszego współdziałania sojuszników europejskich w sferze obrony. Konkretnie kroki podejmie w przypadku Niemiec już raczej nowa ekipa rządząca, wyłoniona po przyspieszonych wyborach do Bundestagu w lutym 2025 r.

Tomasz Morozowski

Relacje niemiecko-chińskie

1. Bilateralne relacje Niemiec z Chinami w kontekście agresji Rosji na Ukrainę

W 2024 r. zarządzanie złożonymi relacjami niemiecko-chińskimi pozostawało dla RFN „kluczowym wyzwaniem geopolitycznym” – jak określiła to federalna minister spraw zagranicznych Annalena Baerbock podczas swojej wizyty w Chinach w grudniu 2024 r. Ramy dla polityki Niemiec wobec Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) wyznaczała nadal Strategia Chińska z lipca 2023 r. Zgodnie z jej zapisami Niemcy postrzegają Chiny jako partnera, konkurenta i rywala systemowego, przy czym znaczenie ostatniego elementu – systemowej rywalizacji – w ostatnich latach wzrosło. W dokumencie zwrócono uwagę na dążenie Chin do zmiany istniejącego ładu międzynarodowego, intensywne zbrojenie się oraz tworzenie gospodarczych uzależnień, mających konsekwencje dla europejskiego i globalnego bezpieczeństwa.

W kontekście Rosji w Strategii Chińskiej zapisano, że Niemcy dążą do kontynuowania dialogu z Chinami i apelują do Pekinu o zajęcie „jasnego stanowiska przeciwko rosyjskiej agresji”. Nawiązano także do „szczególnej odpowiedzialności” stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ za promowanie i ochronę wartości Karty Narodów Zjednoczonych, z którymi „ściśła współpraca rosyjsko-chińska” stoi w sprzeczności. Dlatego „Niemcy oczekują, że Chiny poprą swoje zaangażowanie na rzecz suwerenności, integralności terytorialnej (...) konkretnymi działaniami”. Ponadto w dokumencie znalazł się zapis, że współpraca Chin z Rosją w dziedzinie obronności, szczególnie dostawy uzbrojenia, przyniosłaby „bezpośrednie skutki” dla relacji UE i Niemiec z ChRL. Stwierdzenia te stały się w 2024 r. tym bardziej aktualne w kontekście kolejnych doniesień o wsparciu udzielanym przez Chiny Rosji, również w wymiarze militarnym (dostawy dronów).

Nowych ustaleń ani przełomu w chińskim stanowisku względem wojny w Ukrainie nie przyniosła wizyta kanclerza Olafa Scholza w Chinach (14-17.04.2024). Agendę spotkań kanclerza z prezydentem Xi Jinpingiem oraz premierem Li Qiangiem zdominowały zagadnienia współpracy gospodarczej, walki ze zmianami klimatu i handlu międzynarodowego. Scholz zapowiadał wprawdzie przed wizytą, że planuje poruszyć temat rosyjskiej agresji w Ukrainie i ewentualnych wspólnych działań na rzecz „sprawiedliwego pokoju”, jednak w tym obszarze nie doszło do żadnych nowych, konkretnych ustaleń. Deklaracje kanclerza zinterpretowano w niemieckich mediach jako zapowiedź, że jego celem będzie przekonanie Xi Jinpinga do wzięcia udziału w organizowanej w Szwajcarii w czerwcu 2024 r. konferencji pokojowej. Przed spotkaniem z chińskim przywódcą Scholz napisał na portalu X: „Słowo Chin ma znaczenie w Rosji. Dlatego poprosiłem prezydenta Xi, żeby wywarł wpływ na Rosję, aby Putin w końcu zakończył swoją szaloną kampanię, wycofał swoje wojska i zakończył tę straszliwą wojnę”. Xi Jinping w swoim oświadczeniu nie odniósł się bezpośrednio do żadnej z tych kwestii. Mówił jedynie, że „wkroczyliśmy w nową erę zawirowań i wstrząsów” i „dla rozwiązania tych problemów konieczne jest, aby zwyciężyła współpraca między głównymi mocarstwami”. Jednocześnie Xi podkreślił, że Chiny i Niemcy to druga i trzecia największa gospodarka na świecie, a ich dobre relacje bilateralne mają duży wpływ zarówno na obszar euroazjatycki, jak i na cały świat. W opublikowanym po rozmowach komunikacie chińskiego MSZ można przeczytać, że Chiny popierają „wszelkie wysiłki prowadzące do pokojowego rozwiązania kryzysu”, w tym „międzynarodową konferencję pokojową, akceptowaną zarówno przez Rosję, jak i Ukrainę, przy równym udziale wszystkich stron”.

Po rozmowach Scholz podkreślił, że podtrzymana została wspólna deklaracja o sprzeciwie wobec użycia i gróźb użycia broni nuklearnej. Nie podał jednak, jaka była odpowiedź chińskiego prezydenta na jego apele związane z wojną w Ukrainie. Nie doszło również do ustaleń, jeśli chodzi o eksport produktów podwójnego zastosowania z Chin do Rosji, które mogą być wykorzystywane do działań wojennych. Scholz stwierdził jedynie, że temat „został bardzo szczegółowo omówiony” i „nie może być nieporozumień” co do stanowiska Niemiec w tej sprawie.

Brak przełomu, jeśli chodzi o stanowisko Chin wobec wojny w Ukrainie w wyniku wizyty kanclerza Scholza nie był zaskoczeniem w kontekście poprzedzającej ją wizyty ministra spraw zagranicznych Rosji w ChRL. Spotkanie Siergieja Ławrowa z jego chińskim odpowiednikiem Wangiem Yi (8-9.04.2024) stanowiło potwierdzenie przyjętego przez Chiny stanowiska „prorosyjskiej neutralności”.

Inaczej niż to było w 2022 r., tegoroczna podróż Scholza do ChRL ani nie wzbudziła tak licznych kontrowersji w Niemczech, ani nie doprowadziła do napięć w koalicji rządowej. Szefowa niemieckiej dyplomacji Baerbock wyraziła jedynie oczekiwanie, że władze w Pekinie nie będą wspierały rosyjskiego prze-

myślu zbrojeniowego, np. poprzez dostawy uzbrojenia za pośrednictwem Iranu czy Korei Płn.

Pomimo bardziej zdecydowanego tonu wypowiedzi Baerbock na temat wsparcia Rosji przez Chiny, również jej pożegnalna wizyta w ChRL (1-2.12.2024) nie przyniosła w tym obszarze konkretnych rezultatów. Wpływ miała na to z pewnością faza oczekiwania na przyspieszone wybory i zmianę rządu w RFN oraz przejście władzy przez Donalda Trumpa w USA. Podczas rozmów z Wangiem Yi, ministrem spraw zagranicznych ChRL, Baerbock zauważyła, że wojna w Ukrainie wpływa na „podstawowe interesy bezpieczeństwa” Niemiec, a udział żołnierzy Korei Płn. w walkach po stronie Rosji pokazuje powiązania pomiędzy bezpieczeństwem w Europie i w Azji. Sformułowała apel o większe zaangażowanie się Chin na rzecz „sprawiedliwego procesu pokojowego” mającego zakończyć wojnę w Ukrainie, choć zauważyła też, że Niemcy i Chiny mają w tym kontekście „różne perspektywy i role”. W odniesieniu do informacji w sprawie dostaw dronów z ChRL do Rosji Baerbock stwierdziła, że „Chiny, udzielając Rosji pomocy gospodarczej i zbrojeniowej, sprzeciwiają się naszym podstawowym interesom europejskim” oraz że stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ nie powinien wspierać i „podsycać konfliktów, które zagrażają bezpieczeństwu nas wszystkich”. Zadeklarowała, że kwestia ta nie może być ignorowana w relacjach z Pekinem.

2. De-risking gospodarczy w relacjach z Chinami w kontekście *Zeitenwende*

W 2024 r. zarysowały się rozbieżności pomiędzy Niemcami a Komisją Europejską w ramach realizacji strategii de-riskingu w relacjach z Chinami. Zgodnie z kierunkiem wytyczonym przez KE, na poziomie niemieckiego dyskursu na temat polityki wobec Chin centralne miejsce zajęło pojęcie redukcji ryzyka i ograniczania gospodarczych uzależnień. Po agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. dyskusja ta została wpisana w szerszy kontekst przemian w środowisku międzynarodowym RFN i zyskała nowe uzasadnienie związane z koniecznością wyciągnięcia wniosków z błędnej polityki Niemiec wobec Rosji – przede wszystkim w obszarze zależności energetycznych i surowcowych.

Stosowanie przez niemieckie władze pojęcia de-riskingu w warstwie narracyjnej służyło retorycznemu zasygnalizowaniu zerwania z planami decouplingu i miało wymiar praktyczny – umożliwiło redukcję presji ze strony sojuszników (szczególnie USA) na szybką i bardziej zdecydowaną rewizję modelu współpracy gospodarczej Niemiec z ChRL. Jednocześnie usprawiedliwiała to stopniowe i selektywne redukcje zależności, bez narażania na pogorszenie całokształtu relacji niemiecko-chińskich. Z perspektywy kanclerza Scholza „Chiny powinny

pozostać i pozostaną ważnym partnerem gospodarczym Niemiec i całej Europy” (14.04.2024); zaś jak stwierdził inny przedstawiciel niemieckiego rządu, byłoby „nieporozumieniem” oczekiwać, że intencją tego rządu jest redukcja handlu z ChRL: „chcemy dalej rozwijać handel z Chinami, biorąc pod uwagę potrzebę de-riskingu i dywersyfikacji” („Financial Times” 14.04.2024).

Założenia unijnego de-riskingu zostały w dużej mierze odzwierciedlone w Strategii Chińskiej rządu federalnego. Pomimo zgodności na poziomie narracji i założeń strategicznych, ich realizacja przebiegała w RFN w sposób wstrzemięźliwy, fragmentaryczny i zbyt powolny wobec oczekiwań KE, innych państw UE czy też USA. Przykładem był sprzeciw Niemiec wobec decyzji KE o wprowadzeniu ceł wyrównawczych na import pojazdów elektrycznych z zasilaniem akumulatorowym (*battery electric vehicles*, BEV) pochodzących z Chin w dniu 12.06.2024 r. W zależności od firmy wyznaczono zróżnicowany poziom ceł dodatkowych wobec obowiązującej dotychczas podstawowej stawki celnej UE o wartości 10% – maksymalnie cła będą podniesione nawet o 38,1% (np. dla firmy SAIC). Decyzję KE krytycznie ocenił kanclerz Scholz, który stwierdził w Bundestagu (26.06 br.): „Nie jestem zadowolony z wyników polityki handlowej Unii Europejskiej. Coś musi się w niej drastycznie zmienić. Scholz konsekwentnie proponował odejście od propozycji KE i zastosowanie rozwiązań kompromisowych, np. obustronne zrównanie ceł na poziomie 15% na eksport pojazdów elektrycznych pomiędzy UE a ChRL (dotychczas Chiny stosowały stawkę 15%, zaś UE – 10%). Propozycja kanclerza nie natrafiła jednak na poparcie w KE. Głównym głosem sprzeciwu w Niemczech wobec proponowanego przez KE podniesienia stawek celnych na import pojazdów BEV z ChRL był przemysł motoryzacyjny. Niemieckie koncerny takie jak Volkswagen, Mercedes czy BMW kreują nawet do 30% globalnych zysków na rynku chińskim oraz w wielu przypadkach współpracują z partnerami z ChRL. Wynikają stąd obawy o koszty związane z ewentualnymi działaniami odwetowymi Pekinu, np. w postaci ograniczania dostępu do chińskiego rynku lub wprowadzenia restrykcji na eksport technologii i surowców niezbędnych do produkcji pojazdów elektrycznych. Podwyższenie ceł przez UE będzie miało również konsekwencje dla koncernów niemieckich współpracujących z partnerami chińskimi i produkujących w ChRL niektóre modele BEV, które następnie eksportują do Europy.

RFN stała się też państwem hamującym przyjmowanie rozwiązań na poziomie unijnym w zakresie regulacji globalnych łańcuchów wartości i zasad poszanowania praw człowieka i środowiska (tzw. *due dilligence*) ze względu na sprzeciw jednej z partii koalicyjnych, FDP, wobec dyrektywy UE o należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (*corporate sustainability due diligence directive*, CSDDD). Przedstawiciele FDP wskazywali, że dyrektywa obciąży firmy nadmierną biurokracją oraz stworzy większe wymogi w porównaniu z już obowiązującymi przepisami niemieckimi. Innego zdania byli politycy SPD

i Zielonych, którzy odrzucali argumenty FDP i opowiadali się za przyjęciem dyrektywy. Ponieważ w wyniku wstrzymania się od głosu Niemiec i innych państw członkowskich w głosowaniu w Radzie UE nad dyrektywą CSDDD w lutym 2024 r. zabrakło większości kwalifikowanej, belgijska prezydencja podjęła decyzję o przełożeniu głosowania na późniejszy termin. Choć finalnie dyrektywa została przyjęta w maju 2024 r., to sytuacja wpłynęła niekorzystnie na wizerunek i pozycję Berlina w UE ze względu na przenoszenie wewnętrznych sporów koalicyjnych na poziom europejski.

Jednocześnie należy podkreślić, że władze RFN podjęły również działania legislacyjne i regulacyjne w ramach realizacji strategii de-riskingu, które jednak w niektórych przypadkach nie przynoszą w pełni oczekiwanych rezultatów. Jest to widoczne np. w obszarze dywersyfikacji aktywności inwestycyjnej niemieckich firm i ograniczania ich uzależnienia od Chin. Rząd federalny podjął kroki legislacyjne, mające zachęcić niemieckie przedsiębiorstwa do ograniczania aktywności w Chinach (np. ograniczanie gwarancji inwestycyjnych i gwarancji kredytów eksportowych na kierunku chińskim). Minister Baerbock zapowiadała też, że w przypadku geopolitycznego kryzysu środki państwowe nie będą dostępne, aby „ratować” te firmy, które rozbudowały ryzykowne zależności od ChRL. Jednak pomimo tego w 2024 r. trudno było dostrzec sygnały o większej powściągliwości przedsiębiorstw z RFN na kierunku chińskim. Dane Instytutu IW w Kolonii wskazywały, że wartość niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Chinach w 2023 r. osiągnęła prawie 12 mld euro, czyli wielkość dotychczas rekordową. Trend ten utrzymywał się w pierwszej połowie 2024 r., gdy według danych Bundesbanku wartość niemieckich BIZ w Chinach wyniosła 7,3 mld euro. Oznaczałoby to, że w 2024 r. prawdopodobne było osiągnięcie kolejnego rekordu wielkości inwestycji firm z RFN na chińskim rynku. Za ten stały wzrost odpowiadały przede wszystkim największe firmy, w tym giganci sektora motoryzacji czy przemysłu chemicznego.

Z powodu tych tendencji komentatorzy w RFN obawiają się, że biznes nie wyciągnął wniosków z lekcji niebezpiecznego uzależnienia od źródeł energii z Rosji, a eskalacja napięcia z Chinami np. w kontekście sporu o Tajwan byłaby dla niemieckiej gospodarki tragiczna w skutkach. Jak stwierdził Jörg Wüttke, działający przez wiele lat w ChRL jako menadżer (m.in. BASF) oraz szef Izby Handlowej UE: „Nasi politycy długo byli naiwni. Wielu szefów koncernów nadal jest, ponieważ wierzą, że dalej będzie tak samo i nie zauważają, jak zamyka się kaftan bezpieczeństwa”. Jednocześnie dodał, że jego zdaniem „nie jesteśmy zależni od Chin, Chiny są zależne od nas: jako rynek i partner” oraz uznał za przesadzone przekonanie w RFN o zależności od Chin, twierdząc, że „musimy coś zrobić przy 10-20 produktach” („Frankfurter Allgemeine Zeitung” 31.07.2024).

Niemieccy eksperci wskazywali też na trend aktywnego reinwestowania na rynku chińskim zysków wypracowanych tam przez niemieckie firmy zgodnie ze

strategią „w Chinach dla Chin”. Instytut IW w Kolonii podał, że ponad połowa z 19 mld euro zysków niemieckich firm w Chinach w 2023 r. została tam ponownie zainwestowana.

Podtrzymywanie lub wręcz poszerzanie aktywności inwestycyjnej największych niemieckich koncernów w Chinach pokazuje, że realizacja de-riskingu i dywersyfikacji nie jest zbieżna z ich interesami: rezygnacja z często jednego z kluczowych rynków dla ich rozwoju byłaby zbyt kosztowna. Jak pokazało badanie Niemieckiej Izby Handlowej w Chinach (styczeń 2024 r.), tylko 44% niemieckich przedsiębiorstw aktywnych w ChRL deklaruje podejmowanie kroków w kierunku de-riskingu swojej działalności, większość z nich „z przyczyn geopolitycznych”. Działania te to np. rozbudowa łańcuchów dostaw niezależnych od Chin oraz przenoszenie części operacji z ChRL do innych państw w Azji, w tym do Indii (jak zadeklarowało 57,5% ankietowanych firm), Wietnamu (37,9%), Tajlandii (30,1%) czy Malezji (23,3%). Z drugiej strony 45% firm stwierdziło, że nie podejmuje żadnych tego typu posunięć, a 54% zadeklarowało chęć dalszych inwestycji w Chinach. Należy dodać, że większą otwartość na działania redukujące zależności od Chin przejawiają małe i średnie niemieckie przedsiębiorstwa, tzw. *Mittelstand*.

Innym przykładem niepełnej skuteczności podejmowanych w Niemczech działań legislacyjnych w ramach de-riskingu są regulacje dotyczące sieci 5G. RFN jest jednym z państw, które najwolniej wdrażają unijny pakiet *5G cybersecurity toolbox* z 2020 r. Według szacunków obecnie ok. 50-60% komponentów sieci dostępowej 5G w Niemczech pochodzi z Chin. Komponenty Huawei czy ZTE wbudowane były już w niemiecką sieć 4G, a ich wymiana wiązałaby się z dodatkowymi kosztami dla operatorów; wskazuje się też na możliwość zakłóceń funkcjonowania sieci w wyniku konieczności nagłej dezinstalacji sprzętu od chińskich dostawców. W przygotowanym w 2024 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ojczyzny (*Bundesministerium des Innern und für Heimat*, BMI) raporcie nt. bezpieczeństwa sieci 5G zaproponowano daleko idący zakaz instalowania krytycznych części pochodzących od „ryzykownych” dostawców. Jednocześnie dokonano rozróżnienia pomiędzy: 1) siecią rdzeniową (*core*), z której komponenty Huawei i ZTE mają być usunięte do 2025 r. (co zostało już w dużej mierze zrealizowane), oraz 2) siecią dostępową (RAN), obejmującą np. anteny i maszty, w której do 2026 r. udział chińskich firm ma być zredukowany do 25%. Raport BMI był pierwszą tak konkretną propozycją uregulowania niemieckiego stanowiska w obszarze sieci 5G, jednak jego wdrożenie w życie zostało zahamowane ze względu na różnicę zdań w rządzie (sprzeciw FDP) i opór ze strony niemieckich operatorów. W związku z odmiennymi opiniami w ramach partii koalicji rządowej finalnie w lipcu 2024 r. przyjęte zostało rozwiązanie kompromisowe, zakładające przedłużenie końcowego terminu procesu eliminacji chińskich dostawców – z infrastruktury sieci rdzeniowej do 2026 r. oraz z sieci dostępowej RAN do 2029 r. W ocenie ekspertów należało

zakładać, że przy realizacji takiego planu osiągnięcie całkowitego zabezpieczenia niemieckich sieci potrwałoby dłużej o kolejne 5 lat („Handelsblatt” 21.05.2024).

Z drugiej strony należy również wskazać na obszary de-riskingu, w których Niemcy w większym stopniu przejęły rolę lidera wśród państw UE, np. zaangażowanie w projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (*Important Projects of Common European Interest*, IPCEI) w dziedzinach technologii i systemów wodorowych, mikroelektroniki oraz ogniw i baterii; stworzenie strategii rozwoju sztucznej inteligencji czy screening inwestycji zagranicznych.

Wnioski

- W 2024 r. uwydatnił się nikły potencjał wpływu Niemiec na stanowisko Chin wobec Rosji oraz problemy z realizacją założeń Strategii Chińskiej rządu federalnego z lipca 2023 r. Konsekwentne apele o zaangażowanie Chin na rzecz pokoju w Ukrainie i o wpływ Pekinu na Rosję, formułowane przez władze RFN od lutego 2022 r., wciąż nie przynosiły rezultatów. Co więcej, ze strony Chin odnotować można było podjęcie kroków sprzecznych z „czerwonymi liniami” wyznaczanymi przez Niemcy (intensyfikacja politycznej współpracy z Rosją, doniesienia o dostawach dronów). Z kolei doniesienia o udziale żołnierzy Korei Płn. w walkach po stronie Rosji otworzyły stronie niemieckiej nową linię argumentacji, że sytuacja bezpieczeństwa w Europie i Azji jest powiązana.
- Niemcy jako najważniejszy partner handlowy Chin w UE dążyły do unikania eskalacji napięć i działań, które mogłyby zostać negatywnie odebrane przez Pekin (np. sprzeciw RFN wobec decyzji KE o wprowadzeniu ceł na import pojazdów elektrycznych z Chin). Ewentualna reakcja Pekinu w postaci ograniczania dostępu do chińskiego rynku, utrudniania tam działalności zagranicznym przedsiębiorstwom lub kontroli eksportu surowców krytycznych do Europy (np. metali ziem rzadkich) byłaby najmocniej odczuwalna dla Niemiec. Z punktu widzenia Berlina kluczowe dla UE jest więc przestrzeganie reguł wolnego handlu, unikanie protekcyjizmu oraz niedopuszczenie do eskalacji konfliktu handlowego z ChRL.
- Zamiast roli lidera europejskiego de-riskingu w polityce wobec Chin, RFN przyjęła stanowisko raczej jego ostrożnego zwolennika, zaś w niektórych punktach odgrywała rolę hamulcowego wobec rozwiązań europejskich. Przykładem może być miękki kompromis w zakresie regulacji sieci 5G, odbiegający od rekomendacji UE oraz przyczynienie się przez Niemcy do zablokowania przyjęcia nowych przepisów UE w obszarze *due diligence*, co nastąpiło w wyniku niespójności w ramach koalicji rządowej (sprzeciw FDP).

- Jako nieskuteczne ocenić należy podejmowane przez władze RFN działania na rzecz redukcji zależności gospodarczych od Chin w celu uniknięcia błędów popełnionych wcześniej w relacjach z Rosją. Podjęte przez rząd w Berlinie kroki legislacyjne w ramach strategii de-riskingu i dywersyfikacji nie przyniosły znaczących efektów, jeśli chodzi o nastawienie biznesu – największe niemieckie firmy w 2024 r. nie tylko nie ograniczały, a wręcz zwiększały swoje powiązania z Chinami.

Tomasz Morozowski

Partnerstwa globalne Niemiec

Pomimo utrzymującej się dynamiki przemian międzynarodowych i kryzysów związanych z wojnami w Ukrainie i na Bliskim Wschodzie oraz niestabilnością globalnej gospodarki, w 2024 r. w niemieckiej polityce w wymiarze globalnym przeważał trend kontynuacji i podtrzymania priorytetowego znaczenia jej tradycyjnych wyznaczników. Obejmują one dążenie do liberalizowania handlu międzynarodowego i wzmacniania partnerstw w ramach multilateralnej współpracy państw na podstawie międzynarodowych porozumień i regulacji. Kluczowym elementem globalnej polityki Niemiec pozostało również zaangażowanie w rozwój partnerstw z szeroką grupą państw tzw. Globalnego Południa. Ilustruje to stwierdzenie federalnego ministra gospodarki i ochrony klimatu Roberta Habecka, według którego obecny polikryzys sprawia, że „międzynarodowa współpraca gospodarcza jest trudniejsza i bardziej potrzebna niż kiedykolwiek”, a celem RFN jest „podtrzymanie i rozbudowa sprawiedliwego i wolnego międzynarodowego porządku gospodarczego – razem z partnerami i państwami zbliżonymi światopoglądowo” (25.10.2024).

W 2024 r. władze RFN utrzymały wysoką aktywność dyplomatyczną zarówno na poziomie formatów G7 i G20, jak i na płaszczyźnie relacji bilateralnych z państwami tzw. Globalnego Południa. Rosyjska agresja na Ukrainę i jej konsekwencje pozostawały istotnym tematem niemieckiej agendy w tych relacjach, jednak ponownie ujawniły się trudności z realizacją zamiaru pozyskiwania kolejnych państw na rzecz stanowiska państw zachodnich wobec Rosji. Rozbieżności były szczególnie wyraźne na płaszczyźnie G20 i w relacjach ze sprawującą prezydenturę w tej grupie w 2024 r. Brazylią oraz z Indiami. Większą efektywność działań RFN można było odnotować w ramach „partnerstw wartości” (*Wertepartnerschaften*) z państwami takimi jak Japonia, Korea Płd. i Chile.

1. G20 i Brazylia

Grupa G20 pozostawała w 2024 r. główną płaszczyzną dla starań RFN o pozytywnie sojuszników wśród państw tzw. Globalnego Południa oraz dla formułowania apeli o potępienie Rosji jako agresora, nakładanie sankcji oraz ograniczanie współpracy gospodarczo-politycznej z Moskwą. Dostrzegalne były przy tym różnice pomiędzy bardzo zdecydowaną, wręcz ostrą retoryką stosowaną przez minister spraw zagranicznych Annalę Baerbock a bardziej wyważonym – podobnie jak wcześniej – sposobem komunikacji ze strony kanclerza Olafa Scholza.

W kontekście prezydencji w G20 sprawowanej w 2024 r. przez Brazylię uwidoczniły się napięcia i rozbieżności pomiędzy Niemcami a Brazylią oraz szerzej – państwami Zachodu a państwami tzw. Globalnego Południa. Dotyczyły one m.in. oceny konfliktów w świecie, zwłaszcza wojny na Ukrainie i konfliktu w Strefie Gazy. Potwierdzały to wypowiedzi prezydenta Brazylii Luiza Inácio Luli da Silvy relatywizujące odpowiedzialność Rosji za agresję na Ukrainę czy też jego komentarze podczas szczytu Unii Afrykańskiej w Addis Abebie (17-18.02.2024), w których porównał sytuację Palestyńczyków w Gazie do Holokaustu, a działania Izraela nazwał „ludobójstwem”.

Kwestia wojny w Ukrainie nie zajmowała wysokiej pozycji na liście priorytetów brazylijskiej prezydencji w G20. Była ona zorganizowana pod hasłem „Budowanie sprawiedliwego świata i zrównoważonej planety” (*Building a just world and a sustainable planet*). Oznaczało to koncentrację na tematach zwalczania globalnych nierówności, zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i powstrzymywania zmian klimatycznych. Brazylia dążyła w ten sposób do zepchnięcia na dalszy plan tematu wojny na Ukrainie, co było zgodne z rosyjskim sprzeciwem wobec „ukrainizacji” rozmów na forach międzynarodowych.

Podczas spotkania na szczelbu ministrów spraw zagranicznych państw G20 w Rio de Janeiro (21-22.02.2024) Baerbock nawiązała do motta brazylijskiej prezydencji, mówiąc, że „bezpieczna i sprawiedliwa przyszłość” jest w interesie wszystkich państw G20, ale nie da się jej osiągnąć bez zmierzenia się z problemem wojen i kryzysów na świecie, ponieważ wzmacniają one niesprawiedliwość, hamują rozwój i uderzają w najsłabsze grupy: kobiety i dzieci. Następnie stwierdziła, że Rosja jako państwo członkowskie G20 od dwóch lat „bezlitośnie wystawia świat na najgorszy rodzaj konfliktu: wojnę napastniczą”, celowo bombardując szpitale, szkoły, żłobki, uprowadzając dzieci oraz szkodząc biednym państwom świata poprzez wzrost cen energii i żywności oraz blokowanie eksportu z Ukrainy. Baerbock zwróciła się też bezpośrednio do ministra Ławrowa: „Jeśli życie ludzkie leży Panu na sercu, jeśli zależy Panu na własnym narodzie, na rosyjskich dzieciach i młodzieży, musi Pan teraz zakończyć tę wojnę”. Potwierdziła też kontynuację wsparcia Niemiec dla Ukrainy: „Stoimy zdecydowanie po

stronie Ukrainy – tak długo, jak będzie to konieczne, aż jej ludzie będą mogli znów żyć w pokoju i wolności”.

Rozbieżności pomiędzy Niemcami a Brazylią były również widoczne podczas szczytu przywódców państw G20 w Rio de Janeiro (18-19.11.2024). Niezadowolenie z efektów szczytu wyrażał kanclerz Scholz, który ocenił, że język deklaracji końcowej w odniesieniu do wojen w Ukrainie i na Bliskim Wschodzie jest niewystarczający. W pierwszym przypadku nie wskazuje bowiem Rosji jako agresora, a w drugim pomija przyczynę eskalacji konfliktu, czyli atak Hamasu na Izrael z października 2023 r. Przy okazji szczytu Scholz odbył rozmowę z prezydentem Chińskiej Republiki Ludowej Xi Jinpingiem. Jak deklarował, poruszył w niej problem dostaw dronów z Chin, z których Rosja korzysta w działaniach na Ukrainie, oraz temat udziału wojsk Korei Płn. w walkach po stronie rosyjskiej.

2. Indie

Różnice stanowisk w odniesieniu do wojny w Ukrainie oraz do relacji z Rosją były wciąż wyraźnie widoczne w relacjach Niemiec z Indiami. We wspólnej deklaracji przyjętej po 7. niemiecko-indyjskich konsultacjach międzyrządowych (Nowe Delhi, 24-26.10.2024) wyrażono wprawdzie poparcie obu państw dla wartości i zasad demokratycznego porządku międzynarodowego, w tym Karty Narodów Zjednoczonych, jednak ogólny wydźwięk tekstu ocenić należy raczej jako ogólnikowy – zawarto w nim np. stwierdzenia o „najgłębszym zaniepokojeniu” obu państw wojną w Ukrainie i jej tragicznymi konsekwencjami oraz o potrzebie „kompleksowego, sprawiedliwego i trwałego pokoju w zgodzie z prawem międzynarodowym”, w tym z poszanowaniem suwerenności i integralności terytorialnej. Premier Narendra Modi nie potępił wprost rosyjskiej agresji, stwierdzając jedynie, że konflikty na Ukrainie i w Azji Zachodniej „budzą niepokój w obu krajach”, a Indie „zawsze wierzyły, że wojna nie rozwiąże problemów i są gotowe w jakikolwiek sposób przyczynić się do przywrócenia pokoju”. Należy dodać, że Modi uczestniczył w dniach 22-24.10.2024 r. w szczycie BRICS w Kazaniu, gdzie spotkał się z Władimirem Putinem.

Scholz podkreślił aprobatę dla „zdecydowanej woli pomocy” Indii w osiągnięciu trwałego i sprawiedliwego pokoju. Minister Habeck stwierdził dyplomatycznie: „Wiemy, jakie jest stanowisko Indii, a Indie wiedzą, jakie jest nasze stanowisko”; z kolei podczas Konferencji Azji-Pacyfiku Niemieckiej Gospodarki (APK) powiedział, że oba państwa powinny zrozumieć perspektywę drugiej strony, a „nasze relacje z Moskwą są podobne do waszych relacji z Pekinem”. Wyraził w ten sposób oczekiwanie, że Indie zaczną wywierać wpływ na Rosję tak jak UE robi to względem Chin – regionalnego rywala dla Indii.

Na zadane podczas konferencji prasowej pytanie dotyczące zaangażowania Indii w ramach BRICS z udziałem Rosji kanclerz Scholz stwierdził, że jest błędem traktowanie wzrostu znaczenia państw tzw. Globalnego Południa takich jak Indie, Brazylia czy RPA jako problemu; są to „partnerzy na rzecz świata jutra”, a zadaniem Niemiec i UE jest pracować nad partnerstwami z nimi na podstawie zasad prawa międzynarodowego.

3. Inni partnerzy globalni

W kontekście wojny w Ukrainie w 2024 r. dalej dobrze rozwijało się partnerstwo Niemiec z Japonią. Po spotkaniu z premierem Fumido Kishidą w Berlinie (12.07.2024) kanclerz Scholz podkreślił znaczenie bliskich relacji obu państw, które łączy „wspólne rozumienie *Zeitenwende*”. Scholz zauważył, że wywołała ona „głębokie przemiany w Niemczech i w Japonii” dotyczące polityki bezpieczeństwa i obrony oraz docenił działania japońskich władz na rzecz zmiany warunków eksportu produkowanego w kraju uzbrojenia. Kanclerz zaznaczył również, że RFN i Japonia stoją po stronie Ukrainy i są zaangażowane na rzecz demokracji i porządku międzynarodowego na poziomie bilateralnym i na forum G7 czy ONZ. Z kolei premier Kishida podkreślił, że bezpieczeństwo euroatlantyckie i indo-pacyficzne są ze sobą „ściśle powiązane” oraz docenił zwiększenie zaangażowania sił zbrojnych RFN w Indo-Pacyfiku. Współpraca wojskowa obu państw w regionie obejmuje m.in. wspólne manewry lotnicze. W 2024 r. z misją patrolową przebywała tam fregata niemieckiej marynarki wojennej, która odwiedziła Japonię i wzięła udział w monitorowaniu sankcji przeciwko Korei Płn. Scholz zwrócił uwagę na ryzyko destabilizacji całego regionu oraz na rosnącą współpracę Rosji z Koreą Płn.

Jednym z partnerów „zbliżonych światopoglądowo” do RFN wśród państw tzw. Globalnego Południa jest Chile. Podczas wizyty prezydenta Gabriela Borica w Berlinie i spotkania z kanclerzem Scholzem (10.06.2024) widoczna była zbieżność perspektyw obu państw na rosyjską agresję na Ukrainę. Liderzy wspólnie potępili „rażące naruszenie prawa międzynarodowego przez Rosję”; rozmawiali też na temat konferencji pokojowej, organizowanej w Szwajcarii w czerwcu 2024 r., w której obaj wzięli później udział. Zwrócili też uwagę na los dzieci nielegalnie deportowanych z terenów Ukrainy do Rosji. Chile to również istotny partner dla Niemiec w obszarach polityki klimatycznej i ochrony środowiska (państwo zaangażowało się w zainicjowany przez Niemcy globalny Klub klimatyczny) oraz energetyki (RFN inwestuje w chilijski przemysł odnawialnych źródeł energii, a także wydobycia i produkcji litu oraz wodoru).

Mniej wyraźną zbieżność stanowisk można było odnotować w przypadku Argentyny – w oświadczeniu opublikowanym po spotkaniu prezydenta Javiera Milei z Scholzem w Berlinie (23.06.2024) wskazano na porozumienie w odniesieniu do wojny na Ukrainie – według obu przywódców to „w rękach Rosji jest zakończenie wojny napastniczej przeciwko Ukrainie”.

W 2024 r. RFN rozwijała też relacje z Koreą Płd. Podczas wizyty w tym państwie w czerwcu 2024 r. minister Habeck podkreślił znaczenie ścisłego partnerstwa gospodarczego łączącego RFN i Koreę Płd., drugi najważniejszy rynek eksportowy w Azji dla niemieckiej gospodarki. W agendzie spotkań Habecka znalazły się m.in. pogłębianie relacji gospodarczych i handlowych (szczególnie w obszarze nowych technologii), ochrona klimatu, polityka energetyczna.

Wnioski

- Pomimo utrzymanej w 2024 r. wysokiej aktywności dyplomatyczna RFN zarówno w ramach formatów G7 i G20, jak i na płaszczyźnie relacji bilateralnych z państwami tzw. Globalnego Południa ponownie ujawniły się trudności z realizacją zamiaru pozyskiwania kolejnych państw na rzecz stanowiska państw zachodnich pod względem potępienia Rosji jako agresora, ograniczania współpracy gospodarczo-politycznej z tym państwem czy nakładania sankcji. Wyraźnie dostrzegalna była strategia balansowania stosowana przez państwa takie jak Brazylia czy Indie, które jednocześnie chcą rozwijać współpracę z państwami Zachodu i utrzymywać relacje z Rosją.
- W obliczu tych trudności uwydatniła się ponownie niska skuteczność starań Niemiec o doprowadzenie do zbliżenia stanowisk w kontekście wojny w Ukrainie z państwami tzw. Globalnego Południa. Pod koniec 2024 r. potencjał wpływu RFN zmniejszył się jeszcze bardziej ze względu na rozpad koalicji rządowej oraz fazę oczekiwania na ponowne przejęcie władzy w USA przez Donalda Trumpa. W konsekwencji można było odnotować częściowe osłabienie intensywności starań władz RFN na tym polu z jednoczesnym przesunięciem akcentów na inne aspekty współpracy gospodarczej, energetycznej czy w ramach polityki klimatycznej z państwami takimi jak Brazylia czy Indie.
- Należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie efektywności poszczególnych partnerstw rozwijanych przez RFN w wymiarze globalnym. W przypadku „partnerów wartości” takich jak np. Japonia, Korea Płd. czy Chile odnotować można było większe postępy w budowaniu koalicji państw wyrażających sprzeciw wobec polityki Rosji lub wręcz wspierających Ukrainę. Istotnym

aspektem była też kontynuacja zaangażowania RFN (również w wymiarze militarnym) we współpracę z sojusznikami w regionie Indo-Pacyfiku, co uzasadniano powiązaniem i pomiędzy sytuacją bezpieczeństwa w Europie oraz w Azji.

- Na forum globalnym, podobnie jak w poprzednich latach, dostrzegalna była różnica w sposobie komunikowania niemieckiego stanowiska pomiędzy Scholzem a Baerbock, która przedstawiła swoją perspektywę na temat rosyjskiej agresji i jej globalnych konsekwencji w sposób bardziej zdecydowany, tak jak to czyniła przez cały okres swojego urzędowania na stanowisku szefowej niemieckiej dyplomacji.

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- Nr 1(I)** Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949
History and Memory: mass expulsions and transfers 1939-1945-1949
Geschichte und Erinnerung: Zwangsaussiedlung und Flucht 1939-1945-1949
- Nr 2(I)** Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008
Revival of the civil society. Development of the third sector in Poland 1989-2008
Wiederbelebung der Zivilgesellschaft. Der dritte Sektor in Polen 1989-2008
- Nr 3(I)** Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ – NATO – UE
International solidarity. UN, NATO and EU peace operations
Internationale Solidarität. Die Friedensoperationen der UN, NATO und EU
- Nr 4(I)** Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009). Główne problemy i wyzwania
- Nr 5(I)** Przyszłość NATO – trudne decyzje
- Nr 6(I)** Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)
- Nr 7(I)** Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych – aspekt transatlantycki
- Nr 8(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech
- Nr 9(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)
- Nr 10(I)** Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)
- Nr 11(I)** Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów
- Nr 12(I)** Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze
- Nr 13(I)** Polityki pamięci i dyskursy pamięci w 100-lecie wybuchu I wojny światowej
- Nr 14(I)** Niemiecki system kształcenia obywatelskiego. Wnioski dla Polski
- Nr 15(I)** Tendencje w wykorzystaniu czasu pracy w państwach wysoko rozwiniętych na początku XXI wieku
- Nr 16** Outward FDI Policies in Visegrad Countries. Final Report
- Nr 17(I)** Bilans 25 lat Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r.
- Nr 18(I)** Przemiany Unii Europejskiej, rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze

- Nr 19(I)** Obama i Merkel – budowanie partnerstwa. Relacje amerykańsko-niemieckie (2009-2016)
Obama and Merkel – Building a Partnership. German-American Relations (2009-2016). A Polish View
- Nr 20(I)** Prezydentura Trumpa i układ transatlantycki Trump Presidency and Transatlantic Relations
- Nr 21(II)** Etnische Ökonomie – eine Fallstudie über in Berlin lebende Polen
- Nr 22(I)** Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)
Reparations and damages in Polish-German relations (Historical overview)
Reparationen und Entschädigungen in den Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland (ein historischer Überblick)
- Nr 23(I)** O postrzeganiu przez Niemców polskiej historii. Trzy wywiady
- Nr 24(I)** Über die Wahrnehmung der polnischen Geschichte durch die Deutschen. Drei Interviews
- Nr 25** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.
- Nr 26 (I)** Working time in the economy of OECD countries at the beginning of the 21st century
- Nr 27(I)** Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli
- Nr 28 (I)** Nowa debata w Polsce o reparacjach Die neue Reparationsdebatte in Polen
- Nr 29 (I)** Prezydentura Trumpa i kryzys w stosunkach amerykańsko-niemieckich Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2018 r. – wybrane aspekty
- Nr 30** Wybrane aspekty prawne niezawisłości władzy sądowniczej w RFN
Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany
- Nr 31** Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 – programy partii w Niemczech, Francji i Austrii
- Nr 32** Wybory w Niemczech w 2019 r. - próba bilansu
- Nr 33 (I)** Niemiecki dług reparacyjny po drugiej wojnie światowej.
Podsumowanie badań/ Die deutsche Reparationsschuld nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Forschungsbilanz
- Nr 34** Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego
- Nr 35** Układ transatlantycki w okresie prezydentury Donalda Trumpa
- Nr 36** Bilans prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca 2020 r. – 31 grudnia 2020 r.)
- Nr 37** Wybory do Bundestagu 2021: programy partii politycznych
- Nr 38** Niemcy w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Kadencja 2019-2020

- Nr 39** Kanclerz Merkel i relacje transatlantyckie
- Nr 40** Niemcy wobec Rosji. Zarys historii niemieckiej *Russlandpolitik*
- Nr 41** *Zeitenwende*. Działania Niemiec wobec wojny w Ukrainie
- Nr 42** Asymetria odszkodowań dla obywateli Polski za szkody poniesione w II wojnie światowej w stosunku do odszkodowań wypłaconych obywatelom innych państw
- Nr 43** Wybrane aspekty *Zeitenwende* w niemieckiej polityce zagranicznej i działaniach wewnętrznych
- Nr 44** Globalny szok 2022/2023 i postępujące osamotnienie Zachodu. Wyzwania dla pokoju i bezpieczeństwa
- Nr 45** „Dom Niemiecko-Polski”: koncepcja polityki historycznej RFN wobec II wojny światowej i okupacji Polski

