

NR 29(I)

IZ Policy Papers

Instytut Zachodni
West-Institut
Institute for Western Affairs



Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2018 r. – wybrane aspekty

pod redakcją

Jadwigi Kiwerskiej



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.

**Aktywność Niemiec
na arenie
międzynarodowej
w 2018 r.
– wybrane aspekty**

pod redakcją
Jadwigi Kiwerskiej



Instytut Zachodni

Seria wydawnicza: „IZ Policy Papers” nr 29(I)

Redakcja serii: Joanna Dobrowolska-Polak (red. naczelna)
Marcin Tujdowski

Opracowanie redakcyjne: Hanna Rózanek

Koncepcja graficzna: Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni
Poznań 2018 - wersja elektroniczna
Poznań 2018 - wersja drukowana

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 978-83-61736-81-3

Spis treści

Najważniejsze wnioski	7
Wstęp	13
Karol Janoś, Jacek Kubera Niemcy w dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej i strefy euro	15
Kamil Szubart Niemcy wobec europejskich inicjatyw z zakresu bezpieczeństwa i obrony	23
Jadwiga Kiwerska Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej	29
Stanisław Żerko Niemcy wobec Rosji	45
Radosław Grodzki Niemcy i Europa Środkowo-Wschodnia	50
Tomasz Morozowski Relacje Niemiec z Chinami	53
Kamil Szubart Udział Niemiec w walce z terroryzmem	62
Sabastian Wojciechowski Terroryzm w Niemczech	69
Joanna Dobrowolska-Polak Polityka migracyjna Niemiec	73

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

- **Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2018 r. obejmowała główne i tradycyjne kierunki niemieckiej polityki zagranicznej (europejski, transatlantycki, globalny).** Ze względu jednak na wewnętrzne turbulencje związane z konsekwencjami wyborów do Bundestagu oraz nadwerżoną politycznie pozycją kanclerz A. Merkel **zaangażowanie to było słabsze i mniej skuteczne.**
- **Mniejsza aktywność Niemiec dotyczyła m.in. płaszczyzny unijnej. W 2018 r. nie pojawiły się żadne nowe propozycje niemieckie na temat przyszłości UE, a zwłaszcza sposobu reformowania strefy euro. Działania Niemiec były raczej reakcją na presję ze strony Francji, zmuszającą ich do współpracy.** Taką postawę Berlina należy tłumaczyć przedłużającym się procesem powołania nowego rządu, a następnie wyraźnymi podziałami w ramach partii koalicyjnych co do kierunków przekształceń strefy euro; znalazło to odbicie w umowie koalicyjnej, gdzie sprawy europejskie zostały potraktowane dość lakonicznie.
- **Dla Niemiec było ważne, aby przekształcenia strefy euro nie przyczyniły się do zwiększenia podziałów w ramach UE i powstawania „Unii wielu prędkości”.** Było to szczególnie widoczne w dyskusji na temat osobnego budżetu dla strefy euro, gdzie Niemcy dążyły do wprowadzania rozwiązań o charakterze wspólnotowym, mającym zastosowanie dla wszystkich państw członkowskich.
- **Niemcy współdziałały z Francją w kwestii euro, mając na celu wzmocnienie nie tylko samej strefy euro, ale i UE;** Berlin i Paryż łączył podobny cel, jednak różniono się w metodzie jego realizacji: strona niemiecka brała pod uwagę zróżnicowane perspektywy państw UE i promowała ewolucyjne podejście, które nie odpowiadało ambicjom Francji, przekonanej o konieczności podjęcia szybkich decyzji na rzecz wzmocnienia podmiotowości UE na arenie międzynarodowej. **Zarówno jednak Niemcy, jak i Francja były przekonane, że wzmocnianie Unii Gospodarczej i Walutowej zwiększa rangę UE jako aktora na arenie międzynarodowej.**
- **W 2018 r. Niemcy angażowały się w europejskie inicjatywy z zakresu bezpieczeństwa i obrony (PESCO i EII/E12), kładąc jednak główny nacisk na udział o charakterze politycznym, a nie wojskowym. Niemniej chodziło**

o wzmocnienie pozycji UE w środowisku międzynarodowym. Dlatego Berlin, nie chcąc osłabiać UE poprzez tworzenie nowych podziałów, stawiał na inkluzyjny charakter europejskich projektów obronnych.

- Należy przyjąć, że **nawet w dalszej perspektywie czasu nie będzie możliwe osiągnięcie przez UE pełnej autonomii strategicznej; czynnikiem utrudniającym jest tu m.in. dychotomia postawy Berlina**, gdzie wprowadzono podkreślano znaczenie zdolności obronnych UE oraz popierano udział Niemiec w europejskich inicjatywach, ale odrzucano możliwość szerszego zaangażowania militarnego Niemiec. Jednocześnie **część niemieckiej klasy politycznej jest świadoma znaczenia wkładu USA w architekturę europejskiego bezpieczeństwa.**
- **W 2018 r. postępował proces podważania pozycji Niemiec w układzie transatlantyckim** spowodowany m.in. utrzymującym się stanem napięcia w relacjach amerykańsko-niemieckich; różnice na linii Berlin-Waszyngton dotyczyły głównie bezpieczeństwa międzynarodowego, realizacji zobowiązań sojuszniczych, wymiany handlowej oraz podejścia do UE.
- **W odniesieniu do niektórych kwestii spornych w relacjach ze stroną amerykańską Niemcy konsekwentnie odwoływały się do wspólnych działań UE**, licząc na solidarność unijną; chodziło szczególnie o **spójną reakcję UE na protekcjonistyczne działania administracji D. Trumpa** (wprowadzanie nowych ceł); także **w reakcji na wycofanie się USA z porozumienia nuklearnego z Iranem strona niemiecka zwarła szeregi z jego pozostałymi sygnatariuszami, w tym UE**, uznając, że wspólne stanowisko gwarantuje większą skuteczność przeciwdziałania negatywnym skutkom posunięć Trumpa.
- Zderzenie Berlina z konfrontacyjną polityką Trumpa i świadomość spadku swoich notowań w Waszyngtonie **zrodziły ambitne plany Niemiec w odniesieniu do zewnętrznej rangi UE, w których – dostrzegając problemy układu transatlantyckiego – artykułowano rolę UE jako potencjalnego, silnego gracza na arenie międzynarodowej**; były to m.in. koncepcje ministra spraw zagranicznych H. Maasa („Europe United” i „balancierte Partnerschaft”), które jednak odbiegały od stanowiska **kanclerz Merkel, rzeczniczki utrzymania mimo wszystko bliskich relacji z USA oraz zachowania siły układu transatlantyckiego.**
- **Niemcy w 2018 r. nadal prowadziły wobec Rosji politykę dwutorową, krytykując z jednej strony jej działania na arenie międzynarodowej, z drugiej zaś opowiadając się za dialogiem z Moskwą i współpracą gospodarczą**

(w tym kontynuowaniem prac nad wspólnym projektem *Nord Stream 2*). Nastąpiło też wyraźne ożywienie w dwustronnych kontaktach politycznych na wysokim szczeblu.

- **Kształtowanie polityki Niemiec wobec Rosji odbywało się w 2018 r. niezależnie od UE, której rola sprowadzała się w zasadzie do zatwierdzania co pół roku decyzji państw członkowskich o utrzymaniu sankcji wobec Rosji.**
- **W relacjach Niemiec z Europą Środkowo-Wschodnią w 2018 r. dominowała troska Berlina o zabezpieczenie swoich wpływów politycznych i gospodarczych w tym regionie.** Niemcy starały się dywersyfikować swoje kontakty z państwami tej części Europy, a także być obecne w ich inicjatywach, jak np. udział ministra Maasa w spotkaniu inicjatywy Trójmorza w Bukareszcie. Z kolei działania w sprawie *Nord Stream 2* potwierdzały, że Berlin godzi się na partnerstwo z Rosją ze szkodą dla interesów części państw Europy Środkowo-Wschodniej.
- **Polityka Niemiec wobec Chin prowadzona była w 2018 r. na dwóch poziomach:** 1) relacje z Chinami kształtowano **na poziomie europejskim**, starając się pełnić tutaj rolę lidera; 2) RFN rozwijała **wielopoziomą bilateralną współpracę z ChRL**, zarówno w wymiarze państwowym, jak i gospodarczym, odnosząc na tym polu wymierne korzyści (np. większy dostęp niemieckich firm do chińskiego rynku).
- W odniesieniu do niektórych aspektów relacji z Chinami **strona niemiecka odgrywała rolę inicjatora i lidera**, mobilizującego pozostałe państwa członkowskie i instytucje UE **do współkształtowania spójnej polityki unijnej wobec azjatyckiego mocarstwa.**
- W obliczu protekcyjnych działań administracji Trumpa w 2018 r., **Niemcy opowiedziały się za wzmocnieniem globalnej roli UE, wykazując jednak ostrożność wobec kreowania się Chin na partnera Europy w opozycji do USA.** W trójkącie Chiny-USA-UE strona niemiecka starała się przyjmować wyważoną pozycję, stawiając na pierwszym miejscu interes UE i dbając, aby próba sił na linii USA-ChRL nie odbywała się kosztem wspólnoty europejskiej.
- W 2018 r. **niemieckie zaangażowanie w walkę z terroryzmem było realizowane poprzez udział Bundeswehry w operacjach prowadzonych przez NATO, UE i ONZ.** Nadal jednak niemieccy żołnierze uczestniczyli głównie w misjach doradczo-szkoleniowych i pokojowych; nawet udział w koali-

cji walczącej z „Państwem Islamskim” miał charakter niebojowy (zwiad powietrzny i logistyka).

- W 2018 r. **działania UE i większości jej państw członkowskich (w tym Niemiec) w zakresie zwalczania terroryzmu wciąż uznaje się za niewystarczające**; funkcjonująca w wielu aspektach polityka „różnych prędkości” obejmowała także walkę z terroryzmem, gdyż istnieją zróżnicowane systemy gromadzenia informacji oraz różny jest stopień zaangażowania poszczególnych państw UE w zwalczanie terroryzmu.
- **Niemcy w 2018 r. umocniły swą rolę lidera humanitarnego wymiaru stosunków międzynarodowych, kształtującego charakter polityki migracyjnej i humanitarnej UE. Uwieńczyła została ich kilkuletnia praca w zakresie regulowania procesów migracyjnych na świecie** w postaci szerokiego poparcia dla Globalnego Paktu w sprawie Migracji i niemal pełnego jego przyjęcia przez państwa UE.
- **Niemcy konsekwentnie forsowały przyjęcie globalnych i unijnych rozwiązań dotyczących dobrowolnego przesiedlania wybranych migrantów do UE**, co było zgodne z założeniami niemieckiej polityki migracyjnej i potrzebami niemieckiego/unijnego rynku pracy.
- Działania podejmowane, wspierane i finansowane przez Niemcy poza Europą **zwiększały odporność UE na kryzysy migracyjne** i fale niestabilności. Te działania umacniały wprawdzie rolę Niemiec na arenie międzynarodowej, ale nie zwiększały międzynarodowej rangi UE.

Tabela 1. Czy aktywność Niemiec w 2018 r. zwiększyła rolę UE jako globalnego aktora?

	Przyszłość UE / strefy euro	Bezpieczeństwo europejskie	Relacje transatlantyckie	Polityka wobec Rosji	Niemcy i Europa Środkowo-Wschodnia	Polityka wobec Chin	Walka z terroryzmem	Polityka migracyjna
Sposób działania	Bilateralny z Francją	Niemcy i Francja jako motor europejskiej współpracy obronnej	Współnotowy (handel międzynarodowy; porozumienie nuklearne z Iranem)	Niezależnie od UE	Głównie poprzez kanały bilateralne oraz próby dywersyfikowania kontaktów	Działanie na poziomie europejskim i silne relacje bilateralne	W ramach operacji NATO, UE i ONZ; przybliżonej współpracy z USA, Wielką Brytanią i Francją	Indywidualny wraz z instrumentacją organizacji międzynarodowych
Czy utrzymano przywództwo?	Oslabienie przywództwa na rzecz Francji	Zachowanie politycznego charakteru współpracy	Oslabienie politycznej pozycji w relacjach z USA	Brak wpływu na zmianę polityki Rosji	Nie odzyskała przywództwa w regionie	Zachowanie rangi jednego z głównych kreatorów polityki UE wobec Chin	Jeden z uczestników działań	Umocnienie roli lidera w skali globalnej, osłabienie w UE
Charakter / skala aktywności	Ograniczające pole działania partnera	Akcentowanie współpracy politycznej, z mniejszym naciskiem na współpracę wojskową	Indywidualny nacisk na stronę amerykańską, w porozumieniu z Francją i UE	Dążenie do zintensyfikowania kontaktów	Próba włączenia się w inicjatywy wielostronne państw regionu	Niemcy jako jeden z inicjatorów działań	Działania o charakterze niebojowym	Forsowanie rozwiązań globalnych i unijnych
Skuteczność działania	Skuteczne	Skuteczne	Mato skuteczne	Brak przełomu	Brak przełomu (np. w podejściu państw V4 w kwestii uchodźców)	Skuteczne	Jedynie współdziałanie w ograniczonym zakresie	Skuteczne w skali globalnej (przyjęcie Globalnego Paktu w sprawie Migracji), ograniczona skuteczność w UE

Przeniesienie założeń niemieckiej polityki migracyjnej na poziom UE	Zwiększenie odporności UE na kryzysy migracyjne, przejmowanie przez Niemcy roli UE
Zachowanie własnej kultury strategicznej	Wzmocnienie pozycji UE na obszarze jej południowego sąsiedztwa (Afryka)
Deklaratywne realizowanie interesu UE przy zachowaniu dbałości o własne interesy	Budowanie globalnej pozycji UE w reakcji na konkurencję ze strony Chin
Interes Niemiec (głównie gospodarczy – Nord Stream 2), ale z uwzględnieniem interesu całej UE przy jej reformowaniu	Uznanie kompetencji UE w zakresie oceny działań władz niektórych państw regionu
Interes Niemiec (głównie gospodarczy)	UE jako narzędzie nacisku politycznego na Rosję (sankcje)
Interes Niemiec łączy z interesem UE	Postulaty zwiększenia roli UE jako silnego gracza na arenie międzynarodowej
Dbałość o inkluzywny charakter europejskich projektów obronnych	Wzmocnienie pozycji UE w środowisku międzynarodowym
Interes Niemiec i UE jako całości	Działanie na rzecz stabilności strefy euro
W czym interesie działano? (Niemiec lub UE)	Czy działania Niemiec zwiększyły rolę UE jako globalnego aktora?

WSTĘP

Republika Federalna Niemiec w 2018 r., podobnie jak miało to miejsce wcześniej, mierzyła się na arenie międzynarodowej z wieloma wyzwaniami o charakterze europejskim i globalnym. Ze względu na silną pozycję polityczną oraz duży potencjał gospodarczy Niemcy musiały reagować na problemy związane czy to z propozycjami reform Unii Europejskiej i umocnienia jej rangi, czy z zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego i światowego.

Problemem o ogromnym znaczeniu dla Niemiec były nowe tendencje w międzynarodowych stosunkach gospodarczych oraz pogłębiający się spór w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Nie straciły na sile wyzwania związane z rosnącą rolą gospodarczą Chin i ich ambicjami politycznymi, zagrażającymi interesom europejskim/niemieckim.

Tymczasem rok 2018 okazał się trudny dla Niemiec, szczególnie ze względu na sytuację wewnętrzną. Czynnikiem decydującym były zawirowania po wyborach do Bundestagu na jesieni 2017 r. Kilkumiesięczne oczekiwanie na wyłonienie się nowego rządu, słaby mandat nowego gabinetu Angeli Merkel, a także nadwerżona pozycja polityczna samej kanclerz, wreszcie spory wewnątrz nowej/starej koalicji *CDU/CSU-SPD*, wszystko to utrudniało i ograniczało zaangażowanie Niemiec na wielu polach ich zewnętrznej strategii.

W kolejnym rocznym raporcie bilansującym aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej starano się uwzględnić główne kierunki niemieckiej polityki zagranicznej w 2018 r., czyli aspekt europejski, transatlantycki oraz globalny. W raporcie opisano także uwarunkowania zewnętrznych działań Niemiec oraz próbowano ocenić skuteczność ich międzynarodowego zaangażowania. Zastanawiano się, jaka była rola Niemiec na arenie międzynarodowej w minionym roku.

Celem prowadzonej analizy stało się znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy aktywność Niemiec w 2018 r., dotycząca różnych aspektów ich polityki zagranicznej, stanowiła czynnik umacniający rolę Unii Europejskiej jako ważnego gracza na arenie międzynarodowej. Dlatego przedmiotem dociekań był sposób działania zewnętrznego Berlina, zwłaszcza zastanawiano się, w jakim stopniu Niemcy realizowały politykę zagraniczną unilateralnie, a w jakiej mierze było to działanie wspólnotowe, przy wykorzystaniu instrumentów unijnych. Czy służyło ono jedynie własnemu interesowi Niemiec, czy również wspólnotowemu?

Czy można było mówić w 2018 r. o kontynuacji przywództwa Niemiec we wspólnocie europejskiej i jaki był charakter tej specjalnej odpowiedzialności strony niemieckiej? Jaka była skala i skuteczność zewnętrznego zaangażowania Niemiec? Postawiono pytanie o to, czy międzynarodowa aktywność Niemiec służyła wzmocnieniu siły i autonomii Unii Europejskiej?

Poszukując odpowiedzi na te pytania, analizie poddano wybrane pola aktywności Niemiec, kierując się ich znaczeniem dla umocnienia roli i rangi RFN na arenie międzynarodowej. Za taki szczególnie ważny dla niemieckiej strategii uznano kierunek europejski i transatlantycki, rosyjski i chiński. Liczyło się również zaangażowanie Niemiec w rozwiązywanie problemów globalnych, zwłaszcza w przeciwdziałanie terroryzmowi oraz w pomoc humanitarną, głównie w zakresie polityki migracyjnej, i rozwojową.

Jadwiga Kiwerska

Poznań, 31 grudnia 2018 r.

Karol Janoś, Jacek Kubera

NIEMCY W DYSKUSJI O PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ I STREFY EURO

(1) Niemcy w 2018 r. uczestniczyły w debacie dotyczącej reform Unii Europejskiej, jednak ich aktywność na tym polu nie miała charakteru inicjującego, a raczej była reakcją na presję ze strony Francji. Wynikało to także z sytuacji wewnętrznej Niemiec – kilkumiesięczne oczekiwanie na wyłonienie się nowego rządu i słaby mandat nowego gabinetu kanclerz Angeli Merkel.

Ponieważ prezydent Emmanuel Macron opierał program swej polityki zagranicznej na koncepcji powrotu do francusko-niemieckiego motoru integracji europejskiej, Niemcy stanęły przed koniecznością jasnego opowiedzenia się w kwestiach, które z jego inicjatywy znalazły się w centrum debaty o UE. Obok spraw bezpieczeństwa i obrony był to podnoszony od ponad 20 lat przez Francję i południowe państwa UE postulat pogłębienia integracji Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Zdaniem Macrona reformy w strefie euro dotyczyłyby czterech kwestii: utworzenia odrębnego budżetu strefy euro, przekształcenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism, EMS*), dokończenia unii bankowej i powołania stanowiska ministra finansów strefy euro.

Francja, podobnie jak to było w 2017 r., utrzymała więc status państwa inicjującego kolejne etapy dyskusji nad przemianami UE; Niemcy uczestniczyły w niej jako główny partner Francji, z którym najpierw konsultuje się ważne zagadnienia, a następnie przedstawia je innym partnerom już jako wspólne pomysły. Ale ta deklarowana przez Berlin wola znalezienia się w awangardzie unijnej integracji nie znajdowała zrozumienia wśród północnych państw strefy euro, którym Niemcy przez wiele lat nieformalnie przewodziły, zwłaszcza w sprzeczności wobec wprowadzenia oddzielnego budżetu strefy i bezwarunkowych transferów między państwami UGiW. Podobnie z uwagą i zaniepokojeniem śledzone były dwustronne rozmowy i deklaracje Berlina i Paryża w państwach Europy Środkowo-Wschodniej: na ich relacje z Niemcami wpływały spory w kwestiach migracyjnych, jednak tak jak Berlin w poprzednich latach, nadal obawiała się one zdynamizowania procesu budowy UE dwóch lub wielu prędkości. Uczestnictwo Niemiec w dyskusji o przyszłości

UE było więc obciążone zarówno potrzebą zadbania o ich własne interesy, jak i odmiennymi oczekiwaniami innych ważnych partnerów. Stanowiło to jedną z przyczyn odsuwania przez Niemcy momentu wymagającego opowiedzenia się za szybką realizacją kontrowersyjnej wizji UE, raczej **chciałyby one – wraz z Francją – przedstawić innym państwom propozycje o bardziej ewolucyjnym, a nie rewolucyjnym charakterze.**

Brak nowych inicjatyw ze strony Niemiec wynikał także z silnych różnic opinii na temat kierunków przekształceń strefy euro, występujących w ramach partii koalicyjnych. **Krytycznie na temat propozycji francuskich wypowiadali się nie tylko politycy z opozycji: FDP i AfD, ale także przedstawiciele CSU i konserwatywnego skrzydła w CDU. Głos zdecydowanych zwolenników programu Macrona z koalicyjnej SPD był w tej konfiguracji zbyt słaby,** zwłaszcza po ustąpieniu Martina Schulza z funkcji przewodniczącego partii. Chociaż rząd Niemiec w 2018 r. doceniał Macrona za jego chęć wzmocnienia strefy euro i Unii Europejskiej jako całości oraz za jego priorytetowe podejście do relacji francusko-niemieckich, to jednak ze sceptycyzmem traktował możliwość pełnej i szybkiej realizacji jego koncepcji utworzenia budżetu strefy euro i dzielenia się ryzykiem finansowym w obrębie państw z obszaru wspólnej waluty. Tymczasem plan Macrona zakładał przeprowadzenie reform jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. – sukces Macrona w polityce europejskiej miał niejako rekompensować spodziewane społeczne koszty reform strukturalnych we Francji. **Ambiwalentne nastawienie do reform proponowanych przez Macrona sprawiało, że Berlin, utrzymując dialog na temat przekształceń w strefie euro według koncepcji francuskiej, nie ustępował Paryżowi w punktach, które uważał za najistotniejsze dla UGiW i dla UE jako całości.**

(2) Gdy w marcu 2018 r. powstała w Niemczech nowa/stara koalicja rządowa *CDU/CSU-SPD*, to we Francji spodziewano się szybkiej odpowiedzi na propozycje zgłoszone przez prezydenta Macrona podczas wystąpienia na Sorbonie (27.09.2017); interpretowano to wystąpienie jako zachętę skierowaną w stronę kanclerz Merkel do jednoznacznego opowiedzenia się za zmianami w strefie euro, w tym za utworzeniem odrębnego budżetu dla strefy.

Mimo że polityka europejska zajmowała centralne miejsce w umowie koalicyjnej, to jednak propozycje i plany *CDU/CSU* i *SPD* dotyczące reform strefy zostały sformułowane bardzo lakonicznie i trudno było uznać zawarte w niej postulaty programowe za wyrazistą reakcję na postulaty Macrona. Wśród postulatów odnoszących się do zmian w kształcie UGiW w umowie

znalazł się jedynie pomysł przekształcenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (*ESM*) w Europejski Fundusz Walutowy (*EMF*), kontrolowany przez Parlament Europejski, a także koncepcja utworzenia specjalnego funduszu w zakresie nowych wieloletnich ram finansowych UE, przeznaczonego z jednej strony na stabilizację gospodarczą i wspieranie konwergencji w wymiarze socjalnym, z drugiej – na wsparcie reform strukturalnych w strefie euro.

(3) Za pierwsze bardziej sprecyzowane odniesienie się do francuskich propozycji uznano wywiad kanclerz Merkel dla „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” (3.06.2018), w którym **wskazywano na konieczność podjęcia pilnych działań na rzecz stabilizacji strefy euro, podkreślając, że instrumenty, którymi obecnie dysponuje UGiW, są niewystarczające. Wśród proponowanych rozwiązań kanclerz wymieniła pomysł przekształcenia *ESM* w *EMF*, co miałyby – według założeń – zmniejszyć zależność państw UGiW od Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Przyszły *EMF* byłby, tak jak obecnie *ESM*, instytucją o charakterze międzyrządowym. Kanclerz Merkel, odnosząc się do propozycji utworzenia specjalnego budżetu dla strefy euro, stwierdziła, że powinien być to budżet rządu kilkudziesięciu mld euro, a jego środki byłyby przekazywane na inwestycje związane z innowacjami i rozwojem nowych technologii. Merkel pozytywnie odniosła się do propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej zagwarantowania w nowych, wieloletnich ramach finansowych specjalnych środków na wspieranie reform strukturalnych.**

(4) Wobec takich rozbieżności wynik spotkania kanclerz Merkel z prezydentem Macronem w brandenburskim Mesebergu (19.06.2018) można określić jako kompromis między ambicjami i zamierzeniami obu państw. **Szefowa niemieckiego rządu, będąc pod presją kryzysu rządowego, musiała dokonać ustępstw na rzecz Francji w kwestii reform strefy euro, aby zyskać poparcie Paryża w dziedzinie polityki migracyjnej.** Jednak ustalenia dotyczące oddzielnego budżetu dla państw strefy zwarte w podpisanej deklaracji **były odległe od ambitnych francuskich zamierzeń przedstawionych przez prezydenta Macrona na Sorbonie, a bliższe propozycjom zawartym w umowie koalicyjnej *CDU/CSU* i *SPD*, jak również propozycjom przedstawionym przez Komisję Europejską w grudniu 2017 r.**

Według deklaracji z Meseberga **budżet strefy euro miał stanowić część nowych Wieloletnich Ram Finansowych, a nie oddzielny instrument zarządzany przez nowe organy**, co proponował Paryż. Ustalono, że środki z tego budżetu będą przeznaczane na inwestycje wzmacniające proces konwergencji

w państwach członkowskich UGiW. Zaproponowana wówczas konstrukcja budżetu strefy euro odpowiadała w większym stopniu wyobrażeniom niemieckim i była zbliżona do idei przedstawionej przez Komisję Europejską wprowadzenia specjalnej linii w ramach ogólnego budżetu UE przeznaczonego dla strefy euro. **Głównym ustępstwem Niemiec wobec Francji była zgoda na realizację koncepcji budżetu dla strefy euro jako nowego instrumentu dla UGiW.** Sama jednak jego wstępna konstrukcja odbiegała od dążeń Francuzów, którzy zabiegali przede wszystkim o szersze zastosowanie tego instrumentu i jego autonomiczny charakter.

Za satysfakcjonujące dla Berlina należy uznać ustalenia odnoszące się do *ESM* i dokończenia unii bankowej. Niemcy i Francja doszły do porozumienia w sprawie umożliwiania *ESM* dokonywania oceny sytuacji ekonomicznej poszczególnych państw członkowskich, zasad przyznawania pomocy, a także zwiększenia roli tego instrumentu w zakresie tworzenia i realizacji programów pomocowych. Ustalono także, że **instrument ten pozostanie instytucją międzyrządową i zyska umocowanie w prawie UE, na czym szczególnie zależało Berlinowi.** W przypadku dokończenia unii bankowej Niemcom udało się utrzymać postulat redukcji ryzyka w państwach strefy euro jako warunku poprzedzającego wdrożenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów.

Ustalenia dotyczące reform strefy euro, w tym przede wszystkim kwestia budżetu dla strefy euro, mimo że znacznie odbiegały od radykalnych planów Paryża, spotkały się z ostrą krytyką ze strony polityków *CSU*, a także niektórych przedstawicieli *CDU* i niemieckich instytutów badawczych. Wyrażali oni obawy, że propozycja budżetu strefy euro to zapowiedź wprowadzenia transferów finansowych między państwami UGiW.

(5) W Mesebergu przywódcy Niemiec i Francji zobowiązali się przygotować do końca 2018 r. konkretne rozwiązania dotyczące zmian w strefie euro. O niezadowolającym Francuzów tempie i przebiegu tych prac donosiły w listopadzie 2018 r. francuskie media, pisząc, że **Merkel** pomimo symbolicznych gestów i słów dowodzących wielkiego znaczenia UE (np. w przemówieniu w Parlamencie Europejskim, 14.11.2018) **nie jest zdolna pozytywnie odpowiedzieć na oczekiwania Macrona i „pchnąć UE naprzód”, a rozmowy nad reformą strefy utknęły w martwym punkcie.** Działo się tak mimo wzmożonej aktywności wysokich urzędników francuskich, inicjujących liczne spotkania ze swymi niemieckimi odpowiednikami.

Dopiero po wspólnych obchodach w Paryżu setnej rocznicy zakończenia I wojny światowej i po wizycie Macrona w Berlinie (18.11.2018), Niemcy

i Francja zdołały przygotować dokument zawierający konkretne rozwiązania. W propozycji przedstawionej delegacjom uczestniczącym w nadzwyczajnym spotkaniu Eurogrupy, poświęconym reformom strefy euro i otwartym dla pozostałych państw członkowskich UE, **Berlin i Paryż zaproponowały utworzenie budżetu strefy euro jako części ogólnego budżetu UE.**

Sukcesem Francji było wprowadzenie nazwy „budżet”, choć określony był on tylko jako jeden z instrumentów promujących konkurencyjność, konwergencję i stabilizację w UE. Niemcy ustąpiły też, wpisując do propozycji stabilizacyjną funkcję instrumentu, co mogłoby torować drogę przekazywaniu transferów finansowych państwom w trudnej sytuacji finansowej (np. z powodu szoków ekonomicznych). Możliwość tę wyeliminowano, wprowadzając warunkowość korzystania ze środków proponowanego instrumentu: **zainteresowane tym państwa strefy euro miałyby spełniać bardziej rygorystyczne niż dotychczas wymagania w zakresie koordynacji polityki ekonomicznej, a współfinansowanie inwestycji zwiększających wzrost w tych państwach pomyślane zostało jako rekompensata za realizację kosztownych reform.** Francja musiała zrezygnować z pomysłu, że opiekę nad planowaniem i wydatkowaniem budżetu pełnić będzie niezależny minister kontrolowany wyłącznie przez parlament złożony z reprezentantów państw strefy euro; dokument przedłożony 19.11.2018 r. dał państwom Eurogrupy, w tym Niemcom i północnym państwom strefy, tradycyjnie przywiązanim do rygorystycznej polityki fiskalnej, prawo ustalania wytycznych, według których miałyby działać budżet. Kontrolę nad nim sprawowałyby również pozostałe państwa UE, wpływając na ramy koordynacji polityki gospodarczej w krajach UE oraz ustalając jego wysokość w kontekście negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi UE.

Wskazano na kilka możliwych źródeł finansowania budżetu: z przychodów podatkowych, np. od transakcji finansowych, z istniejących już środków europejskich (inwestycje w zamian za reformy) lub na podstawie porozumienia międzyrządowego z wpłat państw strefy euro transferowanych za pośrednictwem budżetu UE. **Za wyraz otwartości Niemiec w dyskusji nad przemianami strefy euro można uznać zgodę na możliwość wprowadzenia zmian również za pomocą rozwiązań pozatraktatowych,** gdzie droga legislacyjna jest zdecydowanie szybsza i mniej ryzykowna niż w przypadku zmiany traktatów europejskich. Otwartość na dialog nie oznaczała jednak rezygnacji z własnych priorytetów dotyczących zarządzania finansami UE. Inaczej niż byłoby to w wersji postulowanej przez Francję, **zadbano o to, aby budżet dla strefy euro nie był czymś osobnym wobec ogólnego budżetu UE oraz zagwarantowano**

kontrolę wszystkich państw członkowskich i ogólnounijnych instytucji nad jego funkcjonowaniem.

(6) Następny szczyt Eurogrupy (14.12.2018) dał odpowiedź, w jakim stopniu propozycja francusko-niemiecka jest do zaakceptowania przez pozostałe państwa strefy euro. Na skutek zdecydowanej postawy Holandii, państw bałtyckich, nordyckich i Irlandii (nazwanych przez media nową ligą hanzeatycką), które przejęły rolę strażników rygorystycznej polityki fiskalnej pełnioną w czasie kryzysu zadłużeniowego przez niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäuble, w dokumencie prezentującym ustalenia szczytu zniknął zapis o stabilizacyjnej funkcji budżetu strefy euro. **Była w nim mowa o „instrumencie budżetowym” wpisanym w wieloletnie ramy finansowe UE (2021-2027), który nie tylko z nazwy, ale i w sensie funkcjonalnym nie stanowił ekwiwalentu budżetu strefy euro**, postulowanego przez prezydenta Macrona. Przyjęte zapisy, w których wycofano się z „francuskich” akcentów zawartych we wspólnej propozycji Paryża i Berlina, trudno było uznać za kompromisowe; **dzięki wsparciu „ligi hanzeatyckiej” przeważał niemiecki pogląd na funkcjonowanie strefy euro.**

Oznaczało to z jednej strony przekreślenie ambitnych planów Macrona, z drugiej – jego symboliczne zwycięstwo. **Nawet jeśli państwa strefy euro zgodziły się tylko na „instrument budżetowy” o prawdopodobnie wpływie makroekonomicznym, to jednak w przyszłości może on ewoluować, przyjmując nowe zadania, instytucjonalną formę czy wielkość środków, którymi by dysponował.** W zamyśle strony francuskiej „instrument budżetowy” stanowił pierwszy etap na drodze do utworzenia w przyszłości budżetu strefy euro skonstruowanego według pomysłu Macrona.

Szczyt Eurogrupy (14.12.2018) odsuwał w przyszłość decyzję o wdrożeniu mechanizmu ochronnego dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, na którym zależało Francji i innym państwom południowym. Decyzję uzależniono od oceny w 2020 r. postępów w ograniczaniu ryzyka w unijnym sektorze bankowym. Ponadto, opowiedziano się za zmianami w EMS (ostateczna decyzja w tej sprawie ma zapaść w czerwcu 2019 r.). Zadaniem przekształconego EMS byłaby pomoc zadłużonym państwom strefy i ocena (wraz z KE) ich sytuacji ekonomicznej. Byłoby to także narzędzie ostatecznego zastosowania, stanowiące mechanizm ochronny dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w ramach unii bankowej.

WNIOSKI

- **W 2018 r. nie pojawiły się żadne nowe propozycje ze strony Niemiec, dotyczące przyszłości UE, a zwłaszcza sposobu reformowania strefy euro. Ich działania były raczej reakcją na presję ze strony Francji.** Taką postawę Berlina należy tłumaczyć przedłużającym się procesem powołania nowego rządu, słabszym niż dotychczas mandatem koalicji rządowej i dużymi podziałami w ramach partii koalicyjnych co do kierunków przekształceń strefy euro; znalazło to odbicie w umowie kolacyjnej, gdzie sprawy europejskie zostały potraktowane bardzo lakonicznie.
- **Głównym partnerem Niemiec w procesie reformy strefy euro była Francja, inicjująca kolejne etapy dyskusji;** był to rodzaj powrotu do tradycji motoru francusko-niemieckiego. W kwestii stabilności strefy euro Niemcy nie mogły liczyć w Eurogrupie na dotychczasowych sojuszników z państw północnych, z których większość, z Holandią na czele, była przeciwna znaczącym przekształceniom UGiW. **Z uwagi na możliwość nasilenia się procesów kształtujących Europę „wielu prędkości”, postępy w dialogu Francji i Niemiec dotyczącym utworzenia np. budżetu strefy euro nie mogły również liczyć na akceptację partnerów z Europy Środkowo-Wschodniej.**
- **Dla Niemiec było ważne, aby przekształcenia strefy euro nie przyczyniły się do zwiększenia podziałów w ramach UE i powstawania „Unii wielu prędkości”.** Było to szczególnie widoczne w dyskusji na temat osobnego budżetu dla strefy euro; Niemcy dążyły do tego, aby wprowadzano rozwiązania o charakterze wspólnotowym, mające zastosowanie wobec wszystkich państw członkowskich.
- **W kwestii unii bankowej w działaniach RFN można było zauważyć wyraźne dążenie do zabezpieczania własnych interesów;** w trakcie negocjacji Berlin podtrzymywał postulat wprowadzenia instytucji finansowych redukujących nadmierne obciążenie złymi kredytami, zanim uruchomione zostałyby instrumenty uwspólnotowienia ryzyka (trzeci filar unii bankowej); chodziło o uniknięcie sytuacji, w której doszłoby to zwiększenia obciążeń finansowych dla niemieckiego podatnika.
- Można uznać, że w kwestii strefy euro dialog Niemiec z Francją traktowany był jako wartość sama w sobie i niekiedy jako substytut działania. **W publicznych deklaracjach Niemcy nie odrzucały wprost postulatów francuskich, choć trudno byłoby im ustąpić w kwestiach, które godziłyby w niemieckie priorytety, a także różniłyby południowe i północne państwa strefy euro.**

- **Niemcy współdziałały z Francją w kwestii euro, mając na celu wzmocnienie nie tylko samej strefy euro, ale i UE;** Berlin i Paryż łączył podobny cel, jednak obydwie stolice różniły się w metodzie jego realizacji: strona niemiecka brała pod uwagę zróżnicowane perspektywy państw UE i promowała ewolucyjne podejście, które nie odpowiadało ambicjom Francji, przekonanej o konieczności podjęcia szybkich i odważnych decyzji na rzecz wzmocnienia suwerenności i podmiotowości UE na arenie międzynarodowej. **Zarówno jednak Niemcy, jak i Francja były przekonane, że wzmocnianie UGiW zwiększa rangę UE jako aktora na arenie międzynarodowej.**

Kamil Szubart

NIEMCY WOBEC EUROPEJSKICH INICJATYW Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

(1) W 2018 r. Niemcy kontynuowały swoje zaangażowanie na rzecz wzmocnienia europejskich zdolności obronnych. Odbywało się to w ramach: 1) Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO); 2) Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (*EII/EI2*). Kluczową inicjatywą rozwijaną w ramach WPBiO na podstawie art. 42.6 TUE i Protokołu nr 10 do TUE była stała współpraca strukturalna (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*). Niemcy były również zainteresowane rozwojem Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Found, EDF*), upatrując w nim szansę dla niemieckich koncernów zbrojeniowych. W czerwcu 2018 r. z inicjatywy Francji powołano do życia *EII/EI2*, do której zdecydowały się przystąpić Niemcy, pomimo że inicjatywa znalazła się poza ramami instytucjonalnymi UE i NATO. Przez cały ub.r. w Niemczech toczyła się także dyskusja na temat utrzymania bliskich relacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony między UE a Wielką Brytanią po *Brexicie*.

Pod koniec 2017 r. stronie niemieckiej udało się przeforsować inkluzyjny charakter *PESCO*, czyli obejmujący w założeniu jak największą liczbę państw UE. Odmiennej wizję w tej sprawie prezentowała Francja, która optowała za ekskluzywnym charakterem współpracy w gronie państw UE dysponujących największym potencjałem militarnym (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Holandia i Belgia). Decyzję o uruchomieniu *PESCO* podjęła Rada UE (11.12.2017). Gotowość do udziału w inicjatywie zadeklarowało 25 państw UE; poza *PESCO* pozostały Wielka Brytania, Malta i Dania. Na sesji przyjęto listę 17 wstępnych projektów, które miały być rozwijane w ramach *PESCO* w najbliższych latach.

Już na początku 2018 r., na posiedzeniu Rady UE w formacie ministrów spraw zagranicznych, tj. Rady ds. Zagranicznych, przyjęto plan wdrażania pakietu 17 pilotażowych projektów *PESCO* (6.03.2018); został on rozłożony na dwie fazy: I faza w l. 2018-2020; II faza w l. 2021-2025. Za operacjonalizację programów odpowiedzialne miały być tzw. państwa kierujące (*lead*

nations}); Niemcy zdecydowały się pełnić funkcję „państwa kierującego” samodzielnie w trzech projektach i w jednym projekcie wspólnie z Holandią – projekt zwiększający mobilność wojskową (*Military Mobility*), ponadto zadeklarowały udział w siedmiu innych projektach. Lista 17 pilotażowych projektów dotyczyła przede wszystkim zabezpieczenia logistycznego, medycznego i szkoleniowego dla sił zbrojnych państw UE. W większości przypadków była to odpowiedź na zgłaszane od kilkunastu miesięcy inicjatywy państw członkowskich, w tym Niemiec, postulujących powołanie m.in. europejskiego centrum koordynacji wojskowej służby medycznej czy też centrum doskonalenia na potrzeby misji szkoleniowych UE. Zdecydowano się także na rozwijanie projektów związanych z marynarką wojenną i zwalczaniem zagrożeń w basenie Morza Śródziemnego, m.in. nielegalnej migracji oraz przemytu ludzi i broni. Na tej formie współpracy szczególnie zależało południowym państwom UE (Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja). **Inicjatywy w basenie Morza Śródziemnego były także priorytetem dla Niemiec ze względu na szlaki migracyjne w regionie.**

Transzę kolejnych 17 projektów *PESCO* przyjęto 19.11.2018 r.; w niej także znalazły się przedsięwzięcia o zróżnicowanym charakterze, jednak były one znacznie bardziej ambitne niż w przypadku projektów wcześniejszych. Było to widoczne szczególnie w przypadku inicjatyw intensyfikujących współpracę przemysłów zbrojeniowych państw UE. **Strona niemiecka zdecydowała się przystąpić do kolejnych czterech projektów**, m.in. modernizacji śmigłowców uderzeniowych *TIGER* (*European Attack Helicopters TIGER Mark III*), prac nad europejskim dronem rozpoznawczym (*Eurodrone*), inicjatywy wzmacniającej kompetencje w zakresie walki elektronicznej (*Electronic Warfare Capability*), jak również wymiany danych meteorologicznych i hydrologicznych (*GeoMETOC*). Należy jednak odnotować, że **zarówno Niemcy, jak i Francja nie zdecydowały się włączać do *PESCO* bilateralnych projektów zbrojeniowych: 1) *MGCS*** – czołgu nowej generacji (państwem ramowym tej inicjatywy są Niemcy), który ma zastąpić obecnie używane przez siły zbrojne Niemiec i Francji maszyny *Leopard 2* i *Leclerc*; **2) *FCAS*** – prac nad samolotem wielozadaniowym 5/6. generacji (państwem ramowym w tym projekcie została Francja). Deklaracja w sprawie rozwijania *MGCS* i *FCAS* została podpisana przez ministrów obrony Niemiec i Francji podczas międzynarodowych targów lotniczych w Berlinie (19.06.2018).

Uwaga niemieckich ekspertów była również skoncentrowana na działaniach służących **kompatybilności *PESCO* i NATO**; **chodziło o:** 1) zbudowanie dialogu między UE a NATO skutkującego możliwością prowadzenia intensywnych

konsultacji dwustronnych w następujących konfiguracjach: Sekretarz generalny NATO-Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, państwa UE/NATO-państwa członkowskie NATO niebędące członkami UE (USA, Kanada, Norwegia, Turcja i Wielka Brytania po *Brexicie*); 2) uniknięcie w projektach *PESCO* duplikowania struktur i zadań NATO; 3) pełny dostęp do zasobów *PESCO* także dla państw niebędących członkami UE.

Mimo że rząd CDU/CSU-SPD popierał udział Niemiec w *PESCO*, to w 2018 r. pojawiły się wyraźne różnice w tej sprawie pomiędzy koalicjantami. Widoczne to było na przykładzie minister obrony Ursuli von der Leyen (*CDU*) i szefa niemieckiej dyplomacji Heiko Maasa (*SPD*). W ocenie U. von der Leyen współpraca państw UE, będących jednocześnie członkami NATO, w ramach *PESCO* powinna być w pełni kompatybilna z koncepcją strategiczną NATO oraz prowadzić do wzmocnienia europejskiego filaru Sojuszu. Tym samym *PESCO* i szerzej WPBiO nie powinny duplikować struktur i zadań NATO. Według szefowej niemieckiego resortu obrony silna militarnie UE jest w interesie NATO, przede wszystkim USA, dla których Europa (europejscy członkowie NATO i UE) może stać się równorzędnym partnerem militarnym. Oba projekty (NATO i WPBiO) są względem siebie kompatybilne. Natomiast *SPD* i minister H. Maas, pomimo swojego poparcia dla *PESCO*, widzieli odmiennie cele strategiczne tej inicjatywy. Ich zdaniem, *PESCO* i WPBiO powinny służyć uzyskaniu pełnej autonomii strategicznej UE, tym samym niwelując uzależnienie w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony od USA. Potwierdzeniem słuszności postulatów *SPD* miały być działania administracji Donalda Trumpa w 2018 r., m.in. zapowiedź wycofania się przez USA z Traktatu *INF*, krytyka niskich wydatków obronnych europejskich sojuszników czy też wycofanie się z umowy nuklearnej z Iranem (*JCPOA*), podważające jej sens.

(2) W 2018 r. uwaga strony niemieckiej koncentrowała się również na Europejskim Funduszu Obronnym. Uruchomiony w czerwcu 2017 r. przez Komisję Europejską, *EDF* umożliwia współfinansowanie prac badawczo-rozwojowych nad nowymi systemami uzbrojenia; prace nad prototypami uzbrojenia będą mogły liczyć na finansowanie w wysokości 30% kosztów prac nad prototypami, jeśli znajdują się wśród zaakceptowanych projektów *PESCO*. Taka forma finansowania rozpocznie się w 2019 r.; do końca obecnej perspektywy budżetowej (2020) na te cele zostanie przeznaczona kwota 500 mln euro. W związku z tym w 2018 r. niemieckie koncerny zbrojeniowe kontynuowały działania na rzecz umocnienia swojej pozycji wśród producentów uzbrojenia w UE, co z kolei miało się przełożyć w najbliższych latach na maksymalne

wykorzystanie finansowania z EDF; równie ambitne plany miały koncerny z Francji, Włoch i Hiszpanii.

(3) Niemcy były – obok Belgii, Danii, Estonii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii – jednym z sygnatariuszy listu intencyjnego w sprawie powołania Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (25.06.2018); kolejnym państwem, które przystąpiło do *EII/EI2*, była Finlandia (7.11.2018). **Decyzja w sprawie powołania *EII/EI2* odzwierciedlała francuskie rozczarowanie obecnym kształtem *PESCO*, jak również ambicje Paryża do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie UE**, głównie w byłych francuskich koloniach w Afryce (państwa Sahelu). Strony *EII/EI2* nie zdecydowały się wydzielić na potrzeby tej inicjatywy żadnych pododdziałów ze swoich sił zbrojnych. W liście intencyjnym podkreślono, że w pierwszej kolejności celem *EII/EI2* będą regularne konsultacje o charakterze polityczno-wojskowym oraz planowanie w miarę potrzeb operacji zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie UE. **Dość ogólnikowe zapisy listu intencyjnego, jak również brak wydzielenia konkretnych jednostek do operacji wojskowych w ramach *EII/EI2* odpowiadały postulatowi strony niemieckiej**. Jednocześnie strona francuska zadeklarowała, że nowa inicjatywa nie będzie projektem konkurencyjnym względem *PESCO*, podkreślając, że w najbliższej przyszłości jest możliwe przedłożenie w ramach *PESCO* projektów będących inicjatywami państw *EII/EI2*; głosu w tej sprawie nie zabrała strona niemiecka.

(4) W 2018 r. **w niemieckich kręgach politycznych i eksperckich prowadzono pogłębioną dyskusję na temat współpracy UE z Wielką Brytanią w zakresie bezpieczeństwa i obrony po *Brexicie***. Wśród polityków prym w tej dyskusji wiodła minister von der Leyen, która podkreślała konieczność utrzymania bliskich relacji między UE a Londynem (wystąpienie podczas 54. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, 16-18.02.2018 r.)

Podobne stanowisko prezentowali czołowi niemieccy eksperci, m.in. przewodniczący komitetu organizacyjnego Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa ambasador Wolfgang Ischinger. **Dla strony niemieckiej kluczowe znaczenie miał potencjał wojskowy Wielkiej Brytanii i współpraca jej służb specjalnych i policyjnych z partnerami z UE**, w tym z niemieckimi (*BND*, *BfV* i *BKA*), w ramach *Europolu* i unijnej platformy antyterrorystycznej *ATLAS* (skupia policyjne jednostki antyterrorystyczne z 28 państw UE i państw partnerskich – Szwajcaria i Norwegia).

WNIOSKI

- W 2018 r. Niemcy aktywnie angażowały się w europejskie inicjatywy z zakresu bezpieczeństwa i obrony, **główny ciężar kładąc na zaangażowanie o charakterze politycznym, a nie wojskowym**. Zasadniczym celem działań było wzmocnienie pozycji UE w środowisku międzynarodowym oraz wypracowanie odpowiedzi UE na *Brexit* i nieprzewidywalność prezydentury Trumpa. Należy jednak podkreślić, że **działania podjęte w ramach PESCO i EII/EI2 nie można oceniać przez pryzmat ostatnich 12 miesięcy ze względu na konieczność ich pełnej operacjonalizacji, jak również ogólność niektórych zapisów (EII/EI2)**.
- Na przełomie lat 2017 i 2018 przeforsowano dzięki Niemcom, które chciały **uniknąć kolejnych podziałów w ramach UE**, charakter *PESCO* jako platformy współpracy dla prawie wszystkich państw UE, ograniczając możliwość powstania ekskluzywnego grona państw UE, do czego dążył Paryż. Na poziomie operacjonalizacji projektów w ramach *PESCO* **prawdopodobnie jednak dojdzie do prób przejmowania inicjatywy przez poszczególne państwa UE**, dysponujące określonymi zasobami, np. w projektach dotyczących prac nad nowymi systemami uzbrojenia (Francja i Niemcy) czy też z zakresu unijnych misji szkoleniowo-treningowych w Afryce (Francja).
- W 2018 r. Niemcy i Francja starały się ponownie zaprezentować jako **motor napędowy działań na rzecz zacieśnienia europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony**. Wynikało to z faktu, że na innych polach działań, np. na rzecz pogłębienia integracji europejskiej, zarysowała się odmienność stanowisk Berlina i Paryża. Także w kwestiach europejskiego bezpieczeństwa i obrony **uwidoczniły się znaczące różnice między Niemcami a Francją** wynikające z odmiennej kultury strategicznej obu państw.
- **Analizując obecny etap rozwoju PESCO, nie można postawić tezy, że umocniła się pozycja polityczno-wojskowa UE na arenie międzynarodowej**. Główny wpływ na wzrost wydatków obronnych i działań na rzecz odtworzenia zdolności bojowych, np. Bundeswehry, miało NATO i konsekwentna presja ze strony USA, a nie UE i decyzja w sprawie uruchomienia *PESCO*.
- **Trudno obecnie założyć, że w krótkiej i średniej perspektywie czasowej dojdzie do osiągnięcia przez UE pełnej autonomii strategicznej, czego efektem byłoby ograniczenie zaangażowania militarnego USA w Europie**. Pośredni wpływ na to ma postawa Niemiec i jej klasy politycznej, również *SPD*, która opowiada się za autonomią strategiczną UE, ale **odrzuca**

możliwość szerszego angażowania się Niemiec na arenie międzynarodowej w wymiarze **militarnym**. Niemcy nadal będą uczestniczyć w *PESCO* i *EII/EI2* wyłącznie politycznie, ograniczając udział sił zbrojnych do misji doradczo-szkoleniowych UE, np. *EUTM* w Mali.

- **W 2018 r. utrzymał się konsensus w ramach koalicji CDU/CSU i SPD co do konieczności aktywnego udziału Niemiec w PESCO, jednak uwiarygodniły się różnice w ocenie celów strategicznych tej inicjatywy.** Politycy *CDU/CSU* akcentowali bezkolizyjny z NATO rozwój zdolności obronnych UE – **silna militarnie UE jest w interesie całego NATO i USA, będąc też odpowiedzią na amerykańskie żądanie zwiększenia w Europie nakładów na obronę.** Z kolei *SPD* upatrywała w *PESCO* możliwość budowania **autonomii strategicznej UE** wobec USA jako odpowiedzi na nieprzewidywalność administracji Trumpa. Niemiecki udział w *PESCO* był też obliczony na osłabienie krytyki ze strony USA nt. niskich wydatków Niemiec na cele obronne (w ub.r. 1,24% PKB, 38,5 mld euro).
- **Niemcy potwierdziły w 2018 r., że chcą się koncentrować na nieinwazyjnych projektach PESCO** (służba medyczna, centra szkoleniowe, cyberbezpieczeństwo), **jednocześnie stawiając na integrację przemysłów zbrojeniowych państw UE i ich finansowanie z EDF**, co świadczyło o prymacie retoryki politycznej i priorytetów gospodarczych nad potencjalnym zwiększeniem zaangażowania Bundeswehry w Afryce czy też na Bliskim Wschodzie.
- **Udział Niemiec we francuskiej EII/EI2 jest traktowany przez Berlin w kategoriach politycznych, a nie wojskowych**, gdyż to mogłoby skutkować koniecznością zaangażowania Bundeswehry w operacje zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie UE. **Pomimo zachowawczej postawy Berlina wobec działań militarnych w ramach EII/EI2, jego celem jest utrzymanie możliwości wpływu na kształt tej inicjatywy i kierunki rozwoju w przyszłości.**
- **W 2018 r. niemiecka debata ekspercka koncentrowała się nad możliwymi ramami współpracy UE i poszczególnych państw członkowskich UE z Wielką Brytanią w obliczu zbliżającego się Brexitu.** Utrzymanie bliskich relacji pomiędzy stronami w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ma dla nich kluczowe znaczenie oraz jest efektywną odpowiedzią na liczne zagrożenia dla bezpieczeństwa państw UE.

Jadwiga Kiwerska

NIEMCY WE WSPÓLNOCIE TRANSATLANTYCKIEJ

(1) Rolę i rangę Niemiec w układzie transatlantyckim tradycyjnie wyznacza kilka czynników: stan relacji Niemiec ze Stanami Zjednoczonymi, czyli najważniejszym państwem Sojuszu Północnoatlantyckiego; gotowość i skala zaangażowania RFN w działania sojusznicze, szczególnie jej wkład w potencjał militarny NATO oraz udział w jego operacjach; pozycja Niemiec w Unii Europejskiej i możliwość wpływania na jej działanie, ale też stosunek Waszyngtonu do UE. Znaczenie ma również sama kondycja wspólnoty transatlantyckiej, której relacje amerykańsko-niemieckie stanowią ważny filar.

Biorąc te elementy pod uwagę, można stwierdzić, że już w 2017 r. mieliśmy do czynienia z podważeniem pozycji Niemiec w układzie transatlantyckim. Było to efektem załamania w relacjach na linii Berlin-Waszyngton, a także krytycznej opinii, wyrażanej przez administrację Donalda Trumpa, na temat finansowego wkładu Niemiec/Europą w potencjał militarny NATO. Notowaniom Berlina nie służyła też redefinicja przez Trumpa reguł funkcjonowania wspólnoty transatlantyckiej oraz deprecjacja jej znaczenia w ocenie obecnej administracji. Nastąpiła również zasadnicza zmiana podejścia USA do UE, traktowanej teraz jako ich gospodarczy konkurent, co niewątpliwie odbiło się negatywnie na notowaniach Niemiec, odgrywających w UE ważną rolę.

W 2018 r. postępował proces narastania rozbieżności zarówno w układzie transatlantyckim, jak i w relacjach na linii USA-RFN. Obok pogłębienia dotychczasowych sporów, pojawiły się też nowe wyzwania i problemy nasilające proces rozchodzenia się USA i pozostałych państw wspólnoty transatlantyckiej oraz pogłębiające kryzys w stosunkach amerykańsko-niemieckich.

Różnice na linii Waszyngton-Berlin dotyczyły dalej tak fundamentalnych kwestii, jak: bezpieczeństwo międzynarodowe (np. różna ocena porozumienia nuklearnego z Iranem); sposób działania na arenie międzynarodowej (multilateralizm vs. unilateralizm); skala i gotowość realizacji zobowiązań sojuszniczych (*burden-sharing* i transakcyjny stosunek do sojuszników); podejście do handlu międzynarodowego (protekcjonizm Trumpa vs. wolny handel); diametralnie różne traktowanie UE (partner czy wróg?).

Problemem w znacznie węższym wymiarze, choć jednak wpływającym na wzajemne relacje, były **ataki prezydenta Trumpa, kierowane pod adresem kanclerz Angeli Merkel**, sugerujące, że jego intencją jest osłabienie politycznej pozycji szefowej niemieckiego rządu, uosabiającej te zasady współpracy międzynarodowej, które Trump lekceważy lub odrzuca. **Merkel straciła w relacjach z obecnym prezydentem status bliskiego partnera**, jakim była dla Baracka Obamy czy wcześniej dla George'a W. Busha. Z kolei po stronie niemieckiej pogłębiła się nieufność i niechęć do obecnego prezydenta, wywołana głównie jego sposobem funkcjonowania w środowisku międzynarodowym.

Sytuację Merkel jako ważnego lidera Europy, zdolnego forsować w kontaktach z administracją Trumpa niemieckie czy europejskie racje, komplikowały trudności wewnętrzniemieckie. Stosunkowo słaby wynik chadecji w wyborach do Bundestagu jesienią 2017 r., następnie trudności ze sformowaniem nowej koalicji rządowej, spory i problemy w nowym/starym rządzie *CDU/CSU-SPD*, wreszcie zmieniający się na niekorzyść dwóch głównych ugrupowań krajobraz partyjny w Niemczech, wszystko to przyczyniło się do **osłabienia politycznej pozycji Merkel, zarówno na gruncie niemieckim, jak i w odbiorze zewnętrznym**.

(2) **W zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego** nie ustały przyczyny konfliktowania się interesów niemieckich i amerykańskich, co wpływało na kondycję układu transatlantyckiego. Ze względu na brak szacunku Trumpa dla istniejącego porządku międzynarodowego i wynikających stąd amerykańskich zobowiązań **w ogniu krytyki Waszyngtonu znalazło się m.in. porozumienie ograniczające irański program nuklearny** (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*), podpisane w 2015 r. – w zamian za stopniowe znoszenie sankcji ekonomicznych Iran zobowiązał się do ograniczenia swojego programu nuklearnego oraz przyzwolił na jego międzynarodową kontrolę. Trump, uważając zapisy *JCPOA* za zbyt wąskie, gdyż nie uwzględniające systemu rakiet balistycznych i agresywnej aktywności Iranu na Bliskim Wschodzie, zapowiadał już w okresie kampanii wyborczej odstąpienie USA od umowy. Postawiłoby to pod znakiem zapytania jej sens oraz niosłoby skutki polityczne i gospodarcze.

Niemcy, będąc jednym z sygnatariuszy JCPOA, obok USA, Rosji, Chin, Wielkiej Brytanii i UE, **uważały porozumienie z Iranem za wielki sukces społeczności międzynarodowej**, w tym UE, która pokazała się w ważnej roli – gracza na arenie międzynarodowej oraz promotora stabilizacji. Ponieważ to Niemcy wraz z Francją i Wielką Brytanią rozpoczęły w 2003 r. rozmowy z Teheranem, miały pełną świadomość trudu negocjacyjnego i wartości osiągniętego

porozumienia. **Przewidywano, że wycofanie się USA z umowy nuklearnej może skłonić Iran do podjęcia ponownie prac nad bombą atomową, co spowoduje jeszcze większą destabilizację sytuacji na Bliskim Wschodzie.** Efektem będzie zagrożenie dla europejskich interesów bezpieczeństwa oraz **zablokowanie relacji handlowych Niemiec/UE z Iranem**, odbudowywanych z trudem po okresie izolacji Teheranu.

I chociaż eksport z UE do Iranu o wartości 10,8 mld euro w 2017 r. stanowił zaledwie 0,6% całego eksportu unijnego, to potencjał 80-milionowego rynku irańskiego dla inwestorów i producentów z Europy/Niemiec był bardzo poważnie brany pod uwagę wraz z podpisaniem porozumienia *JCPOA*. Od 2015 r. wymiana handlowa między Iranem a Niemcami wzrosła o 42%, osiągając wartość 3,5 mld euro (w tym niemiecki eksport miał wartość 3 mld euro); **Niemcy były liderem w UE pod względem wartości towarów sprzedanych Iranowi**; tylko w 2017 r. Niemcy wyeksportowały do Iranu maszyny o wartości ponad 900 mln euro.

Utrzymanie porozumienia nuklearnego z państwem ajatollahów było więc w interesie Niemiec i UE. Uważano, że rezygnacja USA z porozumienia nie tylko zdestabilizuje sytuację na Bliskim Wschodzie, ale też pogłębi konflikt na linii Stany Zjednoczone-Europa. Zaognieniu ulegnie kolejny front sporu transatlantycznego.

Dlatego **jednym z głównych celów podróży kanclerz Merkel do Waszyngtonu (27.04.2018) było przekonać stronę amerykańską do zachowania podpisu pod dokumentem *JCPOA*.** Tuż przed niemiecką kanclerz o to samo zabiegał u Trumpa francuski prezydent Emmanuel Macron (23-25.04.2018). Zarówno Macron, jak i Merkel gotowi byli przyznać rację Trumpowi, że umowa *JCPOA* nie jest perfekcyjna i wymaga uzupełnień. Przyjęto więc taktykę swego rodzaju *appeasementu* w nadziei, że zgadzając się z niektórymi zarzutami administracji Trumpa i zapowiadając możliwość dopełnienia porozumienia kolejnymi zapisami, zdoła się uratować dokument *JCPOA*.

Mimo nacisków i apeli płynących z różnych stron **prezydent Trump podjął decyzję o odstąpieniu od porozumienia z Iranem i powrotu do polityki sankcji (8.05.2018).** Był to – podobnie jak w przypadku odejścia od paryskiego porozumienia klimatycznego w 2017 r. – zdecydowanie unilateralny akt, potwierdzający, że **administracja Trumpa nie liczy się z zobowiązaniami międzynarodowymi i nie zamierza zachowywać się przyzwoicie wobec pozostałych sygnatariuszy umowy *JCPOA*, w tym Niemiec.**

Tak też odebrała to strona niemiecka. Kanclerz Merkel stwierdziła, że wycofanie się USA z porozumienia z Iranem podważa zaufanie do

międzynarodowego ładu i dowodzi, że „multilateralizm przeżywa prawdziwy kryzys. Jeżeli każdy będzie robił to, na co ma ochotę, jest to zła wiadomość dla świata” (11.05.2018). W podobnym tonie wypowiedział się minister spraw zagranicznych Heiko Maas (*SPD*), twierdząc, że decyzja ta grozi utratą zaufania do traktatów międzynarodowych i może doprowadzić do niekontrolowanego zaostrzenia sytuacji w regionie bliskowschodnim (9.05.2018).

Zważywszy na fakt, że stronami porozumienia były też trzy główne mocarstwa europejskie oraz UE, to wycofanie się USA ze wspólnych ustaleń stanowiło kolejny punkt krytyczny w ich stosunkach z europejskimi sojusznikami. Trump podjął decyzję, nie licząc się zupełnie z opinią formalnie najbliższych partnerów. **Pod znakiem zapytania stanęła więc zwartość układu transatlantyckiego. Na ten aspekt problemu zwracali uwagę komentatorzy niemieccy, pisząc, że decyzja Trumpa może wbić klin między sojuszników europejskich a USA.** Jeśli Europejczycy nie odstąpią od porozumienia z Iranem lub nie uwzględnią w swoich relacjach z Teheranem amerykańskiej polityki sankcji wobec Iranu, to napięcie we wspólnocie transatlantyckiej będzie narastało.

W reakcji na decyzję Trumpa strona niemiecka zdecydowanie stawiała na solidarne działanie partnerów z UE. Próba ratowania porozumienia było wspólne oświadczenie przywódców Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii, w którym potwierdzono moc obowiązującą umowy z Iranem (9.05.2018). „Będziemy przestrzegać tego porozumienia i zrobimy wszystko, aby i Iran dotrzymał swoich zobowiązań” – deklarowała kanclerz Niemiec. **Widać było wysiłki UE i Niemiec, aby przekonać Iran do niezmiennego stanowiska europejskich sygnatariuszy porozumienia.** Doszło nawet do spotkania na szczeblu ministrów spraw zagranicznych trzech mocarstw europejskich i szefowej dyplomacji unijnej Federiki Mogherini z ministrem spraw zagranicznych Iranu Mohammedem Dżawad Zarifem, którego efektem było zadeklarowanie gotowości realizacji zobowiązań umowy *JCPOA* (15.05.2018).

Z niemieckiej perspektywy istotne znaczenie miała zapowiedź Trumpa przywrócenia sankcji gospodarczych wobec Iranu, które mogły dotknąć też każde państwo wspierające Iran w jego staraniach o broń atomową, co było tyleż enigmatyczne, co groźne. **Niosło to już bezpośrednie zagrożenie dla niemieckich przedsiębiorców prowadzących interesy z Iranem** – ok. 10 tys. niemieckich firm utrzymywało kontakty handlowe z państwem ajatollahów, a ok. 120 firm działało w Iranie, mając tam swoje siedziby i personel. Stąd zaniepokojenie gospodarczych kręgów w Niemczech, gdyż kontynuacja relacji handlowych z Iranem była teraz obciążona dużym ryzykiem.

W ten sposób kwestia z natury swej dotycząca sfery bezpieczeństwa międzynarodowego stała się problemem o charakterze gospodarczym, bardzo ważnym dla interesów niemieckich. Zerwanie przez administrację Trumpa porozumienia nuklearnego skutkowało zawirowaniami natury gospodarczej, tworząc kolejny punkt sporny na linii Berlin-Waszyngton. Zwłaszcza że ze zrozumiałych względów rząd Merkel stanął zdecydowanie po stronie niemieckich przedsiębiorców, jakkolwiek jego możliwości ochrony firm z Niemiec przed następstwami amerykańskich sankcji były niezwykle ograniczone. **Przyjęto natomiast wspólne z pozostałymi państwami UE stanowisko wobec działań amerykańskich, gdyż to gwarantowało większą skuteczność przeciwdziałania negatywnym skutkom polityki Trumpa.**

Równie krytycznie oceniono w Berlinie zapowiedź Trumpa wycofania się USA z Traktatu *INF* (20.10.2018), podpisanego jeszcze w 1987 r., a dotyczącego całkowitej likwidacji pocisków rakietowych krótkiego i średniego zasięgu. Uzasadniając swój zamiar, amerykański prezydent stawiał tezę, że Rosja już od dłuższego czasu, rozbudowując arsenał pocisków nuklearnych, łamie ustalenia Traktatu *INF*, z czym zresztą zgadzało się wielu ekspertów. Z drugiej strony **Traktat *INF* był uważany w Europie za istotny czynnik jej bezpieczeństwa**, a jego odrzucenie byłoby równoznaczne z intensyfikacją wyścigu zbrojeń – Rosja zyska całkowitą swobodę w rozbudowie pocisków średniego zasięgu. Efektem będzie dalszy wzrost napięcia w świecie.

Dlatego też pierwsze **reakcje Niemiec** wyrażały **obawy o konsekwencje działań Trumpa dla bezpieczeństwa międzynarodowego.** Minister obrony Ursula von der Leyen (*CDU*) dowodziła, że Traktat *INF* ma zasadnicze znaczenie dla systemu kontroli zbrojeń w Europie, a jego utrzymanie jest w interesie „wszystkich Europejczyków”. W podobnym duchu wypowiadał się minister spraw zagranicznych Maas, przestrzegając, że „przekreślenie traktatu będzie miało wiele negatywnych skutków”. **Zadeklarowanym celem Berlina było więc wspieranie wszelkich działań na rzecz utrzymania lub zmodyfikowania Traktatu *INF*.**

W debacie niemieckiej początkowo brakowało odniesień do rosyjskich naruszeń Traktatu *INF*, co czyniło tę krytykę zbyt jednostronną, chociaż z pozoru uzasadnioną dotychczasowym unilateralnym działaniem administracji Trumpa, gdzie nie liczone są zdaniem sojuszników. Zresztą **opinię Berlina podzielała większość europejskich partnerów**, a UE wydała oświadczenie, w którym napisano, że USA powinny „rozważyć konsekwencje ewentualnego wycofania się z *INF* zarówno dla własnego bezpieczeństwa, jak i bezpieczeństwa sojuszników i całego świata”.

W pewnym momencie nastąpiła jednak modyfikacja niemieckiego stanowiska, co mogło być spowodowane uzyskaniem od Amerykanów danych wywiadowczych nt. działań strony rosyjskiej, naruszających Traktat *INF*. Dlatego temat ten, jakkolwiek był nadal otwarty, to w dyskursie niemieckim zyskał pełniejszy wymiar, a na spotkaniu ministrów obrony państw NATO (4-5.12.2018) starano się, aby **nie był to kolejny czynnik antagonizujący stosunki amerykańsko-niemieckie czy relacje transatlantyckie.**

(3) W zakresie bezpieczeństwa transatlantyckiego istotne znaczenie miało transakcyjne podejście Trumpa do relacji na arenie międzynarodowej, w którym liczył się wąsko pojmowany interes amerykański („America First”) oraz rachunek ekonomiczny, a nie zasady i wartości spajające dotąd Zachód. Dlatego NATO, choć nie nazywane już strukturą „obsolete”, to jednak ze względu na skalę nakładów finansowych (*burden-sharing*) postrzegane było nadal przez Trumpa głównie jako obciążenie dla amerykańskiego budżetu.

Takie podejście uderzało silnie w Niemcy. Dotąd to RFN czerpała wiele korzyści z formuły funkcjonowania układu transatlantyckiego, mogąc się bezpiecznie rozwijać pod ochronnym parasolem amerykańskim, czego efektem była niemiecka powściągliwość militarna (*Zivilmacht*), wygodna dla Niemców, ale skutkująca słabym w stosunku do ich możliwości potencjałem militarnym w ramach NATO. **W 2018 r. Niemcy przeznaczyły na obronę 1,24% PKB (38,5 mld euro), co wprawdzie oznaczało wzrost w porównaniu z 2017 r. aż o 8,5%, jednak nadal dalekie było od 2% PKB zadeklarowanych na szczycie w Newport (2014).**

W 2018 r. administracja Trumpa nie ustawała więc w wywieraniu silnej presji na Niemcy w zakresie *burden-sharing*. Podczas wizyty w Waszyngtonie (27.04.2018) kanclerz Merkel usłyszała od amerykańskiego prezydenta, że wprawdzie „NATO jest wspaniałe, ale korzysta z niego bardziej Europa niż my i wobec tego dlaczego my płacimy na nie więcej”. Wypomniano Niemcom ich skromne nakłady na obronę. Kanclerz Merkel tłumaczyła niemiecką powściągliwość brzemieniem historycznym Niemiec, o którym w Europie nie zapominano. Wprowadzając akcent historyczny do dyskusji dotyczącej *burden-sharing*, kanclerz Merkel pośrednio odwoływała się do słynnej dewizy lorda Ismaya: „Keep (...) the Germans down”.

Temat europejskich/niemieckich nakładów na obronę zdominował posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej w formacie przywódców państw członkowskich NATO (11-12.07.2018), zwłaszcza stanowił główny wątek wypowiedzi Trumpa. Zresztą **jeszcze przed szczytem NATO w Brukseli amerykański**

prezydent wysłał osobiste listy do niektórych przywódców państw członkowskich, zarzucając im niewystarczający udział we wspólnej obronie (19.06.2018).

Najbardziej ostry w tonie list otrzymała kanclerz Merkel. „Stany Zjednoczone wciąż zwiększają nakłady na obronność w Europie, podczas gdy gospodarka na Starym Kontynencie, w tym niemiecka, ma się dobrze (...). Nie możemy dłużej utrzymywać tego stanu” – pisał Trump. **Jego zdaniem to Niemcy były odpowiedzialne za niedostateczny udział sojuszników w *burden-sharing*, dając im zły przykład:** „Niedofinansowanie obrony podważa bezpieczeństwo Sojuszu i powoduje, że inne kraje sojusznicze również nie zamierzają wypełniać swoich zobowiązań, postrzegając Niemcy jako modelowe państwo do naśladowania”. Kanclerz Merkel listu nie skomentowała, odniosła się do niego minister obrony von der Leyen, wskazując, że **wysiłki Berlina, zaangażowanego w obronę zbiorową NATO i sukcesywnie zwiększającego nakłady na obronność, są dostrzegane i doceniane w Pentagonie.**

Nie zmieniło to jednak stanowiska Trumpa, który **traktując NATO jako organizację gwarantującą państwom sojuszniczym bezpieczeństwo za odpowiednią opłatą oraz chroniącą wartości i standardy, ale za pieniądze, automatycznie swoje główne ostrze krytyki wymierzał w Niemcy,** ponieważ nie chciały one – pomimo potencjalnych możliwości – odpowiednio opłacić swego bezpieczeństwa. Osłabiało to niewątpliwie pozycję Berlina w relacjach z Waszyngtonem.

Kolejny atak nastąpił tuż przed rozpoczęciem obrad w Brukseli, gdy na spotkaniu z Sekretarzem generalnym NATO Jenssem Stoltenbergiem prezydent Trump wykorzystał kontrowersyjność projektu *Nord Stream 2*, aby stwierdzić: „I think it’s very sad when Germany makes a massive oil and gas deal with Russia, where you’re supposed to be guarding against Russia, and Germany goes out and pays billions and billions dollars a year to Russia”. Następnie pojawiły się stwierdzenia, że Niemcy „są zakładnikiem Rosji” („captive to Russia”) oraz „w pełni przez Rosję kontrolowane” („totally controlled by Russia”). Wypowiedziane w reakcji słowa kanclerz o samodzielnej i niezależnej polityce zagranicznej Niemiec miały w takim kontekście szczególny wydźwięk i służyły zaakcentowaniu asertywności Berlina wobec amerykańskiego sojusznika, silniejszej niż kiedykolwiek w przypadku Merkel.

Krytyka realizowanego przez rosyjskie i niemieckie firmy projektu gazowego miała swoje uzasadnienie i mogła budzić uznanie niektórych przywódców europejskich. Problem w tym, że intencje Trumpa były szersze – stanowiły zarówno element taktyki rozbijania jedności europejskiej (*Nord Stream 2*

dzieli UE), jak i kolejny przykład uderzenia w Niemcy, konkurenta handlowego (niemiecki projekt gazowy z Rosją zagraża interesom gospodarczym USA, dysponujących bogatymi zasobami skroplonego gazu i zainteresowanych jego eksportem). **Chodziło więc o kwestie gospodarcze i rywalizację handlową z Niemcami. Krytyczne uwagi Trumpa na temat *Nord Stream 2* potwierdziły także istnienie charakterystycznej dla tej prezydentury tendencji ściślego łączenia kwestii bezpieczeństwa transatlantyckiego z amerykańskimi interesami gospodarczymi.** Przy takim podejściu Niemcy musiały być głównym celem ataku.

(4) Ze swej strony Niemcy starały się dowieść solidarności sojuszniczej, licząc, że stępią ostrze zarzutów Trumpa i potwierdzą swoją gotowość ponoszenia części obciążeń wspólnoty transatlantyckiej. Po pierwsze, **nastąpił dalszy wzrost nakładów na obronę w niemieckim budżecie – w 2019 r. będzie to 42,9 mld euro.** Co ważne, udało się przekonać do większych wydatków koalicyjną *SPD*, z zasady prezentującą dużą powściągliwość wobec zwiększania niemieckiego budżetu obronnego. Było to także wbrew stanowisku niektórych partii opozycyjnych, zwłaszcza polityków z *Die Linke* czy Zielonych, zarzucających kanclerz Merkel, że dała się Trumpowi wciągnąć w spiralę zbrojeń. Oprócz wzrostu nakładów na obronę delegacja niemiecka, obecna na szczycie NATO w Brukseli, **podtrzymała zobowiązanie materialnego i kadrowego wzmocnienia Bundeswehry.**

Po drugie, **Niemcy potwierdziły gotowość realizacji wojskowych zobowiązań sojuszniczych.** W latach 2019 i 2023 Niemcy obejmą funkcję państwa ramowego komponentu lądowego sił „szpicy NATO” – *VJTF*. Są też zaangażowane na wschodniej flance NATO, gdzie pełnią w ramach wielonarodowej batalionowej grupy bojowej na Litwie funkcję państwa ramowego. Z kolei na południowej flance NATO strona niemiecka kontynuowała udział m.in. w operacjach *Sea Guardian* i zwalczaniu „Państwa Islamskiego” (niemieckie kontyngenty działają w Iraku i nad Syrią, żołnierze z Niemiec obsługują samoloty *AWACS*, pełnią też funkcje szkoleniowe w ramach misji *Operation Counter Daesh/Capacity Building Iraq*). W Afganistanie zaangażowanych było już ponad 1100 żołnierzy niemieckich i był to drugi po amerykańskim największy kontyngent narodowy.

Po trzecie, **w ramach prowadzonej reformy systemu dowodzenia Sojuszu,** która zakładała utworzenie dwóch nowych dowództw NATO, **jedno z nich – dowództwo logistyczne odpowiedzialne za działania na terytorium Europy (*Joint Support and Enabling Command, JSEC*) – zostanie**

zlokalizowane w Ulm (Badenia-Wirtembergia) i skierowanych będzie do niego ok. 600 żołnierzy niemieckich. Trudno zaprzeczyć argumentom Berlina, że jest to znaczący wkład Niemiec w proces wzmacniania Sojuszu, chociaż *JSEC* nie będzie tworzone od podstaw, gdyż w Ulm funkcjonuje już Wielonarodowe Połączone Dowództwo.

Po czwarte, Niemcy zaakceptowały jedną z najważniejszych strategicznych decyzji szczytu NATO w Brukseli, czyli powołanie Inicjatywy Gotowości NATO (*NATO Readiness Initiative*), potocznie zwanej 4x30 – do 2020 r. państwa członkowskie w początkowej fazie konfliktu, w ciągu 30 dni, wystawią 30 batalionów zmechanizowanych, 30 okrętów bojowych i 30 eskadr lotniczych. Przewidywano, że **Bundeswehrze przypadnie obowiązek wystawienia ok. 10% tych sił, czyli prawdopodobnie 3 batalionów zmechanizowanych.**

Demonstrowana w 2018 r. gotowość Niemiec do wypełniania zobowiązań w ramach NATO, a także eksponowany trend wzrostu nakładów na obronę, jakkolwiek daleko niespełniający żądań prezydenta Trumpa, miały na celu potwierdzić ich wiarygodność jako sojusznika w układzie transatlantycznym; liczone na docenienie niemieckiego zaangażowania. W tej sytuacji trzymanie się przez Trumpa twardej linii w kwestii zobowiązań finansowych Niemiec, a nawet jego **żądanie zwiększenia nakładów na obronę do 4% PKB** musiały wywołać zrozumiałą irytację. **Z perspektywy Niemiec utwierdzało to wrażenie o destrukcyjnym wpływie Trumpa na wspólnotę transatlantyczną**, ocenianą według kryterium zysków i strat oraz przez pryzmat amerykańskiego bilansu ekonomicznego. Według strony niemieckiej istota sprawy wiązała się też z pełnym sceptycyzmem i niechęcią stosunkiem Trumpa do układu transatlantycznego, a Niemiec szczególnie. Dlatego kwestia niewystarczającego wkładu sojuszników do potencjału NATO stanowiła pretekst zarówno do połażanek wobec Berlina i innych stolic, jak i wysuniętej groźby ograniczenia zaangażowania USA w Europie, a nawet wycofania się ich z Sojuszu, co prawdopodobnie zostało wyartykułowane podczas szczytu w Brukseli.

Nie ulegało wątpliwości, że 4% PKB stanowiło żądanie nierealne i nieosiągalne nie tylko przez Niemcy, ale i pozostałych sojuszników z NATO, gdyż wymagałoby potrojenia, a niekiedy nawet czterokrotnego zwiększenia budżetów obronnych. W przypadku Niemiec nie spotkałoby się to z poparciem ani większości sił politycznych (pojawiały się wprawdzie głosy, np. w szeregach *AfD* czy *FDP*, optujące za radykalnym zwiększeniem finansowania Bundeswehry), ani społeczeństwa niemieckiego, nie odczuwającego bezpośredniego zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa. Temat 4% PKB – w opinii Berlina – był raczej potwierdzeniem chaotycznego charakteru polityki zagranicznej Trumpa oraz jego niekompetencji

niż elementem wypracowanej przez obecną administrację koncepcji długofalowej strategii transatlantyckiej. Na tym tle znacznie bardziej racjonalne i przemyślane wydawały się założenia zaprezentowane w Brukseli przez delegację niemiecką, zwłaszcza odnoszące się do planów wzmocnienia potencjału obronnego Niemiec czy ujednoczenia systemów uzbrojenia europejskich państw NATO.

(5) Stawianie przez administrację Trumpa amerykańskich interesów gospodarczych na pierwszym miejscu tworzyło kolejną płaszczyznę sporu Waszyngtonu z Berlinem. Zgodnie z hasłem „America First”, prezydent **Trump podważył liberalny system handlu światowego, ceniony przez korzystających z jego dobrodziejstw Niemców.** Rysował się amerykański zwrot ku protekcyjnizmowi, bezpośrednio zagrażającemu interesom niemieckiej gospodarki opartej na eksporcie. Z perspektywy Berlina szczególnie groźnie brzmiały zapowiedzi Trumpa wprowadzenia środków ograniczających dostęp do rynków amerykańskich (w 2016 r. deficyt handlowy USA wyniósł 502,3 mld dol.). Dlatego już w 2017 r. strona niemiecka próbowała temu zapobiec. Niemcy starały się spór wywołany zapowiedziami amerykańskich działań protekcyjnistycznych z poziomu bilateralnego przenieść na płaszczyznę multilateralną i rozwiązywać go w szerszym formacie, tam szukając wsparcia dla stanowiska Berlina. Ale z pewnością **Niemcy miały problem, gdyż ich nadwyżka w handlu z USA w 2017 r. wyniosła ponad 60 mld dol.**

Wielkiej determinacji Merkel zawdzięczać należało kompromis osiągnięty podczas szczytu państw G20 w Hamburgu (7-8.07.2017); w dokumencie końcowym szczytu znalazły się zapisy m.in. o utrzymaniu otwartych rynków i zwalczaniu protekcyjnizmu. Przekonanie do tych ustaleń Trumpa, zwolennika „sprawiedliwego handlu” i przeciwnika multilateralnych porozumień handlowych, uznano wówczas za osobisty sukces kanclerz Niemiec, silnie wspieranej przez główne państwa UE.

Sytuacja w 2018 r. była już zupełnie inna, wywołana zapowiedzią Trumpa wprowadzenia ceł na import stali (25%) i aluminium (10%), którą uzasadniono troską o bezpieczeństwo kraju i dobrem firm amerykańskich (8.03.2018). Wkrótce wyższe cła objęły Chiny, natomiast szansę zyskały m.in. państwa unijne, gdyż decyzję o nałożeniu karnych ceł na dostawy aluminium i stali z UE administracja Trumpa przesunęła do 1.05.2018 r., przeznaczając ten czas na negocjacje ze stroną europejską.

Realna groźba objęcia UE wyższymi cłami zdominowała myślenie w Brukseli i stolicach głównych państw wspólnoty. **Niemcy jako siódmy w świecie producent stali (zapewniają 24% produkcji stali w UE) odczułyby konsekwencje tego dotkliwie.** Dlatego rząd niemiecki zareagował ostro, określając

zapowiedziane cła jako „bezpprawne”. „Protekcjonizm zastosowany przez USA uderza w bliskich partnerów, takich jak Unia Europejska i Niemcy, oraz ogranicza wolny handel” – podkreślała niemiecka minister gospodarki Brigitte Zypries (SPD). Także pełniący do marca 2018 r. funkcję szefa niemieckiej dyplomacji Sigmar Gabriel (SPD) nie miał wątpliwości, że jednym z głównych adresatów działań Trumpa jest partner niemiecki. „Takie ciosy rozdawane na wszystkie strony najsilniej uderzyłyby akurat w naszą gospodarkę. UE musi zdecydowanie zareagować na amerykańskie cła, które zagrażają tysiącom miejsc pracy w Europie” – dowodził Gabriel, umiejętnie przerzucając odpowiedzialność za dalsze działania na Brukselę.

Niemcy nie były jednak zainteresowane eskalacją napięcia w relacjach z USA. Obawiano się nakręcania spirali retorsji, jaka pojawiła się już w relacjach USA-ChRL, prowadzącej w efekcie do globalnej wojny handlowej. Dlatego **niemieckie apele o działania kierowano do UE**, ale oczekiwano ostrożnej odpowiedzi Brukseli. Liczono na skuteczne negocjacje. Włączyli się w nie przedstawiciele Niemiec. Do Waszyngtonu udał się szef resortu gospodarki w nowym rządzie niemieckim Peter Altmaier z SPD (18.03.2018), motywowany groźbą nałożenia amerykańskiego cła importowego na samochody niemieckie – ich sprzedaż w USA stanowiła 32% eksportu Niemiec na rynek amerykański (22 mld euro).

Cła były też tematem rozmów Merkel z Trumpem w czasie wizyty w Waszyngtonie (27.04.2018). Z wypowiedzi kanclerz podczas wspólnej konferencji prasowej, gdy problem skwitowała stwierdzeniem, że decyzję w sprawie ceł podejmie prezydent, można było wnioskować, że niewiele udało jej się zdziałać. Zwłaszcza że Trump odniósł się krytycznie do obowiązujących zasad handlu międzynarodowego, zarzucając nieuczciwe traktowanie Ameryki. Udało się jedynie o miesiąc przedłużyć wyłączenie państw UE spod wyższych ceł na stal i aluminium. **Temperatura napięcia na linii USA-UE/Niemcy jednak wzrosła, gdy w Waszyngtonie ogłoszono decyzję o objęciu UE wyższymi taryfami celnymi na stal i aluminium (31.05.2018).**

Reagując na decyzję administracji amerykańskiej, kanclerz **Merkel zapowiedziała „mądre, zdecydowane i wspólne” działanie UE.** Podobną deklarację złożył szef niemieckiej dyplomacji Maas: „Naszą odpowiedzią na *America First* może być tylko *Europe United*”, dodając przy okazji, że z konfliktów handlowych nikt nie wychodzi zwycięsko (13.06.2018). Rzeczywiście, Bruksela obłożyła wyższymi cłami amerykańskie produkty z listy wcześniej przygotowanej, a Trump ponowił groźbę wprowadzenia 25-procentowych ceł na import europejskich samochodów; uderzyłoby to silnie w niemiecki przemysł motoryzacyjny.

Niemcy konsekwentnie liczyły w tej sprawie na solidarne unijne działanie. „Priorytetem Niemiec jest wspólny front europejski przeciwko handlowej ofensywie Trumpa” – oświadczyła kanclerz Merkel. Jeśli strona amerykańska wprowadzi wyższe cła na samochody, „wtedy Unia Europejska będzie działała we wspólnym, zdecydowanym froncie, tak samo jak teraz. (...) Nie pozwolimy się dalej tak traktować” – zapowiadała Merkel (10.06.2018). Zdecydowanie zmienił się ton jej wypowiedzi, dotąd dość koncyliacyjny, w którym brzmiała wola osiągnięcia porozumienia i nieeskalowania sporu. **Teraz uznając powagę sytuacji i tracąc złudzenia, że możliwe jest dyskusowanie na rzeczowe argumenty, niemiecka kanclerz wyraźnie zaostrzyła retorykę.**

Był to też bezpośredni efekt wrażeń, wyniesionych ze szczytu G7 w kanadyjskiej miejscowości La Malbaie (8-9.06.2018). Zachowanie Trumpa w Kanadzie kanclerz Merkel nazwała „przygnębiającym”. Wyrażała swoje rozczarowanie postawą Trumpa, który nie tylko nie zmienił swojego stanowiska ani w kwestii ceł, ani w sprawie polityki klimatycznej, ale już po opuszczeniu szczytu wycofał swój podpis spod komunikatu końcowego, w którym znalazły się zapisy o „wolnym, sprawiedliwym i wzajemnie korzystnym handlu” oraz walce z protekcjonizmem. Informując o swojej decyzji na *Twitterze*, prezydent Trump ponowił groźbę „wprowadzenia taryf na import samochodów zalewających amerykański rynek”.

Spór handlowy z UE/Niemcami wpłynął też na atmosferę rozmów prezydenta Trumpa z jego europejskimi sojusznikami podczas szczytu NATO w Brukseli (11-12.07.2018). **Traktowanie UE i Niemiec, jej najsilniejszego państwa członkowskiego, jako czołowego konkurenta gospodarczego i handlowego miało bezpośredni związek z nieustającą presją Trumpa na Niemcy/Europę o zwiększenie nakładów na obronność.** Przed przyjazdem do Brukseli amerykański prezydent pisał: „(...) the U.S. is paying for 90% of NATO, with many countries nowhere close to their 2% commitment. On top of this the European Union has a Trade Surplus of \$151 Million with the U.S., with big Trade Barriers on U.S. goods. NO!”

Tymczasem w kwestii ceł Niemcy liczyły nadal na UE i duże nadzieje wiązały z wizytą Jeana-Claude’a Junckera, przewodniczącego Komisji Europejskiej, w Waszyngtonie (25.07.2018). Stawka dla Berlina była bardzo wysoka i dlatego strona niemiecka sugerowała szefowi KE przedstawienie propozycji kompromisowych, w tym bilateralnego porozumienia UE-USA, obniżającego cła na towary przemysłowe oraz wielostronnej umowy dotyczącej cięć ceł na samochody. Na tym tle stanowisko Paryża wydawało się niezwykle stanowcze. Mając być może mniej do stracenia, Francja uważała, że nie powinno być

żadnych ustępstw wobec strony amerykańskiej, zanim administracja Trumpa nie wycofa się z nałożonych taryf celnych.

Z niemieckiej perspektywy spotkanie Junckera z Trumpem zakończyło się sukcesem, gdyż USA na razie zrezygnowały z nałożenia wyższych ceł na samochody oraz inne towary z UE, a uzyskany czas przeznaczono na negocjacje. Chociaż nie odstąpiono od wyższych ceł na aluminium i stal, to jednak padła deklaracja ze strony amerykańskiej o ponownym rozważeniu tej kwestii („reassess”). W każdym razie **na tym chwilowym odprężeniu w konflikcie handlowym amerykańsko-europejskim mogły skorzystać Niemcy, osłabiając też temperaturę swego sporu z USA.**

(6) Trwający spór niemiecko-amerykański dotyczący kwestii politycznych, bezpieczeństwa oraz gospodarki, a także spowodowany sceptycyzmem i niechęcią Trumpa do wspólnoty transatlantyckiej i związanych z nią zobowiązań, **zmusił Niemcy do stawiania ważnych pytań. Dotyczyły one zarówno przyszłości relacji amerykańsko-niemieckich, jak i perspektyw dla układu transatlantyckiego oraz roli Niemiec we wspólnocie euroatlantyckiej. Zastanawiano się także nad działaniami, które należałoby podjąć w obliczu wyzwania, jakim stała się dla Europy prezydentura Trumpa.**

Zderzenie się Berlina z konfrontacyjną polityką Trumpa, zwłaszcza obniżenie pozycji Niemiec w relacjach bilateralnych, stworzyły podstawę do zgłaszania ambitniejszych planów w odniesieniu do UE. **Wyartykułowano silniej niż dotychczas wolę kształtowania roli UE jako mocnego i skutecznego gracza, wypełniającego na arenie międzynarodowej pustkę, jaka – zdaniem Berlina – powstaje po Ameryce. Dotyczyło to także wzmocnienia europejskich zdolności obronnych.** Krótco przed szczytem NATO w Brukseli strona niemiecka stała się jednym z sygnatariuszy listu intencyjnego w sprawie Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, której celem jest zbudowanie mechanizmu regularnych konsultacji politycznych i wojskowych, wspólnego planowania na wypadek kryzysów oraz współpracy w operacjach. Rozwijała się dalej utworzona w 2017 r. unijna inicjatywa *PESCO*, w której Niemcy wspierały kluczowe projekty wzmacniające interoperacyjność sił europejskich.

Ten trend, w założeniu wiodący ku autonomii strategicznej UE, wydawał się po szczycie NATO w Brukseli bardziej zdecydowany, a na pewno w niemieckiej debacie publicznej mocniejszy. **Głos zabrał minister spraw zagranicznych Maas, który uznając politykę administracji Trumpa za jedno z największych zagrożeń dla porządku światowego oraz poważne wyzwanie dla relacji transatlantyckich, apelował o „Europe United”.** Przekonywał, że

wobec działań obecnej administracji to na UE spoczywa obowiązek ochrony zagrożonych elementów dotychczasowego porządku, takich jak: wolny handel, ekologia, multilateralizm. To Europa musi podjąć wyzwania związane z globalizacją, w tym kwestie migracji czy problemy społeczne. Opowiadając się jednoznacznie za bardziej ambitną i silniej zintegrowaną wspólnotą europejską, Maas kreował w niej ważne zadanie dla Niemiec jako spoiwa jedności i gwaranta siły UE. To na nich spoczywa wielka odpowiedzialność za zbudowanie silnej roli UE na arenie międzynarodowej (13.06.2018).

Czynnikiem wzmocnienia UE, w obliczu nowych realiów euroatlantyckich, musi być jej większa odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo – przekonywał w innym miejscu Maas. **Wprowadzie USA pozostają głównym partnerem w dziedzinie bezpieczeństwa, to jednak nie można dłużej na nich polegać.** Dlatego w interesie Niemiec i innych państw europejskich jest wzmacnianie swoich zdolności wojskowych. Zadaniem na przyszłość jest utworzenie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, stanowiącej część zarówno transatlantyckiego ładu, jak i własnego projektu europejskiego.

Idąc dalej w tym samym wystąpieniu, **Maas zaproponował nowe określenie definiujące charakter relacji z USA – „zrównoważone partnerstwo” („balancierte Partnerschaft”), polegające na wzmocnieniu autonomii UE, tworzeniu przeciwwagi dla USA w celu ochrony interesów europejskich, zwiększeniu zaangażowania UE w tych obszarach, z których USA rejterują lub w których ich rola się zmniejsza.** Niemcy i UE muszą tworzyć przeciwwagę tam, gdzie USA przekroczą czerwoną linię – mówił szef niemieckiej dyplomacji, odnosząc to m.in. do zerwania przez Trumpa porozumienia nuklearnego z Iranem i polityki handlowej jego administracji (22.08.2018).

Chociaż wizja Maasa współgrała w zasadniczych punktach z poglądami większości niemieckiej klasy politycznej – sama kanclerz Merkel przyznała, że podziela wiele sugestii swego ministra, to jednak nadal z uznaniem wypowiadała się o współpracy z USA w zakresie bezpieczeństwa. Miała świadomość, że długo jeszcze europejskie możliwości obrony będą niewystarczające i bez amerykańskiego wsparcia nieskuteczne. Tym bardziej że nic się nie zmieniło w niemieckich planach w zakresie *burden-sharing* i utrzymano zamiar wzrostu budżetu obronnego zaledwie do 1,5% PKB w 2024 r.

Należało przyznać rację tym ekspertom niemieckim, którzy – komentując tezy Maasa – **przekonywali o konieczności wzmacniania europejskiego potencjału obronnego nie w opozycji do NATO, ale dla wzmocnienia jego siły, bo tylko ono gwarantuje skuteczną obronę.** Ambitną wizję Maasa można

więc skontrować stwierdzeniem, że pozostanie ona głównie wyzwaniem. Choć wykluczyć nie można dryfowania Niemiec w kierunku europejskich inicjatyw obronnych, które z założenia miałyby wzmacniać europejski filar NATO, ale *de facto* będą działać na rzecz budowy autonomicznych zdolności obronnych UE. Może to prowadzić do zakwestionowania i rozpadu układu transatlantyckiego, czemu sprzyja obniżenie pozycji Niemiec w relacjach z USA.

WNIOSKI

- **W 2018 r. postępował proces podważania pozycji Niemiec w układzie transatlantyckim**, spowodowany utrzymującym się stanem napięcia w relacjach amerykańsko-niemieckich; rozbieżności na linii Berlin-Waszyngton dotyczyły tak fundamentalnych kwestii, jak sposób działania na arenie międzynarodowej, bezpieczeństwo transatlantyckie, znaczenie Unii Europejskiej, międzynarodowa wymiana handlowa. Sama kanclerz Merkel nie odzyskała tego statusu bliskiego partnera, jaki posiadała w relacjach z poprzednimi przywódcami USA, tym bardziej że osłabła jej pozycja polityczna w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.
- **Pozycji Niemiec nie służył także, przetestowany już w 2017 r., styl prezydentury Trumpa, a zwłaszcza transakcyjne podejście administracji amerykańskiej do sojuszników oraz stawianie wąsko pojmowanego interesu USA na pierwszym miejscu**; w takiej konstelacji układ transatlantycki, oparty na zobowiązaniach USA i którego ważny filar stanowiły tradycyjnie dobre relacje amerykańsko-niemieckie, był konsekwentnie przez Trumpa deprecjonowany.
- **Efektem tego było również atakowanie Niemiec ze względu na nieprzystający do ich potencjału wkład w ramach *burden-sharing*** (w 2018 r. Niemcy przeznaczyły na obronę tylko 1,24% PKB, czyli 38,5 mld euro); utrzymało się więc wrażenie, że stosunkowo niewielki wkład Niemiec w potencjał obronny NATO stał się wyznacznikiem słabej pozycji Berlina zarówno w kalkulacjach Waszyngtonu, jak i we wspólnocie transatlantyckiej.
- **Działo się tak, pomimo że strona niemiecka starała się dalej wypełniać swoje zobowiązania w ramach solidarności sojuszniczej**: m.in. podtrzymała funkcję państwa ramowego „szpicy NATO” (*VJTF*) i zaangażowanie na flance wschodniej NATO, utrzymała udział w operacjach zwalczania „Państwa Islamskiego”, zaakceptowała Inicjatywę Gotowości NATO (4x30) z udziałem ok. 3 niemieckich batalionów zmechanizowanych; wszystko w nadziei stępienia ostrza krytyki i zarzutów ze strony Trumpa.

- **Nie udało się też zachować wspólnego stanowiska Waszyngtonu i Berlina wobec porozumienia nuklearnego z Iranem**, od początku ostro krytykowanego przez Trumpa; odpowiadając na wycofanie się USA z *JCPOA*, **Niemcy zwały szeregi z jego pozostałymi sygnatariuszami, w tym UE**; Berlin uznał, że wspólne stanowisko z UE oraz Wielką Brytanią i Francją gwarantuje większą skuteczność przeciwdziałania negatywnym skutkom polityki Trumpa; pojawiła się też rozbieżność stanowisk w kwestii utrzymania Traktatu *INF*.
- **Płaszczyzną sporu amerykańsko-niemieckiego stała się w 2018 r. wymiana handlowa**. Podważając liberalny system handlu i wprowadzając cła na stal i aluminium, Trump uderzył w podstawę siły gospodarczej Niemiec – eksport, wywołując równocześnie konflikt z UE. Odpowiadając na działania strony amerykańskiej, **Niemcy i w tym przypadku konsekwentnie odwoływały się do spójnych działań całej wspólnoty europejskiej, licząc na solidarność unijną**. Oznaczało to umocnienie roli UE jako ważnego gracza w rozgrywkach transatlantyckich.
- Zderzenie Berlina z konfrontacyjną polityką Trumpa oraz świadomość spadku swoich notowań w Waszyngtonie, **zrodziły ambitne plany Niemiec w odniesieniu do UE, w których artykułowano jej rolę jako mocnego i skutecznego gracza na arenie międzynarodowej**, dysponującego własnymi zdolnościami obronnymi; ten trend, w założeniu wiodący ku autonomii strategicznej UE, po pełnym kontrowersji szczycie NATO w Brukseli wydawał się w Niemczech bardziej zdecydowany.
- W takim kontekście widzieć trzeba **koncepcje ministra spraw zagranicznych Maasa („Europe United” i „balancierte Partnerschaft”)**, w których chodziło o bardziej ambitną i silniej zintegrowaną wspólnotę europejską, z autonomicznymi zdolnościami obronnymi, stanowiącą przeciwwagę dla USA i działającą w celu ochrony interesów europejskich.
- Chociaż współgrało z taką koncepcją zaangażowanie Niemiec w europejskie projekty wojskowe typu *PESCO* czy Europejska Inicjatywa Interwencyjna, to jednak **kanclerz Merkel nie ustawała w podkreślaniu znaczenia wspólnoty transatlantyckiej** jako jedynej formuły gwarantującej jej członkom, w tym Niemcom, skuteczną obronę. **Niemcy pozostały więc w 2018 r. de facto nie tylko beneficjentem, ale i rzecznikiem trwałości układu transatlantyckiego**, jakkolwiek ich rola – z różnych powodów – była w tej wspólnocie słabsza niż wcześniej.

Stanisław Żerko

NIEMCY WOBEC ROSJI

(1) Niemcy w 2018 r. nadal prowadziły wobec Rosji politykę dwutorową. Z jednej strony **krytykowano działania Moskwy** na arenie międzynarodowej (zwłaszcza wobec Ukrainy), podkreślając, że Berlin nie akceptuje jej konfrontacyjnego kursu i popiera kontynuowanie sankcji unijnych, z drugiej – **rząd Niemiec opowiadał się za dialogiem i współpracą gospodarczą**, także w ramach kontrowersyjnego projektu *Nord Stream 2*. Nastąpiło wyraźne **ożywienie w dwustronnych kontaktach politycznych, lecz nie miało to charakteru przełomowego** i nie zaowocowało zmianą w stosunkach wzajemnych. Unia Europejska większej roli w tym zakresie nie odgrywała, duże znaczenie miały jednak unijne sankcje wobec Rosji, przedłużane co pół roku.

(2) Cechą polityki rządu Angeli Merkel wobec Rosji w 2018 r. były utrzymujące się różnice zdań między CDU a SPD, mimo że różnice te w porównaniu z poprzednimi latami nie były eksponowane. Wśród socjaldemokratów występuje tradycyjne otwarcie na dialog z Rosją i silne dążenie do unikania konfrontacji z Moskwą – taką postawę prezentowali poprzedni ministrowie spraw zagranicznych z SPD, Franz-Walter Steinmeier i Sigmar Gabriel, podczas gdy kanclerz Merkel, Urząd Kanclerski i wielu polityków CDU wykazywali większy dystans wobec Rosji. W przypadku **Heiko Maasa, który w połowie marca 2018 r. z ramienia SPD stanął na czele niemieckiej dyplomacji, można mówić o znacznie bardziej krytycznym stosunku do polityki Rosji**, niż prezentuje to większość jego partyjnych kolegów.

W tzw. sprawie Siergieja Skripala (próba otrucia w Wielkiej Brytanii byłego agenta rosyjskiego wywiadu) minister Maas jednoznacznie obciążył odpowiedzialnością Rosję; Niemcy znalazły się w grupie państw opowiadających się w tym sporze po stronie Londynu (RFN przyłączyła się do amerykańskich sankcji dyplomatycznych i wydalila czterech rosyjskich dyplomatów). W wywiadzie dla „Spiegla” **minister Maas określił postępowanie Moskwy jako „coraz bardziej wrogie”** (14.04.2018). Przy innej okazji szef dyplomacji Niemiec **zaznaczył jednak: „Zarazem potrzebujemy Rosji jako partnera, na przykład przy rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, w sprawie rozbrojenia i jako ważny filar ładu multilateralnego. Z tego względu jesteśmy otwarci na dialog i stawiamy na to, że zaufanie uda się stopniowo odbudować, jeśli Rosja**

byłaby na to gotowa” (31.03.2018). Wypowiedź ta wpisywała się w dwutorową *Rußlandpolitik* Berlina. Niemniej stanowisko Maasa wywołało niezadowolenie wśród części działaczy *SPD* oraz zirytowało stronę rosyjską. Dlatego podczas swej pierwszej wizyty w Moskwie, minister Maas został potraktowany bardzo chłodno przez szefa rosyjskiej dyplomacji Sergieja Ławrowa (10.05.2018).

(3) Kontrastowało to zdecydowanie z **bardzo dobrym przyjęciem kanclerz Merkel przez Władimira Putina podczas jej wizyty w Soczi** (18.05.2018). Na konferencji prasowej Putin podkreślił, że RFN jest dla Rosji drugim po Chinach największym partnerem handlowym, a wymiana handlowa między obydwojema krajami wzrosła w ubiegłym roku o 23%. W Rosji działa ok. 5 tys. niemieckich firm, które zatrudniają łącznie prawie 270 tys. osób. Do najważniejszych sektorów współpracy należy energetyka, w tym *Nord Stream 2*, zdaniem Putina, projekt wyłącznie biznesowy. Merkel i Putin podkreślali, jak duże znaczenie ma dla nich – mimo występujących różnic – dialog i szczerą wymianę zdań. W sprawie wschodniej Ukrainy, stanowiącej główny przedmiot rozmów, przełomu jednak nie osiągnięto.

Trzy miesiące później kanclerz podejmowała rosyjskiego prezydenta na zamku w Mesebergu (18.08.2018). Była to **pierwsza wizyta przywódcy Rosji w Niemczech o charakterze bilateralnym od czasu aneksji Krymu przez Rosję** w 2014 r. i objęciu Rosji sankcjami unijnymi. Prezydent Putin gościł od tego czasu w Niemczech, ale miało to miejsce z okazji spotkań multilateralnych. Wbrew opiniom formułowanym w przededniu przyjazdu Putina, że spotkanie to będzie „punktem zwrotnym w stosunkach niemiecko-rosyjskich” i szansą, by w duchu pragmatyzmu „znormalizować” te relacje „na płaszczyźnie roboczej” mimo istnienia „zasadniczych różnic” między dwoma krajami, **krótka rozmowa w Mesebergu nie przyniosła dających się odnotować efektów.**

O intensyfikacji politycznych stosunków niemiecko-rosyjskich mogły też świadczyć **dwie wizyty w Berlinie ministra Ławrowa.** Najpierw przybył on w towarzystwie szefa Sztabu Generalnego rosyjskich sił zbrojnych gen. Walerija Gierasimowa (24.07.2018); goście rozmawiali z ministrem Maasem i zostali przyjęci przez kanclerz, mimo że Merkel formalnie przebywała już na wakacjach. **W centrum rozmów znalazła się sytuacja w Syrii oraz stan realizacji porozumień mińskich dotyczących wschodniej Ukrainy. Względnie duże zainteresowanie Berlina zakończeniem lub przynajmniej złagodzeniem kryzysu syryjskiego wiązało się m.in. z nadziejami Niemiec na stworzenie możliwości powrotu uchodźców, przebywających w krajach sąsiadujących z Syrią, także w RFN.** Berlin zdawał sobie sprawę, że **bez konstruktywnej**

współpracy z Rosją kryzysu syryjskiego nie będzie można trwale zażegnać. Strona niemiecka wydawała się przy tym nie przywiązywać większego znaczenia do zarzutów pod adresem Rosji o udział w zbrodniach wojennych, dokonywanych przez reżim prezydenta Baszara al-Asada. Z drugiej strony nie podejmowano propozycji rosyjskich, by udzielić Syrii wsparcia w odbudowie zniszczonej podczas wojny domowej infrastruktury, zdając sobie sprawę, iż **oznaczałoby to wsparcie dla Asada.**

Drugi raz Ławrow przyjechał do Berlina w związku z zakończeniem niemiecko-rosyjskiego Roku Współpracy Samorządów i Władz Lokalnych oraz posiedzeniem Forum Niemiecko-Rosyjskiego (14.09.2018); rozmawiał tylko z Maasem (kanclerz przebywała tego dnia w Wilnie). W przemówieniu Ławrow zaapelował o „remont naszego wspólnego europejskiego domu” (nawiązanie do sformułowania Michaiła Gorbaczowa z końca lat osiemdziesiątych). Doceniając to, że Niemcy kontynuują dialog z Rosją, minister **Ławrow wyraził oczekiwanie, iż Niemcy odegrają teraz aktywną rolę w zbliżeniu między Federacją Rosyjską a Unią Europejską** („od stanowiska Niemiec wiele zależy”). Zdaniem Ławrowa, to RFN powinna wystąpić ze stosowną inicjatywą, bez formułowania „jakichkolwiek warunków wstępnych”. Szef rosyjskiej dyplomacji zarzucił UE, że ta unika dialogu, do którego dąży Moskwa. **Dodał, że UE i Rosja są predestynowane do współpracy**, a tymczasem od dawna nie odbywają się szczyty między dwiema stronami. **Apel Ławrowa nie został jednak podjęty przez stronę niemiecką.**

(4) Niemiecka opinia publiczna opowiadała się za dobrymi stosunkami na linii Berlin-Moskwa. W sondażu opublikowanym przez „Die Welt” (7.03.2018) polityczne zbliżenie z Rosją poparło 58% Niemców, a sprzeciwiało się temu 26%. Z drugiej strony **niemieckie media krytykowały politykę zagraniczną Rosji, obciążając ją winą za zaognianie kryzysów międzynarodowych.**

Sz szczególnie **krytyczne reakcje wywołał w Niemczech incydent w Cieśninie Kerczeńskiej** (25.11.2018), gdy strona rosyjska zatrzymała ukraińską jednostkę i zaarrestowała 24 ukraińskich marynarzy; efektem był kolejny ostry kryzys w stosunkach między Kijowem a Moskwą. Kanclerz Merkel rozmawiała z prezydentem Putinem telefonicznie, spotkała się z nim też bezpośrednio przy okazji szczytu grupy G20 w Buenos Aires (1.12.2018); nie udało się jednak skłonić Putina do ustępstw. Mimo to w wypowiedzi dla „Die Welt” (30.11.2018) ukraiński prezydent Petro Poroszenko zaznaczył, iż Merkel „uratowała nasz kraj w 2015 r.” i wyraził nadzieję, że niemiecka kanclerz wesprze Ukrainę także w tym kryzysie. Rosja jednak odrzuciła ofertę niemiecko-francuskiej mediacji;

rosyjskie MSZ określiło także jako „nie do przyjęcia” żądanie niemieckiej kanclerz i prezydenta Francji przywrócenia swobody żeglugi przez Cieśninę Kerczeńską, zarzucenia „obraźliwych kontroli na Morzu Azowskim” i zwolnienia ukraińskich marynarzy (29.12.2018).

W następstwie tego kryzysu pojawiły się wśród niemieckich polityków i na łamach niemieckiej prasy opinie, kwestionujące ze względów politycznych celowość realizacji projektu *Nord Stream 2* i przestrzegające przed uzależnieniem od rosyjskich nośników energii.

(5) W połowie maja 2018 r. w Meklemburgii-Pomorzu Przednim rozpoczęły się pierwsze prace związane z budową gazociągu *Nord Stream 2* (ma być oddany do użytku w 2020 r.). Szczegóły związane z realizacją tego projektu omawiał podczas swej wizyty w Moskwie minister gospodarki Peter Altmaier z CDU (14.05.2018). Miesiąc wcześniej, przy okazji wizyty prezydenta P. Poroszenki (10.04.2018), kanclerz Merkel podkreślała, że Ukraina nie może być poszkodowana w związku z realizacją projektu *Nord Stream 2* (w podobnym duchu wypowiadał się minister Altmaier); kanclerz, odchodząc od swych wcześniejszych deklaracji, przyznała, że *Nord Stream 2* nie jest projektem wyłącznie biznesowym, lecz ma również wymiar polityczny. Merkel zaznaczyła, że po zakończeniu budowy tego gazociągu Ukraina powinna pozostać krajem tranzytowym w zakresie transportu gazu ziemnego z Rosji na zachód. Pod koniec 2018 r. pojawiły się też głosy (np. unijnego komisarza ds. budżetu Günthera Oettingera, w rozmowie z „Der Spiegel”), że wstrzymanie realizacji projektu nie jest już możliwe ze względu na zaawansowanie prac.

WNIOSKI

- W stosunkach między Berlinem a Moskwą nie doszło w 2018 r. do przełomu, choć obie strony dążyły do ponownego zintensyfikowania wzajemnych relacji. Zabiegał o to od dawna prezydent Putin, podczas gdy kanclerz Merkel przez długi czas wykazywała w tej kwestii dystans. Kanclerz prawdopodobnie gotowa byłaby w istotny sposób skorygować kurs niemieckiej *Rußlandpolitik* i zacieśnić stosunki dwustronne, ale bez złudzeń co do polityki Moskwy.
- Głównym punktem sporu w stosunkach niemiecko-rosyjskich była nadal sytuacja we wschodniej Ukrainie. Niemcy, nie akceptując łamania przez Rosję prawa międzynarodowego, raczej pogodziły się z aneksją Krymu

i zależało im głównie na doprowadzeniu do pokoju w Donbasie (sytuacja w tym rejonie była w 2018 r. – z winy Moskwy – nadal niestabilna). **Mimo odnotowania wzrostu głosów krytycznych, Niemcy nie miały też zamiaru porzucić projektu *Nord Stream 2*.**

- **Wyraźnie zmniejszyła się w 2018 r. różnica w podejściu niemieckich chadeków i socjaldemokratów do polityki wobec Rosji;** obecny szef niemieckiej dyplomacji Maas miał bardziej krytyczny stosunek do polityki Putina; z kolei **kanclerz Merkel wyrażała od pewnego czasu większe zainteresowanie ożywieniem w stosunkach między Berlinem a Moskwą.** O powrocie do „strategicznego partnerstwa” nie było wprawdzie mowy, ale **Niemcy skłonne były kierować się większym pragmatyzmem w przekonaniu, że niektóre z palących problemów międzynarodowych można rozwiązać jedynie we współpracy z Rosją.**

Radosław Grodzki

NIEMCY I EUROPA ŚRODKOWO- -WSCHODNIA

(1) W 2018 r. Niemcy kontynuowały politykę poprawnych relacji z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, jednak nie zdołali odzyskać przywódczej roli w tym regionie. Pomimo wewnętrznych rozbieżności Grupa Wyszehradzka (V4) pozostała głównym koordynatorem współpracy w Europie Środkowo-Wschodniej; kontynuowano również współpracę w ramach inicjatywy Trójmorza.

Zainicjowana przez Polskę i Chorwację i **budząca duże zainteresowanie w Niemczech inicjatywa Trójmorza** cieszyła się poparciem wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej. Spotkała się też z pozytywną reakcją ze strony Niemiec i podczas trzeciego szczytu Trójmorza w Bukareszcie (17-18.09.2018) po raz pierwszy uczestniczył w nim reprezentant rządu niemieckiego – minister spraw zagranicznych Heiko Maas. Do grona gości dołączyli również m.in. szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker oraz prezesi Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, co dowodziło, że inicjatywa ta zyskuje rangę projektu unijnego.

(2) Relacje handlowe Niemiec z państwami Grupy Wyszehradzkiej pozostawały tak intensywne, że wymiana handlowa z nimi była aż o 98 mld euro wyższa niż z drugim głównym gospodarczym partnerem strategicznym Niemiec – Chinami. Państwa V4 pozostały jednym z kluczowych partnerów gospodarczych dla Niemiec zarówno jako odbiorcy niemieckiego eksportu, jak i źródło importu niemieckiego. Niemcy nadal były głównym rynkiem inwestycji, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw z regionu. Z punktu widzenia niemieckich inwestorów problemem gospodarek tego regionu Europy były m.in. przypadki państwowych interwencji w sektor gospodarki prywatnej.

(3) Państwa Europy Środkowo-Wschodniej generalnie wspierały niemieckie spojrzenie na sposób reformowania Unii Europejskiej, a zwłaszcza strefy euro. W podobnym tonie wypowiadały się nawet państwa bałtyckie, które przecież jako członkowie strefy euro nie musiały się obawiać marginalizacji w przypadku pogłębienia tendencji do budowy Europy „dwóch prędkości”. Niemcy i państwa V4 były zgodne także w kwestii koncyliacyjnego

prowadzenia negocjacji z Wielką Brytanią dotyczących *Brexitu* i utrzymania dalej dobrych relacji UE z Londynem.

Niemcy i państwa Europy Środkowo-Wschodniej prezentowały podobnie krytyczne opinie na temat rosyjskiej aneksji Krymu i rosyjskich prób destabilizacji Ukrainy; odnosiło się to także do oceny incydentu w Zatoce Kerczeńskiej zajęcie przez Rosję ukraińskich okrętów i zatrzymanie marynarzy; solidarnie Niemcy i państwa regionu opowiedziały się za przedłużeniem sankcji wobec Rosji.

Strona niemiecka kontynuowała politykę łagodzenia napięć w relacjach z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, oddając ocenę ich polityki wewnętrznej instytucjom europejskim. W tym kontekście znamienne były słowa szefa niemieckiej dyplomacji Maasa, który stwierdził, że państwom Europy Środkowo-Wschodniej nie można okazywać „wyższości moralnej, ale należy zabiegać o porozumienie”. Inne podejście prezentował francuski prezydent Emmanuel Macron, który nie szczędził krytycznych słów pod adresem Polski i Węgier, oskarżając je o populizm i łamanie praworządności. W październiku 2018 r. Macron złożył wizyty w Czechach i na Słowacji, gdzie komplementował tamtejsze rządy, w kontrze do Węgier i Polski. Kanclerz Angela Merkel tak jednoznacznie krytycznego stanowiska nie prezentowała.

(4) Niemcy w 2018 r. kontynuowały prace nad międzynarodowym projektem *Nord Stream 2*. Budowa została rozpoczęta pomimo wyraźnego sprzeciwu Polski, Słowacji, Ukrainy i kilku innych państw Europy Środkowo-Wschodniej, obawiających się negatywnych konsekwencji politycznych, gospodarczych i ekologicznych tego projektu dla regionu. Projekt *Nord Stream 2* był również krytycznie oceniany przez USA.

Należy jednak podkreślić, że Czechy i Węgry podtrzymały swoje ambiwalentne stanowisko wobec tego projektu, a Budapeszt dodatkowo realizował podpisanę z Gazpromem porozumienie (5.07.2017), dotyczące nowego szlaku dostaw gazu na Węgry.

W kwestii dyslokacji uchodźców w różnych państwach członkowskich UE strony sporu pozostały przy swoich stanowiskach – kanclerz Merkel nie forsowała wprowadzenia systemu stałej relokacji, a państwa V4 nie zrezygnowały z krytycznego stanowiska wobec tego pomysłu i były niechętne przyjmowaniu uchodźców. Można powiedzieć, że panował stan zawieszenia, przy jednoczesnym odejściu od automatycznego rozmieszczania imigrantów i uchodźców. Zgodne natomiast było stanowisko w sprawie wzmocnienia i ochrony zewnętrznych granic UE oraz powstrzymywania napływu przybyszów do Europy.

WNIOSKI

- **W relacjach Niemiec z Europą Środkowo-Wschodnią w 2018 r. dominował pragmatyzm i troska Berlina o zabezpieczenie swoich wpływów politycznych i gospodarczych w tym regionie.** Niemcy starały się dywersyfikować swoje kontakty z państwami tej części Europy, a także wykorzystywać okazje do udziału w spotkaniach i inicjatywach wielostronnych, jak np. obecność ministra Maasa na szczycie inicjatywy Trójmorza w Bukareszcie.
- **Chcąc uniknąć napięć w relacjach z państwami Grupy Wyszehradzkiej, Berlin oddawał temat oceny polityki wewnętrznej władz Polski i Węgier instytucjom unijnym.**
- **Działania niemieckiego rządu w sprawie *Nord Stream 2* potwierdzały, że Berlin godzi się na partnerstwo z Rosją** w kontrze do oceny tego projektu przez administrację amerykańską i ze szkodą dla interesów części państw Europy Środkowo-Wschodniej. Pomijanie krytycznego głosu tych państw dowodziło, że Rosja pozostała dla Niemiec ważnym partnerem gospodarczym, mimo obowiązywania sankcji.
- **Niemcy, uczestnicząc w realizacji projektu *Nord Stream 2* oraz ignorując głosy sprzeciwu płynące z Europy Środkowo-Wschodniej, podważały swoją wiarygodność jako partner w kwestiach bezpieczeństwa energetycznego wśród takich państw, jak: Polska, Słowacja, państwa bałtyckie (Czechy i Węgry nie wykluczają przyłączenia się do projektu).**

Tomasz Morozowski

RELACJE NIEMIEC Z CHINAMI

(1) Stosunki Niemiec z Chińską Republiką Ludową w 2018 r. należy analizować dwupoziomowo. Po pierwsze, Niemcy dążyły do kształtowania relacji z Chinami na poziomie europejskim, w porozumieniu z państwami członkowskimi UE i unijnymi instytucjami. Po drugie, RFN rozwijała wielopoziomą bilateralną współpracę z ChRL, zarówno na poziomie państwowym, jak i na polu gospodarki. Wyraźne było też ożywienie współpracy niemiecko-chińskiej w kwestiach globalnych, np. dotyczących polityki klimatycznej. Wynikało jednak ono głównie z inicjatywy strony chińskiej w obliczu sporu handlowego z USA i ich krytycznego stosunku do porozumienia klimatycznego.

Niemcy intensywnie angażowały się w 2018 r. na rzecz prowadzenia spójnej polityki UE wobec Chin. Działanie to było podyktowane świadomością dynamicznego wzrostu globalnego znaczenia ChRL i wyzwań, jakie ten wzrost niesie dla UE. Europejska reakcja była niezbędna w obliczu chińskich inicjatyw: Inicjatywy Pasa i Szlaku (*Belt & Road Initiative, BRI*) i platformy 16+1, a także licznych chińskich inwestycji na rynku UE i braku równowagi w dostępie do rynku chińskiego. W odniesieniu do wszystkich tych problematycznych zagadnień władze RFN preferowały przenoszenie działań na poziom europejski, co pozwalało nie obciążać bilateralnych relacji niemiecko-chińskich. Ze względu na stopień powiązań i znaczenie RFN jako najważniejszego europejskiego partnera dla Chin, stanowisko niemieckie w znacznym stopniu wpływało na proces kształtowania podejścia całej UE do ChRL.

W odniesieniu do niektórych zagadnień rząd RFN odgrywał rolę inicjatora i lidera, starającego się mobilizować pozostałe państwa członkowskie i instytucje UE do współpracy. Można także było zaobserwować mechanizm realizacji przez Niemcy własnych interesów poprzez działania na forum unijnym. Należy jednak podkreślić, że nawet takim działaniom towarzyszyła konsekwentnie deklaracja motywowania interesem wspólnotowym całej UE. Przedstawiciele władz RFN podczas spotkań ze stroną chińską konsekwentnie podkreślali konieczność uwzględniania roli i kompetencji UE w rozwijaniu dwustronnej współpracy z ChRL. Jednocześnie Niemcy podejmowały samodzielne, nastawione na skuteczność i brak rozgłosu, działania wobec Chin

(np. w celu ochrony własnego rynku przed wątpliwymi pod względem bezpieczeństwa inwestycjami chińskich podmiotów).

(2) Obecna dynamika bilateralnych relacji RFN-ChRL widoczna była podczas 5. niemiecko-chińskich konsultacji międzyrządowych (Berlin, 9.07.2018), zakończonych podpisaniem przez kanclerz Angelę Merkel oraz premiera Li Keqiang'a wspólnego oświadczenia pt. „Odpowiedzialni partnerzy dla lepszego świata”. Ponadto zawarto 10 porozumień rządowych oraz 12 układów w zakresie gospodarki i szkolnictwa wyższego.

Potwierdzono niemiecko-chińskie partnerstwo strategiczne, zapowiedziano także pogłębianie wymiany na wszystkich poziomach, w tym kolejnych konsultacji międzyrządowych. Zaakcentowano obustronne zaangażowanie w rozwiązanie międzynarodowych kryzysów i konfliktów: w Syrii, Afganistanie, na Półwyspie Koreańskim; zadeklarowano zobowiązania w zakresie nieprolifracji i kontroli broni nuklearnych, chemicznych i biologicznych; wyrażono wolę utrzymania porozumienia nuklearnego z Iranem (*JCPOA*). Obie strony potwierdziły chęć dalszej współpracy w obszarach: zwalczania przyczyn globalnych ruchów uchodźczych i migracyjnych, ograniczania nielegalnej migracji, walki z terroryzmem, działalności militarnej (wysokiej rangi wizyty bilateralne, dialog, wspólne ćwiczenia służb sanitarnych, wspólne doksztalcanie i wymiana personelu militarnego, misje pokojowe ONZ), projektów naukowo-badawczych. W zakresie nadwyżek produkcyjnych stali zobowiązano się do realizacji postanowień szczytów *G20* w Hangzhou (2016) i Hamburgu (2017).

Choć podczas konsultacji wyrażono wolę kontynuacji i pogłębiania wielo-poziomowej bilateralnej współpracy niemiecko-chińskiej, Niemcy doprowadziły do potwierdzenia poszanowania dla roli i kompetencji UE, znaczenia szczytu EU-Chiny (Pekin, 16.07.2018) oraz woli dalszej realizacji Strategicznej Agendy Współpracy UE-Chiny 2020 (*EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*), zawierającej ogólne wytyczne polityki unijnej wobec ChRL.

(3) Niemcy wyraźnie opowiadały się za koordynowaniem wszelkich przedsięwzięć w ramach BRI z projektami UE, przede wszystkim poprzez *EU-China Connectivity Platform*. Poprawie koordynacji miało też służyć dalsze zaangażowanie Niemiec w działania Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (*Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB*), ściśle powiązanego z *BRI*. Członkami banku było łącznie 16 państw unijnych¹, co zwiększa

¹ Austria, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry, Włochy.

szało wpływ UE na realizację chińskich inwestycji infrastrukturalnych finansowanych przez *AIIB*.

W samych Niemczech nie doszło dotychczas do realizacji znaczących inwestycji w ramach *BRI*. Można wymienić kilka projektów kolejowych i powstanie połączeń miast niemieckich z chińskimi (np. Lipsk-Shenyang, Duisburg-Chongqing, Hamburg-Zhengzhou, Norymberga-Chengdu). Należy podkreślić, że rozpoczęcie realizacji części z tych projektów miało miejsce przed powstaniem inicjatywy *BRI* – zostały one później włączone do projektu i są przedstawiane jako jego elementy.

W 2018 r. można było zaobserwować dalszą ewolucję nastawienia rządu RFN wobec inicjatywy *BRI* w kierunku większej ostrożności i podejścia wielopoziomowego. Była to zmiana w porównaniu z początkową reakcją, cechującą się otwartością i dużym zainteresowaniem. Po pierwsze, Niemcy zwróciły szczególną uwagę na konsekwencje rozwijania *BRI* dla spójności UE, zgodność inicjatyw chińskich z unijnymi regułami inwestycyjnymi oraz ich koordynację z *EU-China Connectivity Platform*. Po drugie, Niemcy wykorzystwały platformy OBWE, *G20* i banku *AIIB* do współkształtowania inicjatyw *BRI* w regionie Eurazji.

Nastawienie niemieckiej sfery biznesowej i mediów w Niemczech było bardziej wyostrzone, odznaczało się sceptycyzmem wobec *BRI* jako elementu szeroko zakrojonej chińskiej strategii wzmacniania pozycji globalnej i rozbudowy wpływów ChRL w Eurazji. W mediach niemieckich projekt przedstawiano raczej jako wyzwanie czy wręcz zagrożenie dla pozycji globalnej UE niż jako szansę. Podkreślano konieczność szybkiej i zdecydowanej reakcji RFN i całej UE (przede wszystkim na polu nowych technologii, cyfryzacji, elektromobilności i sztucznej inteligencji), przewidując w przeciwnym przypadku utratę przez Europę sposobności na włączenie się w nowy podział sił na arenie globalnej.

(4) Niemcy nie zmieniły w 2018 r. sceptycznego nastawienia wobec platformy 16+1 – formatu współpracy Chin z 16 państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w tym 11 państwami członkowskimi UE. Źródłem wątpliwości Berlina była możliwość negatywnego oddziaływania 16+1 na jedność UE i zaangażowanie wszystkich państw członkowskich w tworzenie asertywnej, spójnej polityki unijnej wobec Chin. Niemcy zwracały także uwagę na możliwość uzależnienia poszczególnych państw członkowskich od ChRL w wyniku przyjęcia licznych inwestycji chińskiego kapitału. Przykładem może być kilka przypadków zablokowania krytycznego wobec polityki chińskiej

stanowiska UE w kwestii praw człowieka lub sytuacji na Morzu Południowo-chińskim przez państwa silnie zaangażowane we współpracę gospodarczą z ChRL (np. Węgry, Grecja, Chorwacja, Słowenia).

W odniesieniu do platformy 16+1 Niemcy postulowały podejście wspólnotowe, nie przejmując jednocześnie przywództwa (na płaszczyźnie politycznej strona niemiecka była ostrożna w formułowaniu krytyki formatu 16+1, wyrażano ją głównie poprzez niemieckie media). **Źródłem tej postawy była w warstwie deklaratywnej troska o spójność UE. Motywacją był też interes własny Niemiec**, czyli intencja ochrony strefy ich wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej.

W 2018 r. strona chińska podjęła działania ukierunkowane na złagodzenie krytycznego nastawienia Niemiec i Komisji Europejskiej wobec platformy 16+1. Przed szczytem 16+1 w Sofii (7.07.2018) władze ChRL wysyłały sygnały o gotowości do zmniejszenia zaangażowania w ten format współpracy (np. rozważano zmniejszenie częstotliwości organizacji szczytów z corocznej na co 2 lata) oraz do zaproszenia Niemiec i innych państw członkowskich UE do współpracy.

(5) Brak równowagi we wzajemnym dostępie do rynków w relacjach gospodarczych na linii UE-ChRL miał także konsekwencje dla firm niemieckich. Działania władz RFN na tym polu należy uznać za zgodne z linią polityki UE i obliczone na realizację interesu wspólnotowego, ale zgodnego z narodowym interesem niemieckim.

Czołowi przedstawiciele niemieckich organizacji gospodarczych (m.in. Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu, *BDI*; Niemiecki Związek Izb Przemysłowych i Handlowych, *DIHK*) regularnie apelowali w 2018 r. o otwieranie chińskiego rynku i znoszenie ograniczeń dla firm niemieckich. Przed konsultacjami międzyrządowymi w Berlinie argument ten podnosili także politycy, m.in. kanclerz Merkel, a także sekretarz *CDU* ds. gospodarki Thomas Bareiß. Podczas gdy firmy chińskie bez ograniczeń działały na rynkach europejskich, szczególnie w kluczowych dla rozwoju dziedzinach wyszczególnionych w strategii „Made in China 2025”, przedsiębiorstwa z Europy napotykały w Chinach bariery. Priorytetem rządu w Pekinie była ochrona interesu rodzimych przedsiębiorstw. W największym stopniu chronione były te same branże, w ramach których władze chińskie wspierały ekspansję firm na zewnątrz.

Strona niemiecka pozytywnie oceniła dotychczasowe działania Chin, przede wszystkim zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu zagranicznych przedsiębiorstw do przetargów publicznych oraz działania w kierunku

liberalizacji sektora finansowego. Niemcy zdecydowanie oczekiwały jednak dalszych postępów i wyraźnie akcentowały konieczność szerszego otwierania chińskiego rynku. Podczas konsultacji międzyrządowych wolny handel i równoprawny dostęp do rynków określone zostały jako podstawy przyszłych obustronnych stosunków gospodarczych.

Jako krok w kierunku zrównoważenia europejsko-chińskich relacji gospodarczych władze RFN postulowały skuteczne zakończenie trwających od 2013 r. negocjacji i podpisanie porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny, leżącego w interesie całej UE. Jednocześnie Niemcy działały na własną rękę w kierunku liberalizacji dostępu do rynku Chin dla rodzimych przedsiębiorstw. Na tym polu działania można uznać za skuteczne – w 2018 r. przyniosły pierwsze rezultaty w postaci niemiecko-chińskiej deklaracji woli współpracy w zakresie zautomatyzowanych i usieciowionych pojazdów (autonomicznych), zawartej na poziomie ministerialnym podczas konsultacji międzyrządowych i mającej zapewnić wzajemny niedyskryminacyjny dostęp do rynków i transparentność współpracy. Innym przykładem było porozumienie pomiędzy niemieckim koncernem chemicznym *BASF* a rządem chińskiej prowincji Guangdong, umożliwiające utworzenie drugiej siedziby firmy na terenie ChRL – będzie to pierwsza inwestycja firmy niemieckiej w Chinach bez obowiązku zawiązywania spółki *joint venture* z podmiotem chińskim.

(6) Niemcy były w 2018 r., podobnie jak w 2017 r., wyraźnym inicjatorem i liderem w kształtowaniu reakcji UE na aktywność inwestorów chińskich na europejskim rynku. Działania władz RFN stanowiły jednocześnie przykład realizowania własnych interesów poprzez płaszczyznę unijną.

Praktyka przejmowania przez podmioty chińskie udziałów w czołowych firmach europejskich z wrażliwych sektorów gospodarki wywołała krytyczną reakcję w Niemczech. Inwestorzy chińscy są wyjątkowo aktywni na rynku niemieckim, atrakcyjnym ze względu na posiadane przez przedsiębiorstwa niemieckie technologie i potencjał w branżach istotnych dla strategii „Made in China 2025” (głównie produkcja maszyn i motoryzacja). Działania rządu RFN w 2018 r. wobec dwóch prób przejęć udziałów w firmach *50Hertz* i *Leifeld Metal Spinning* przez chińskie *SGCC* i *Yantai-Taihai Group* świadczyły o zwiększonej asertywności władz niemieckich i mogły być zapowiedzią bardziej zdecydowanych działań wobec kolejnych transakcji, zagrażających narodowym interesom RFN.

Zainicjowany w 2017 r. przez Niemcy, Francję i Włochy proces wprowadzania na poziomie UE mechanizmu kontroli inwestycji realizowanych

na rynku europejskim przez podmioty z państw trzecich (mechanizm *screeningu*) przyniósł w 2018 r. pierwsze efekty. Zgodnie z porozumieniem politycznym pomiędzy Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą UE zostanie utworzony mechanizm współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi a KE, upoważnioną do publikowania opinii w przypadkach dotyczących kilku państw członkowskich lub kiedy inwestycja będzie miała wpływ na program niosący korzyści dla całej UE. Decyzja o zablokowaniu danej transakcji pozostanie w gestii państw członkowskich.

Poparcie Niemiec dla rozszerzenia kompetencji KE w zakresie kontroli inwestycji wynikało z uznania UE za płaszczyznę regulowania kwestii problematycznych w relacjach z Chinami, a nie poziomu bilateralnego. Pozwalało to na uniknięcie obciążania dwustronnych relacji. Niemcy kontynuowały jednocześnie kształtowanie narodowej polityki kontroli zewnętrznych inwestycji, co jest praktyką wszystkich państw członkowskich. Po zaostrzeniu w 2017 r. przepisów Rozporządzenia o handlu zagranicznym (*Außenwirtschaftsverordnung, AWV*), w 2018 r. toczyła się w Niemczech dyskusja nad koniecznością kolejnej zmiany przepisów. Obecnie rząd federalny jest upoważniony do przeprowadzenia procedury sprawdzającej w przypadku chęci przejęcia przez firmę spoza UE co najmniej 25% udziałów w firmie niemieckiej. Wobec kolejnych głośnych przejęć ważnych przedsiębiorstw niemieckich przez inwestorów chińskich, które wywołały silną i krytyczną reakcję części przedstawicieli biznesu i mediów w RFN, minister gospodarki Peter Altmaier (*CDU*) zapowiedział zaostrzenie przepisów Rozporządzenia *AWV* poprzez obniżenie do 15% progu dopuszczalności interwencji władz w przypadku przejęcia realizowanego przez podmiot spoza UE, które może zagrażać bezpieczeństwu RFN.

(7) Na polu handlu światowego i w obliczu sporu handlowego USA-Chiny, Niemcy opowiadały się za wzmocnieniem globalnej roli UE i wykazywały ostrożność wobec pozycjonowania się Chin jako partnera Europy w opozycji do Stanów Zjednoczonych. Pekin podejmował w 2018 r. działania mające na celu pozyskanie Niemiec i UE jako sojuszników wobec protekcjonizmu administracji Trumpa. Strona niemiecka wykorzystywała (w sposób aktywny lub bierny) zbieżność ze stanowiskiem chińskim wobec zagadnień stanowiących punkty sporne w stosunkach z USA (np. polityka klimatyczna, ochrona wolnego handlu światowego). Jednocześnie RFN starała się nie dopuścić, aby konsultacje międzyrządowe i towarzyszące im spotkania szefów rządów obu państw miały wydźwięk antyamerykański, co było zamiarem Chin.

Kancelarz Merkel, choć podkreślała, że Niemcy są zainteresowane wolnym handlem globalnym i negatywnie postrzegają wszelkie zakłócenia w jego funkcjonowaniu, to wypowiedzi te łączyła bezpośrednio z apelami wobec ChRL o dalsze otwieranie rynku i redukcję praktyk dyskryminacyjnych wobec firm zagranicznych oraz o ochronę i poszanowanie własności intelektualnej.

Z jednej strony widoczne były punkty wspólne w polityce Niemiec/UE i Chin wobec USA, w szczególności w zakresie polityki klimatycznej, handlowej oraz w dążeniach rozbrojeniowych (porozumienie nuklearne z Iranem). Podczas niemiecko-chińskich konsultacji międzyrządowych obie strony potwierdziły zaangażowanie w paryskie porozumienie klimatyczne i inne działania multi- i bilateralne na rzecz ochrony klimatu i środowiska naturalnego, m.in. poprzez: format *G20*, niemiecko-chińską grupę roboczą ds. zmian klimatu czy Petersburski Dialog Klimatyczny. Obie strony zadeklarowały także odrzucenie wszelkich form protekcjonizmu i rozstrzyganie sporów handlowych poprzez mechanizmy *WTO*. Wyraziły też poparcie dla konstruktywnej modernizacji *WTO*.

Z drugiej strony w polityce wobec Chin można było wskazać wiele punktów wspólnych dla Niemiec/UE i USA; obie strony postulowały zdecydowane otwieranie rynku chińskiego, konieczność ograniczenia kradzieży własności intelektualnej oraz innych nierynkowych praktyk podmiotów chińskich.

Niemcy w trójce Chiny-USA-UE starały się przyjmować wyważoną pozycję, stawiając na pierwszym miejscu interes UE i wzmacnianie jej pozycji na arenie globalnej, a przynajmniej niedopuszczenie do jej osłabienia wobec próby sił na linii USA-Chiny (przede wszystkim w formie sporu handlowego). **Nastawienie RFN można określić jako pragmatyczne i ostrożne, przyjęte ze świadomością możliwych konsekwencji wynikających z zaostrzenia konfliktu**, np. w formie dalszego podnoszenia ceł przez obie strony, także dla gospodarki niemieckiej. Działania strony niemieckiej wobec Chin były kształtowane z jednej strony przez nadal aktualną wspólnotę interesów i wartości z USA w polityce globalnej. Z drugiej strony doszło do rozejścia się stanowisk Niemiec i Stanów Zjednoczonych w zagadnieniach, w których jednocześnie pojawiła się perspektywa wspólnoty interesów RFN z Chinami. Przyjęcie bardziej asertywnej postawy wobec Chin było dodatkowo utrudnione przez głębokie powiązania gospodarki niemieckiej z chińską.

(8) W odniesieniu do sytuacji praw człowieka w ChRL oraz jej polityki na Morzu Południowochińskim strona niemiecka utrzymała krytyczne, ale powściągliwe stanowisko. Zagadnienia te nie były podnoszone jako

pierwszoplanowe elementy agendy niemiecko-chińskiej. Podczas konsultacji międzyrządowych potwierdzono poszanowanie podstawowych zasad porządku międzynarodowego i multilateralnych organizacji (m.in. ONZ, G20, ASEAN, WTO, MFW) oraz zaangażowanie w Radę Praw Człowieka ONZ. Zapowiedziano kontynuację bilateralnego dialogu, w ramach którego poruszane są problematyczne z punktu widzenia Niemiec kwestie odnoszące się do przestrzegania praw człowieka w Chinach. Wobec sytuacji na Morzu Południowochińskim strona niemiecka wyraziła poparcie dla trwających negocjacji kodeksu postępowania (*Code of Conduct*) między Chinami a państwami członkowskimi ASEAN.

W 2018 r. na relacjach niemiecko-chińskich w odniesieniu do praw człowieka ponownie odbiła się sytuacja więźniów politycznych w ChRL. Doszło do uwolnienia po 8 latach z aresztu domowego w Chinach Liu Xia, wdowy po laureacie pokojowej Nagrody Nobla i działaczu na rzecz praw człowieka Liu Xiaobo. Władze RFN od wielu lat zabiegały o uwolnienie zaangażowanej poetki i fotografki, która po zakończeniu aresztu udała się bezpośrednio do Niemiec. Uwolnienie Liu Xia wywołało reakcję mediów niemieckich, które przypominały o losie wielu działaczy na rzecz praw obywatelskich i demokracji, nadal znajdujących się w chińskich więzieniach, a także o prześladowaniach na tle etnicznym i religijnym w Chinach. Krytyczna reakcja ze strony władz RFN miała miejsce na poziomie grupy roboczej frakcji CDU/CSU ds. praw człowieka i pomocy humanitarnej. Politycy wysokiego szczebla unikali podnoszenia niewygodnych kwestii podczas spotkań z przedstawicielami Chin.

Bardziej zdecydowaną reakcję strony niemieckiej wywołały naruszenia praw człowieka wobec mniejszości ujgurskiej w chińskiej prowincji Xinjiang. Sytuacja Ujgurów była tematem obrad Bundestagu (8.11.2018), co wywołało krytyczną reakcję strony chińskiej. Weześniej niemiecki parlament podjął decyzję o zatrzymaniu deportacji Ujgurów z Niemiec do Chin. Temat poruszył także w rozmowach z przedstawicielami ChRL niemiecki minister spraw zagranicznych Heiko Maas (*SPD*) podczas swojej wizyty w Chinach (12-13.11.2018), co jednak nie przyniosło konkretnych rezultatów.

WNIOSKI

- Stosunki Niemiec z ChRL w 2018 r. należy analizować dwupoziomowo: 1) **Niemcy dążyły do kształtowania relacji z Chinami na poziomie europejskim**, w porozumieniu z państwami członkowskimi UE i unijnymi instytucjami; 2) **RFN rozwijała wielopoziomą bilateralną współpracę z ChRL, zarówno na szczeblu państwowym, jak i na polu gospodarki**.
- W odniesieniu do niektórych zagadnień **rząd RFN odgrywał rolę inicjatora i lidera, starającego się mobilizować pozostałe państwa członkowskie i instytucje UE do współkształtowania spójnej polityki UE wobec Chin**. Władze RFN preferowały przenoszenie działań, szczególnie o charakterze regulacyjnym (np. *screening* inwestycji), na poziom unijny, aby nie obciążać bilateralnych relacji niemiecko-chińskich.
- **W 2018 r. można było zaobserwować dalszą ewolucję nastawienia rządu RFN do inicjatywy BRI w kierunku większej ostrożności** i podejścia wielopoziomowego, co miało na celu zwiększenie zaangażowania i kontroli nad działaniami strony chińskiej. Bardziej wyostrzone było nastawienie niemieckiej sfery biznesowej i mediów, w których *BRI* przedstawiano raczej jako wyzwanie czy wręcz zagrożenie dla pozycji globalnej UE niż jako szansę.
- **Niemcy nie zmieniły w 2018 r. sceptycznego nastawienia wobec platformy 16+1**: postulowano podejście wspólnotowe, nie przejmując jednocześnie przywództwa. Obok troski o spójność UE, motywacją tej postawy był też interes własny Niemiec, czyli intencja ochrony strefy ich wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej.
- Równoległe z zaangażowaniem na poziomie UE, **Niemcy aktywnie budowały własną politykę wobec Chin**. W 2018 r. ich działania odznaczały się skutecznością i przyniosły wymierne efekty, szczególnie w zakresie znoszenia ograniczeń dla firm niemieckich w dostępie do chińskiego rynku oraz zwiększania kontroli nad inwestycjami chińskimi we wrażliwych sektorach gospodarki RFN.
- **Na polu handlu światowego Niemcy opowiadały się za wzmocnieniem globalnej roli UE** i wykazywały ostrożność wobec kreowania się Chin na partnera Europy w opozycji do Stanów Zjednoczonych. **Niemcy w trójkącie Chiny-USA-UE starały się przyjmować wyważoną pozycję**, stawiając na pierwszym miejscu interes UE i wzmocnianie jej pozycji na arenie globalnej, a przynajmniej nie dopuszczanie do jej osłabienia wobec próby sił na linii USA-ChRL.

UDZIAŁ NIEMIEC W WALCE Z TERRORYZMEM

(1) W 2018 r. zaangażowanie Niemiec w zwalczanie międzynarodowego terroryzmu polegało głównie na: 1) udziale Bundeswehry w operacjach doradczo-szkoleniowych, stabilizacyjnych i pokojowych prowadzonych w ramach NATO, UE, ONZ; 2) udziale Niemiec w „koalicji chętnych” – *Inherent Resolve (IR)* na Bliskim Wschodzie; 3) aktywności Berlina w komórkach UE zajmujących się zorganizowaną przestępczością i terroryzmem.

Niemieckie siły zbrojne były zaangażowane w operacje o charakterze doradczo-szkoleniowym, bez konieczności udziału w bezpośrednich operacjach bojowych; udział niemieckiego lotnictwa w *IR* związany był ze wsparciem dla sojuszników dokonujących ataków powietrznych na pozycje „Państwa Islamskiego” (*IS*) w Syrii i płn. Iraku. Operacje NATO (*Resolute Support Mission* w Afganistanie), jak również działania prowadzone w ramach UE i ONZ wymagały mandatu Bundestagu. Wyjątek stanowiły operacje NATO w ramach obrony zbiorowej na obszarze zdefiniowanym traktatem waszyngtońskim (*enhanced Forward Presence – eFP* na Litwie i *Baltic Air Policing* w państwach bałtyckich).

Na przełomie 2017/2018 r. (odpowiednio 31.12.2017 i 31.01.2018 r.) wygasło siedem mandatów dla misji Bundeswehry: 1) *Resolute Support Mission* w Afganistanie (*RSM*); 2) *IR* na Bliskim Wschodzie; 3) wsparcie dla kurdyjskich *peszmergów* w ramach *IR* w płn. Iraku; 4) *Sea Guardian* na Morzu Śródziemnym; 5) *MINUSMA* w Mali; 6) *UNAMID* w Sudanie; 7) *UNMISS* w Południowym Sudanie. W związku z wyborami do Bundestagu (24.09.2017) i negocjacjami koalicyjnymi, strona niemiecka zdecydowała się na tymczasowe rozwiązanie, czyli przedłużenie wszystkich wygasających mandatów o 3 miesiące, a następnie, po ukonstytuowaniu się nowego rządu federalnego, ich właściwe przedłużenie. Decyzja rządu federalnego w tej sprawie zapadła 18.10.2017 r., z kolei głosowanie w Bundestagu odbyło się w dniach 11-15.12.2017 r.; mandaty głosami *CDU/CSU*, *SPD* i częściowo *FDP* przedłużono odpowiednio do 31.03. i 30.04.2018 r.

Problemy z powołaniem nowego rządu federalnego, a co za tym idzie procedowanie sprawy mandatów wywołało niepokój ze strony sojuszników Niemiec o ich zaangażowanie w prowadzone operacje. W związku z tym uzasadnione były zapowiedzi wywiązania się przez stronę niemiecką

ze swoich zobowiązań złożone przez minister obrony Ursulę von der Leyen na spotkaniu szefów resortów obrony państw NATO w Brukseli (8-9.11.2017).

NIEMIECKIE KONTYNGENTY (NATO, UE, ONZ)			
KONTYNGENT	MIEJSCE	PERSONEL	DŁUGOŚĆ MANDATU/MAKS. LICZBA PERSONELU
<i>Resolute Support Mission</i>	Afganistan	1162 żołnierzy i pracowników cywilnych	31.03.2019/1300 żołnierzy i pracowników cywilnych
<i>KFOR</i>	Kosowo	161	23.06.2019/800
<i>UNMISS</i>	Południowy Sudan	13	31.03.2019/50
<i>UNAMID</i>	Sudan	5	31.03.2019/50
<i>UNIFIL</i>	Liban	123	30.06.2019/300
<i>EUTM Mali</i>	Mali	185	31.05.2019/350
<i>MINUSMA</i>	Mali	861	31.05.2019/1100
<i>Sea Guardian</i>	Morze Śródziemne	173	31.03.2019/650
<i>EUNAVFOR MED/Operacja Sophia</i>	Morze Śródziemne	191	30.06.2019/950
<i>Anty-IS/misja doradczo-szkoleniowa w Iraku</i>	Syria/Irak	438	31.10.2019/800
<i>EUNAVFOR Atalanta</i>	Róg Afryki	20	31.05.2019/600

Opracowano na podstawie www.bundeswehr.de (stan na 17.12.2018).

(2) Kluczowe znaczenie w 2018 r. miał udział niemieckich oddziałów w Afganistanie (*RSM*); była to największa operacja zagraniczną Bundeswehry. Niemiecki kontyngent wystawiony na potrzeby *RSM* był drugim pod względem wielkości, po amerykańskim, wkładem narodowym w operację; przyznany roczny mandat (do 31.03.2019) umożliwił stronie niemieckiej wystawienie kontyngentu w sile maks. 1300 żołnierzy. Niemieccy żołnierze brali udział wyłącznie w działaniach szkoleniowo-doradczych dla afgańskich sił bezpieczeństwa (*ANSF*), logistycznych i zabezpieczających, np. wsparcie medyczne. Przyznany w 2017 r. mandat Bundestagu nie przewidywał udziału w bezpośrednich operacjach bojowych. Główny komponent niemieckiego kontyngentu stacjonował w *Camp Marmal* w Mazar-i-Sharif oraz Kabulu (ok. 150 żołnierzy). W ramach *RSM* strona niemiecka odpowiadała za jedno z sześciu Dowództw Doradczo-Szkoleniowych (*Train Advise Assist Command, TAAC*) w Afganistanie – *TAAC-North*, obejmujące obszar

dziewięciu afgańskich prowincji w płn. Afganistanie oraz regiony przygraniczne z Tadżykistanem, Uzbekistanem, Turkmenistanem, Pakistanem i Chinami. **W skład TAAC-North wchodził żołnierze z 21 państw** (państwa NATO, jak również kontyngenty z Macedonii, Gruzji, a nawet z Mongolii).

Strona niemiecka kontynuowała **zaangażowanie w proces stabilizacji sytuacji na Bałkanach poprzez wystawienie kontyngentu Bundeswehry do sił KFOR stacjonujących w Kosowie** – w 2018 r. przypadła 10. rocznica niemieckiego zaangażowania w KFOR po proklamowaniu przez Prisztinę niepodległości (17.02.2008).

Kolejnym regionem zaangażowania Niemiec w ramach NATO był basen Morza Śródziemnego, gdzie niemiecka marynarka wojenna brała udział w operacji morskiej *Sea Guardian*, której głównym celem jest zwalczanie przemytu ludzi, broni i narkotyków w tym obszarze. Mandat Bundestagu z marca 2018 r. umożliwia wystawienie kontyngentu w sile maks. 650 żołnierzy. **Na potrzeby natowskich operacji na Morzu Śródziemnym w 2018 r. niemiecka marynarka wojenna wystawiła jedną fregatę, która weszła w skład Stałego Zespołu Okrętów NATO Grupa 2 (SNMG2)**; początkowo była to fregata „FGS Bayern”, która następnie została zastąpiona przez fregatę „FGS Lübeck”.

(3) W ramach UE kluczowe znaczenie dla Niemiec miał udział w misji doradczo-szkoleniowej w Mali (*EUTM Mali*). Ok. 180 niemieckich żołnierzy stacjonujących w Bamako i Koulikoro prowadziło działania z zakresu: 1) szkolenia sił bezpieczeństwa (wojsko i policja) państw *G5 Sahel* (Mali, Mauritania, Niger, Burkina Faso i Czad); 2) doradztwa dla malijskiego ministerstwa obrony i sił zbrojnych; 3) wsparcia medycznego dla całej misji *EUTM Mali*; 4) ochrony członków misji *EUTM Mali*. **Głównym partnerem strony niemieckiej w tej operacji była Francja**, której siły zbrojne – oprócz udziału w *EUTM Mali* – prowadziły działania bojowe w ramach operacji *Barkhane*, wymierzonej w lokalne ugrupowania islamistyczne; łącznie w *EUTM Mali* w 2018 r. było zaangażowanych ok. 600 żołnierzy z 25 państw UE. W dn. 12.11.2018 r. **Niemcy przejęły od Hiszpanii dowództwo nad *EUTM Mali***; niemiecki gen. bryg. Peter Mirow będzie dowodził *EUTM Mali* do czerwca 2019 r.

Oprócz zaangażowania w *EUTM Mali* strona niemiecka w 2018 r. brała udział w **operacji morskiej *EUNAVFOR MED/Operacja Sophia* w południowo-centralnej części Morza Śródziemnego**. Jej celem jest neutralizacja sieci przemytu i handlu ludźmi, prowadzenie operacji ratunkowych, szkolenie libijskiej straży przybrzeżnej oraz pomoc w utrzymaniu embarga ONZ na dostawy broni do Libii. Podobnie jak w przypadku *Sea Gaurdian*, w *EUNAVFOR MED/*

Operacja *Sophia* główny ciężar niemieckiego zaangażowania wzięła na siebie niemiecka marynarka wojenna.

W 2018 r. strona niemiecka uczestniczyła w kolejnej operacji morskiej pod auspicjami UE – *EUNAVFOR Atalanta*, której celem jest ochrona statków przed somalijskimi piratami w Rogu Afryki oraz ochrona transportów z pomocą humanitarną dla ludności Somalii. W 2018 r. strona niemiecka wystawiła morski samolot rozpoznawczo-patrołowy *P-3C „Orion”* prowadzący loty zwiadowczo-rozpoznawcze wzdłuż wybrzeża Somalii; maszyna stacjonowała w bazie francuskich sił powietrznych *Aérienne* w Dżibuti.

Ze względu na pogarszającą się sytuację bezpieczeństwa, rząd federalny zdecydował o wygaszeniu (nieprzedłużeniu) z końcem marca 2018 r. mandatu dla udziału niemieckich żołnierzy w misji doradczo-szkoleniowej w Somalii (*EUTM Somalia*); niemiecki wkład do tej misji liczył jedynie kilku żołnierzy. Pomimo wycofania się z *EUTM Somalia*, Berlin zapewnił, że będzie kontynuować wsparcie finansowe dla Somalii.

(4) W 2018 r. Niemcy były aktywnym członkiem koalicji walczącej z „Państwem Islamskim” w ramach operacji *IR* prowadzonej pod przywództwem USA. W dwóch operacjach prowadzonych w ramach misji *Anty-IS* niemieccy żołnierze brali udział w: 1) szkoleniu kurdyjskich *peszmergów* i irackich żołnierzy w Iraku (*Capacity Building*); 2) lotach zwiadowczych nad Syrią i Irakiem (bez prowadzenia operacji bojowych) przez niemieckie myśliwce *Panavia Tornado RECCCE* oraz operacjach tankowania w powietrzu z wykorzystaniem tzw. latającej cysterny *Airbus A330 MRTT*, prowadzonych z bazy *Al-Asrak* w Jordanii (*Counter Daesh*). W październiku 2018 r. rząd federalny i Bundestag przedłużyły wspólny mandat dla obu kontyngentów do 31.10.2019 r., umożliwiając jednocześnie Bundeswehrze wystawienie kontyngentu w sile maks. 800 żołnierzy. Zaznaczono jednak, że w przypadku misji szkoleniowej w Iraku do końca kwietnia 2019 r. zostanie przeprowadzona jej ewaluacja w celu uwzględnienia potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa niemieckich żołnierzy.

Znaczący udział Niemiec w walce z *IS* był realizowany poprzez wkład w komponent natowskiego systemu wczesnego ostrzegania *AWACS* (*Airborne Warning and Control System*) działający z Wysuniętej Bazy Operacyjnej NATO (*FOB*) w Konya (Turcja); maszyny wykonywały loty zwiadowcze nad Turcją i Morzem Śródziemnym, monitorując sytuację w regionie Bliskiego Wschodu. Stacjonujący w miejscowości Geilenkirchen komponent *AWACS* (*E-3A Component*), który wykorzystuje Wysunięte Bazy Operacyjne NATO

w Turcji, Grecji, Włoszech i Norwegii, jest kluczowym elementem systemu wczesnego ostrzegania w arsenale NATO; **strona niemiecka zapewniała ok. 50% składu załóg (w Konya było to ok. 30%) dla maszyn (Boeing E-3 Sentry) wykorzystywanych w tym systemie.**

(5) W 2018 r. Niemcy kontynuowały swoje uczestnictwo w misjach pokojowych ONZ, w tym największe swoje zaangażowanie pod flagą Narodów Zjednoczonych – **MINUSMA w Mali**. Prowadzona równoległe do unijnej misji doradczo-szkoleniowej *EUTM Mali*, **MINUSMA** angażowała ok. 800 niemieckich żołnierzy, którzy stacjonowali w mieście Gao (*Camp Castor*), Bamako i w stolicy Nigru Niamey (żołnierze odpowiedzialni za koordynację transportu lotniczego); obecny mandat Bundestagu umożliwia wystawienie na potrzeby tej misji 1100 żołnierzy.

Drugi największy kontyngent w ramach ONZ Niemcy utrzymywały w Libanie – w misji UNFIL, ponad 100 żołnierzy. W przypadku misji *UNIMISS* (Południowy Sudan) i *UNAMID* (Sudan) niemiecki wkład miał charakter symboliczny i liczył od kilku do kilkunastu żołnierzy; mandaty Bundestagu dla obu misji umożliwiały wystawienie kontyngentów w sile 50 żołnierzy każdy.

(6) Niemcy aktywnie angażowały się w działania instytucji UE i komórek NATO zajmujących się rozpracowywaniem i zwalczaniem terroryzmu. Na czele Centrum Wywiadowczego i Sytuacyjnego UE (*EU Intelligence and Situation Centre, EU INTCEN*), funkcjonującego w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*EEAS*), stał Gerhard Conrad, były oficer Federalnej Służby Wywiadowczej (*BND*). We wrześniu 2018 r. zdecydowano się powołać na urząd dyrektora generalnego Departamentu Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej Bernda Adolpha, byłego wysokiego rangą funkcjonariusza Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (*BfV*). Jednym z obszarów działania tej komórki było wsparcie merytoryczne dla szefa Komisji Europejskiej w dziedzinie zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym terroryzmu. Niemcy **były również zaangażowane w prace Platformy ATLAS** skupiającej policyjne jednostki specjalne z państw UE i państw partnerskich – Szwajcarii i Norwegii; strona niemiecka była w tym gremium reprezentowana przez dwie jednostki: *GSG 9* i *SEK* Badenii-Wirtembergii. Drugim **połem współpracy był Europol**, gdzie stronę niemiecką reprezentował Federalny Urząd Kryminalny (*BKA*).

W ramach NATO funkcję pierwszego asystenta Sekretarza generalnego NATO ds. wywiadu i bezpieczeństwa pełnił Arndt Freytag von Loringhoven, w l. 2007-2010 wiceszef *BND*. Zadaniem komórki kierowanej przez

niemieckiego urzędnika było udzielanie wsparcia merytorycznego w dziedzinie wywiadu Radzie Północnoatlantyckiej (NAC) i Komitetowi Wojskowemu NATO (MC NATO).

WNIOSKI

- W 2018 r. **niemieckie zaangażowanie w zwalczanie terroryzmu było realizowane poprzez udział Bundeswehry w operacjach prowadzonych przez NATO, UE i ONZ.** Priorytetem Niemiec była stabilizacja Afryki (Sahel), sytuacja w basenie Morza Śródziemnego (niekontrolowane migracje, przeciwdziałanie przemytowi ludzi i broni), Bliski Wschód, Afganistan i Bałkany. Berlin główny ciężar działań położył na udział niemieckich żołnierzy w misjach doradczo-szkoleniowych (*RSM, EUTM Mali*) i pokojowych (*MINUSMA, UNIFIL*), mających na celu **zapobieganie radykalizacji miejscowej ludności i odbudowę obszarów pokonfliktowych** (Sahel, Liban).
- **Mimo uczestnictwa w szerokiej międzynarodowej koalicji walczącej z „Państwem Islamskim”, zaangażowanie Niemiec miało charakter niebojowy,** obejmujący obszary zwiadu powietrznego (*AWACS, myśliwce Panama Tornado* operujące z Jordanii), logistyki (tankowanie w powietrzu) oraz szkolenie sił kurdyjskich i irackich.
- **Udział Niemiec w *RSM, IR, EUTM Mali* i *MINUSMA* był prowadzony przy bliskiej współpracy z USA (Afganistan i Bliski Wschód) oraz Francją (Sahel i Bliski Wschód). Oba państwa wraz z Wielką Brytanią są kluczowymi partnerami Niemiec w zwalczaniu terroryzmu.** Należy jednak zaznaczyć, że **istnieją rozbieżności między stroną niemiecką a jej partnerami,** którzy równoległe do operacji doradczo-szkoleniowych prowadzą w regionach swojego zaangażowania również operacje bojowe, których celem jest eliminowanie terrorystów.
- **Wprawdzie Niemcy i Francja podkreślają swoją rolę jako „siły napędowej” pogłębienia integracji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, to na przykładzie zaangażowania w zwalczanie terroryzmu ujawniły się kolejne różnice w kulturze strategicznej Paryża i Berlina.** Świadczył o tym *casus* Brygady Francusko-Niemieckiej, której pododdziały w sierpniu 2018 r. zostały rozlokowane w Mali. Francuskie komponenty brały udział w operacji antyterrorystycznej *Barkhane* (operacja bojowa), z kolei niemieccy żołnierze uczestniczyli w misji *MINUSMA* pod auspicjami ONZ.

- **Strona niemiecka w 2018 r. eksponowała swoje zaangażowanie w operacje pokojowe ONZ w związku z ubieganiem się o miejsce niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w kadencji przypadającej na l. 2019-2020; Niemcy zostały wybrane na to stanowisko w czerwcu 2018 r.**
- **W 2018 r. wzmocniła się pozycja przedstawicieli niemieckich służb specjalnych (*BND* i *BfV*) w komórkach wywiadowczych UE i NATO.**

TERRORYZM W NIEMCZECH

(1) Republika Federalna Niemiec – wbrew obiegowym opiniom – nie była w ostatnim czasie zbyt częstym celem ataków terrorystycznych, zwłaszcza na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. W 2015 r. spośród 211 wszystkich nieudanych, udaremnionych lub przeprowadzonych ataków w UE żaden nie miał miejsca na terytorium Niemiec. W 2016 r. wśród 142 ataków tylko 5 przeprowadzono w Niemczech, a w 2017 r. – jedynie 2 spośród 205.

Z kolei w przeciwieństwie do niektórych innych państw członkowskich UE (np. Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy Grecji) **w Niemczech przeważają ataki o charakterze dżihadystycznym – w l. 2015-2017 spośród 7 zdarzeń 5 miało taki właśnie charakter.** W ostatnich latach **w Niemczech wzrosła liczba osób aresztowanych z powodu działalności terrorystycznej** – z 35 przypadków w 2016 r. do 58 w 2017 r. Był to czwarty rezultat w UE (po: Wielkiej Brytanii – 412, Francji – 411 oraz Hiszpanii – 91). Niepokojącą tendencją jest wzrost wskaźnika osób aresztowanych za działalność terrorystyczną motywowaną ideologią dżihadystyczną (w 2015 r. aresztowano 21 osób, w 2016 r. – 25, a w 2017 r. – 52).

Ze względu na znaczenie polityczne i gospodarcze, a także z uwagi na występujące na terytorium Niemiec różnice kulturowo-religijne i procesy migracyjne, **RFN stanowi potencjalny cel kolejnych ataków terrorystycznych.** Potwierdzają to zarówno niektórzy eksperci, jak i politycy, w tym minister spraw wewnętrznych Horst Seehofer (CSU), który w październiku 2018 r., podczas spotkania gremium partyjnego w Monachium, powiedział: „Od miesięcy twierdzą, że w Niemczech panuje wysoki stopień zagrożenia terrorystycznego każdego rodzaju. (...) W każdej chwili trzeba się liczyć w Niemczech z zamachem terrorystycznym”. Jego zdaniem, nie dotyczyło to tylko groźby ataku ze strony islamistów, ale także np. skrajnie prawicowych ekstremistów.

(2) **Terroryzm występujący obecnie w RFN, podobnie jak w niektórych innych państwach członkowskich UE (np. we Francji, Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii), ma charakter hybrydowy i obejmuje wymiar: wertykalny, horyzontalny oraz transcendentalny.** Pierwszy z nich – wertykalny związany jest ze stosowaniem przez terrorystów różnych i wciąż nowych elementów taktyki czy strategii (np. rozpędzone samochody, noże, ładunki wybuchowe,

rycyna, broń biologiczna itd.). Drugi – horyzontalny odnosi się do możliwości atakowania bardzo różnorodnych celów w oddalonych od siebie miejscach, związanych np. z: infrastrukturą krytyczną, handlem, turystyką, sportem i rekreacją. Trzeci wymiar – transcendentalny dotyczy zróżnicowanej motywacji ideologicznej terrorystów. Ma ona nie tylko charakter islamistyczny, ale także separatystyczny, skrajnie prawicowy (np. rozbite ugrupowanie Rewolucja Chemnitz), lewicowy i inne.

Analizując zagrożenie terrorystyczne w RFN, wskazać należy na wydarzenie z czerwca 2018 r., gdy to – jak poinformowała Prokuratura Federalna w Karlsruhe – aresztowano w Kolonii Tunezyjczyka Siefa Allaha H., oskarżonego o posiadanie broni biologicznej, naruszenie ustawy o kontroli broni oraz przygotowywanie poważnego czynu przemocy wymierzonego w państwo. W jego mieszkaniu znaleziono duże ilości rycyny, materiały pirotechniczne oraz metalowe kulki. Powstałe w związku z tym zagrożenie śledczy określili jako „największe, potencjalne ryzyko wykryte kiedykolwiek w Europie”. Z wpisów Tunezyjczyka zamieszczonych na portalach internetowych wynikało, iż jest on sympatykiem „Państwa Islamskiego”. Niemieckie władze informacje o podejrzanym otrzymały od amerykańskich służb specjalnych.

(3) W lipcu 2018 r. minister spraw wewnętrznych Seehofer i prezydent Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji Hans-Georg Maaßen przedstawili Raport Bezpieczeństwa (*Verfassungsschutzbericht 2017*), w którym stwierdzono, że **najpoważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa RFN wciąż jest islamski ekstremizm oraz związany z nim problem terroru**. Dotyczyło to w szczególności ruchu salafickiego, którego liczebność (pomimo delegalizacji kolejnych stowarzyszeń) wzrastała. Za istotne niebezpieczeństwo w kontekście terroryzmu uznano także niemieckich *skinheadów* (467 z nich poszukiwanych jest listami gończymi) oraz zagraniczne grupy ekstremistyczne działające w RFN zarówno o charakterze skrajnie lewicowym (np. Partia Pracujących Kurdystanu), jak i prawicowym (np. tureccy nacjonaliści).

Z danych Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (20.09.2018) wynika, że **ponad tysiąc niemieckich dżihadystów (obywateli Niemiec lub stałych rezydentów) wyjechało od 2013 r. na Bliski Wschód celem przyłączenia się do „Państwa Islamskiego” lub Al-Kaidy**. Około 190 spośród nich zginęło, blisko 350 powróciło (w 1/3 przypadków istnieją poważne dowody co do ich udziału w walkach), a los reszty nie jest znany. Wśród ogółu niemieckich dżihadystów 1/5 stanowią kobiety.

Według ekspertów Europolu, w przypadku RFN (opinia ta dotyczy także innych państw członkowskich UE) trudno wskazać bezpośrednią korelację pomiędzy prowadzoną polityką migracyjną a skalą ataków terrorystycznych. Na podstawie zgromadzonych danych można wskazać, że **akty terrorystyczne były na ogół przeprowadzane przez osoby od lat zamieszkujące na terytorium UE, często tutaj urodzone i posiadające obywatelstwo państw członkowskich**. W analizowanym okresie 2018 r. odnotowano co prawda przypadki, że dana osoba wjechała na terytorium UE, a następnie dokonała zamachu, ale były one odosobnione.

W 2018 r. działania UE oraz większości jej państw członkowskich (w tym Niemiec) w zakresie zwalczania terroryzmu wciąż uznac należy za niewystarczające. Dotyczy to przede wszystkim zbyt małych nakładów finansowych czy braku pełnej współpracy międzynarodowej, zwłaszcza szybkiego i pełnego przepływu informacji. **Funkcjonująca w wielu aspektach polityka „różnych prędkości” państw członkowskich UE przenosi się również na walkę z terroryzmem**. Jest to związane nie tylko z występowaniem zróżnicowanych i często niekompatybilnych systemów gromadzenia informacji na temat terrorystów, ale także z różnym stopniem zaangażowania oraz współdziałania poszczególnych państw UE i ich służb w zwalczanie tego zagrożenia.

Usprawnieniu działań UE w ramach walki z terroryzmem miały służyć inicjatywy podejmowane zarówno przez instytucje unijne (np. zalecenia Parlamentu Europejskiego dotyczące: 1) ograniczenia źródeł finansowania terrorystów, chodziło o środki pochodzące m.in. z handlu bronią, ropą naftową, narkotykami; 2) ustanowienia stałej europejskiej platformy antyterrorystycznej służb wywiadowczych), jak i poszczególne państwa członkowskie. **W Niemczech starano się zmniejszyć liczbę wakatów występujących w policji oraz innych organach zajmujących się bezpieczeństwem** (było ich – według różnych obliczeń od 15 tys. do 20 tys.), utworzono kolejne policyjne grupy szybkiego reagowania (np. w Saksonii), zintensyfikowano monitorowanie osób podejrzanych o związki z „Państwem Islamskim”, a także podjęto na większą skalę operacje wymierzone w skrajnie prawicowych terrorystów. **W 2018 r. rozszerzono współpracę antyterrorystyczną między Niemcami a Belgią, Francją, Hiszpanią i Marokiem**. Wspólne działania tych państw miały na celu zapobiec radykalizacji nastrojów w różnych środowiskach, a także chodziło o wspólne operacje służb specjalnych, wymianę informacji oraz zbudowanie wspólnej bazy danych.

WNIOSKI

- **W Niemczech nadal istniała w 2018 r. realna groźba przeprowadzenia kolejnych spektakularnych ataków terrorystycznych.** W przeciwieństwie do niektórych innych państw członkowskich UE (np. Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy Grecji), w Niemczech w poprzednich latach przeważały ataki o charakterze dżihadystycznym: w l. 2015-2017 spośród 7 zdarzeń 5 miało taki charakter.
- Terrorystyci coraz częściej będą wykorzystywać powszechnie dostępne oraz mało skomplikowane narzędzia w postaci np. noży, siekier, rozpedzonych samochodów, a także mogą sięgać po broń biologiczną (kazus Siefa Allaha H.).
- **Terroryzm występujący na terytorium RFN ma zarówno zakres wertykalny oraz horyzontalny, jak i transcendentalny.** Wymiar wertykalny dotyczy stosowania przez terrorystów bardzo różnych i wciąż nowych elementów taktyki czy strategii. Zakres horyzontalny odnosi się do możliwości atakowania bardzo różnorodnych celów w oddalonych od siebie miejscach. Z kolei aspekt transcendentalny odwołuje się do zróżnicowanej motywacji ideologicznej terrorystów.
- **W 2018 r. działania UE i większości jej państw członkowskich (w tym RFN) w zakresie zwalczania terroryzmu wciąż uznać należy za niewystarczające;** funkcjonująca w wielu aspektach polityka „różnych prędkości” obejmowała także walkę z terroryzmem, gdyż istnieją zróżnicowane systemy gromadzenia informacji oraz różny jest stopień zaangażowania poszczególnych państw UE w zwalczanie terroryzmu.

POLITYKA MIGRACYJNA NIEMIEC

(1) W ostatnich latach Niemcy urosły do roli lidera humanitarnego wymiaru stosunków międzynarodowych, kształtującego charakter polityki migracyjnej i humanitarnej państw europejskich oraz istotnie wpływającego na kształt przyjmowanych rozwiązań globalnych.

Rok 2018 przyniósł Niemcom sukces wieńczący ich kilkuletnią pracę w zakresie regulowania procesów migracyjnych na świecie. Została przyjęta generalna struktura regulująca zasady funkcjonowania globalnej migracji, w której tworzeniu niemiecka dyplomacja miała udział formujący. Na konferencji w Marrakeszu (10-11.12.2018) zdecydowane poparcie międzynarodowe uzyskał promowany przez stronę niemiecką Światowy Pakt w sprawie Migracji (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*), wprowadzający globalne zarządzanie procesami migracyjnymi. Tydzień później, także przy wsparciu Niemiec, został przyjęty drugi ważny dokument międzynarodowy – Światowy Pakt w sprawie Uchodźstwa (*Global Compact for Refugees*, głosowanie Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 17.12.2018).

W czerwcu 2018 r. RFN potwierdziła swą ważną rolę globalną, otrzymując wysokie poparcie w wyborach niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ (8.06.2018) na kadencję 2019-2020.

(2) Dyplomacja niemiecka rozpoczęła modelowanie migracyjnej polityki Unii Europejskiej i ONZ już w 2015 r. Impulsem był kryzys migracyjny, który obnażył słabość unijnych rozwiązań. Początkowo niemiecka odpowiedź na wyzwania związane z kryzysem polegała na reagowaniu *ad hoc*, jednak już w 2016 r. przerodziła się w planowe zarządzanie kryzysem migracyjnym, którego celem strategicznym było powstrzymanie napływu niekontrolowanych fal migrantów, przy jednoczesnym zachowaniu otwartości na migrację osób pożądaną przez niemiecką/unijną gospodarkę. Cel ten determinował stanowisko i działanie niemieckiej dyplomacji zarówno w UE, jak i ONZ. Niemcy dostosowały do niego także prawo federalne.

W 2018 r. RFN kontynuowała aktywność z poprzednich lat: postulowała zmiany systemu dublińskiego, wzmocnienie ochrony granic UE i strefy Schengen, a także predefiniowanie narzędzi używanych przez politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym politykę humanitarną, w częściach

odnoszących się do migracji i zarządzania konfliktami w otoczeniu Europy (**uszczelnianie granic państw w sąsiedztwie Europy, prowadzenie przez UE operacji pokojowych i stabilizacyjnych** wraz z popieraniem operacji innych organizacji oraz **finansowanie działań humanitarnych**).

Niemcy podejmowały działania w ramach: a) koalicji chętnych państw europejskich, b) poprzez instytucje i rozwiązania unijne, c) poprzez agendy i organizacje ONZ. Niemiecka dyplomacja używała głównie instrumentów politycznych (tj. presja oraz interpretacja i reinterpretacja norm unijnych i prawnomiędzynarodowych) oraz finansowych (tj. finansowanie kosztów polityk i mechanizmów wprowadzanych przez UE, wpłaty na programy pomocy humanitarnej dedykowane uchodźcom i migrantom czy wydzielenie w nowym budżecie unijnym środków na utrzymanie migrantów w państwach ich przyjmujących).

Kreowanie własnej, europejskiej i globalnej polityki migracyjnej zostało przez RFN oparte na trzech przenikających się działaniach, które można określić jako: „otwarcie Niemiec”, „zamknięcie Europy” i „otwarcie świata”. Działania te przeplatały się także w 2018 r. Pierwotne „otwarcie Niemiec” charakteryzowało l. 2014-2015 (w 2018 r. rząd federalny zaproponował selektywne otwarcie się Niemiec, dopuszczając migracje osób gorzej wykształconych), po nim nastąpiło „zamknięcie Europy” w l. 2015-2018 oraz „otwarcie świata”, wypracowywane w l. 2016-2018, a dokonane w 2018 r.

(3) Zainicjowana przez kanclerz Angelę Merkel **niemiecka polityka otwartości na migrantów**, w wyniku której do Niemiec napłynęło w 2015 r. niemal 1,1 mln osób, skutkowałą utrwaleniem właściwego również w 2018 r. – **wizerunku Niemiec jako państwa prohumanitarnego**, wiernego normom międzynarodowego prawa uchodźczego i wrażliwego na ludzką krzywdę. Dyplomacja niemiecka w czasie kampanii wyborczej do Rady Bezpieczeństwa w l. 2017-2018 skutecznie ten wizerunek podtrzymywała.

Międzynarodowemu postrzeganiu Niemiec nie zaszkodziły ani prowadzone w 2018 r. wewnątrzniemieckie spory dotyczące kształtu polityki migracyjnej (m.in. kontestacja *CSU* i *AFD*), ani wewnątrzunijne stanowisko RFN. Na forum unijnym **Niemcy definitywnie negowały możliwość przyjęcia kolejnej fali migrantów** z południa Europy, a urząd kanclerski deklarował wprowadzenie kontroli na granicy z Austrią w przypadku, gdyby państwa południa Europy zezwoliły migrantom na swobodne przemieszczanie się w głąb UE. Na arenie międzynarodowej Niemcy **nadal deklarowały jednak otwartość i wolę**

przyjmowania uchodźców (a nawet rozważały poszerzenie pojęcia uchodźcy o „uchodźców klimatycznych”).

Rząd RFN w 2018 r. zmodyfikował także politykę migracyjną, otwierając niemiecki rynek pracy dla gorzej wyedukowanych/wyszkolonych migrantów. Rząd przekazał do Bundestagu (19.12.2018) projekty dwóch ustaw mających uprościć dostęp do niemieckiego rynku pracy pracownikom spoza UE oraz ułatwić integrację tych migrantów, którzy przebywają na terytorium RFN na zasadach „pobytu tolerowanego”.

(4) Proces „zamykania Europy” na niekontrolowane fale migracyjne, rozpoczęty wynegocjowanym przez dyplomację niemiecką porozumieniem z Turcją (18.03.2016), **dominował wśród działań prowadzonych przez UE w 2018 r.**

Zainicjowane przez tandem niemiecko-francuski **partnerstwo UE z afrykańskimi państwami tranzytowymi:** Libią oraz Mali, Nigrem, Nigerią, Senegalem i Etiopią (podpisano z nimi ramy partnerstwa – *Migration Partnership Framework*) **polegało na blokowaniu szlaków migracyjnych poprzez uszczelnianie granic państw afrykańskich i wspieranie walki z przemytem i handlem ludźmi, a także ułatwianiu oraz organizowaniu powrotów migrantów z tych państw do miejsc pochodzenia.**

W 2018 r. UE rozpoczęła także implementację postanowień o utworzeniu połączonych **G5 - Sił Zbrojnych Sahelu** (*G5 Sahel Joint Forces*), złożonych z jednostek z Czadu, Burkina Faso, Mali, Mauretanii i Nigru, mających wzmacniać stabilność na obszarze Sahelu i eliminować w regionie ew. wpływy „Państwa Islamskiego” (nieformalny szczyt UE 26.02.2018). Choć wśród stron finansujących tę aktywność nie znalazły się bezpośrednio Niemcy (wsparcie w 2017 r. zadeklarowały: UE – 50 mln euro, podniesione w 2018 r. do kwoty 100 mln euro; Francja – 8 mln euro; Arabia Saudyjska – 100 mln euro; USA – 49 mln euro; ZEA – 30 mln euro oraz państwa G5 – 50 mln euro), to **RFN zapowiedziała ulokowanie w regionie 1 mld euro pomocy rozwojowej w l. 2017-2021.** Kwota ta stanowiła 1/6 pomocy, jaką zdecydowały się przekazać państwa i organizacje zjednoczone w *Sahel Alliance* (Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania, UE, Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju i *UNDP*) w l. 2018-2022. **Pomoc ta będzie przeznaczona na podniesienie jakości życia w regionie i – tym samym – zmniejszenie presji migracyjnej.**

Działanie w ramach partnerstwa UE z Sahelem było uzupełniane wsparciem przekazywanym za pośrednictwem **Kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki** (*Emergency Trust Fund for Africa*) finansowanego przez

UE (3,7 mld euro) i jej państwa członkowskie (489 mln euro), głównie Niemcy i Włochy, które przekazały – odpowiednio – 37% i 23% wpłat pochodzących od państw członkowskich; kolejna Dania przekazała wsparcie w wysokości 6%. Wsparcie z funduszu w 2018 r. finansowało rozwój gospodarczy oraz działania stabilizacyjne i humanitarne.

Zmniejszeniu presji migracyjnej do Europy miało także służyć zwiększone finansowanie tych działań poza granicami UE, których celem jest **zwalczanie pierwotnych przyczyn migracji**. Zgodnie z postulatami niemieckimi, Rada UE wyraziła zgodę na wzrost kredytowania przez Europejski Bank Inwestycyjny projektów związanych z migracją do 5,3 mld euro w l. 2014-2020 (29.02.2018).

W ciągu roku szefowie państw i rządów UE zdecydowali o **kontynuowaniu i rozwijaniu współpracy w ramach partnerstwa UE z państwami trzecimi**, jej rozszerzeniu na **Maroko** (decyzja Rady Europejskiej z 28-29.06.2018) oraz **Egipt** i zorganizowaniu poświęconego ramom takiej kooperacji spotkania z państwami **Ligi Państw Arabskich**, planowanego na 23-24.02.2019 (decyzja podjęta na nieformalnym spotkaniu w Salzburgu, 19.09.2018).

W 2018 r. najsilniejsze wsparcie unijne (operacyjne i finansowe) otrzymały Libia oraz Turcja. Powstrzymaniu migracji do UE poprzez **Libię** (tzw. śródziemnomorskim szlakiem centralnym) służyły głównie dwa działania prowadzone przez UE: a) operacja *EUNAVFOR Med Sophia*, trwająca od 2015 r. (21.12.2018 r. po raz kolejny wydłużona – do 31.03.2019 r.), mająca na celu zwalczanie handlu ludźmi w południowo-środkowej części Morza Śródziemnego i uszczelnianie granicy morskiej Libii, zawierająca także komponent szkoleń libijskiej marynarki i straży przybrzeżnej; b) *EUBAM – EU Border Assistance Mission in Libya* (Misja Pomocy Granicznej UE w Libii) od 2013 r. wspomagająca zarządzanie libijskimi granicami lądowymi, morskimi i powietrznymi. Z kolei **Turcji**, dzięki której w 2016 r. zminimalizowana została migracja śródziemnomorskim szlakiem zachodnim, UE przekazała kolejne transze pomocy. Na szczycie Rady Europejskiej przedstawiciele państw i rządów UE uzgodnili schemat wpłat w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji (28.06.2018). W 2018 r. UE rozpoczęła przekazywanie na rzecz syryjskich uchodźców w Turcji drugiej z dwóch transz o wysokości 3 mld euro, które pochodzą z budżetu Unii (2 mld euro) oraz ze składek państw członkowskich ustalonych proporcjonalnie do udziału państw w unijnym dochodzie narodowym brutto (1 mld euro). **Przekazywana przez UE pomoc stanowi realizację zobowiązania UE podjętego w celu zrównoważenia działań Turcji na rzecz UE polegających na powstrzymywaniu nielegalnej migracji z Turcji do Grecji.**

Państwa unijne w 2018 r. zdecydowanie opowiadały się za **uszczelnianiem granic UE**, w tym wzmocnieniem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (*Frontex*). Przywódcom państw i rządów nie udało się jednak osiągnąć porozumienia w sprawie poszerzenia uprawnień i rozbudowania *Frontexu* (nieformalny szczyt w Salzburgu, 20.09.2018). Przeciwno zdecydowanie oponowały Czechy, Słowacja i Finlandia.

Unia Europejska podjęła natomiast **walkę z przemytem i handlem ludźmi**. W ślad za ONZ, po raz pierwszy w historii nałożyła tzw. małe sankcje na **liderów grup przestępczych zajmujących się handlem ludźmi i przemytem migrantów** w Libii i w jej regionie, decydując o zamrożeniu ich aktywów i objęciu ich zakazem podróżowania do UE. W końcu 2018 r. Rada Europejska zatwierdziła **szczegółowe narzędzia do walki z sieciami przemytu ludzi**, m.in. zdecydowała o wzmocnieniu zdolności operacyjnych działającego w ramach *Europolu* Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów (*EMSC*), także poprzez utworzenie łącznikowej grupy zadaniowej do spraw przemytu migrantów; wzmocnieniu jednostki *Europolu* ds. zgłaszania podejrzanych treści w Internecie, szczególnie w zakresie monitorowania organizacji przemytu ludzi oraz o intensyfikacji współpracy dotyczącej zwalczania handlu ludźmi w ramach unijnej polityki walki z przestępstwami (*EMPACT*).

A contrario uszczelniania granic, **Komisja Europejska (KE)**, a także **Niemcy opowiadały się za otwieraniem legalnych i bezpiecznych kanałów migracyjnych**; KE w swoich działaniach w 2018 r. zachęcała państwa członkowskie do dobrowolnego wypełniania założeń obecnego unijnego systemu przesiedleń i przyjęcia spoza UE (z miejsc pochodzenia lub państw tranzytowych, tj. Turcji, Libii, Nigru) 50 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej (12.09.2018).

(5) „Otwarcie świata” na migracje i ruchy uchodźcze było przedmiotem negocjacji międzynarodowych od 2016 r., od czasu przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Nowojorskiej Deklaracji o Migracjach i Uchodźstwie (19.09.2016). **RFN była aktywnym uczestnikiem dyskusji o proponowanych i przyjmowanych rozwiązaniach, a także znaczącym promotorem reform w ramach ONZ**, szczególnie dotyczących globalnej zmiany sposobu zarządzania migracjami: Światowego Paktu w sprawie Migracji. Pakt ten jest pierwszym dokumentem o tak wysokim uznaniu międzynarodowym – na konferencji 10-11.12.2018 r. przyjęły go 164 państwa, a podczas głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ (19.12.2018) 152 państwa były za jego przyjęciem, przy sprzeciwie: USA, Czech, Izraela, Polski i Węgier oraz 12 głosach

wstrzymujących się. Dokument kompleksowo odnosi się do globalnych ruchów migracyjnych; sygnatariusze przyznają w nim, że migracje przynoszą korzyść wszystkim stronom procesu migracyjnego, a migranci wzbogacają (także ekonomicznie, wypracowując 10% światowego produktu brutto) państwa, które ich goszczą. **Istotą paktu jest otwarcie perspektyw legalnej i bezpiecznej migracji z państw niestabilnych i rozwijających się do chętnych państw oraz efektywne zarządzanie falami migracyjnymi.** Pakt zawiera także deklarację prowadzenia skoordynowanych akcji międzynarodowych na rzecz zwalczania nielegalnej migracji, przemytu i handlu ludźmi.

Ze względu na fakt, że przyjmowanie przesiedlanych migrantów bezpośrednio z państw ich pochodzenia nie jest regulowane przez prawo uchodźcze, **państwa przyjmujące zachowują możliwość swobodnego kwalifikowania potencjalnych przesiedleńców**, wymagania od nich dokonania wysiłku premigracyjnego (jak np. nauka języka) lub spełnienia kryteriów wykształcenia czy np. stanu rodzinnego, a także dowolnego określania liczby przyjmowanych migrantów. Tekst Paktu (co podkreśliła w swoim wystąpieniu na konferencji w Marrakeszu kanclerz Merkel) wyraźnie wskazuje na suwerenne prawo państw do określania własnych polityk migracyjnych.

Globalna umowa migracyjna była opracowywana pod auspicjami ONZ równoległe z **Globalnym Paktem w sprawie Uchodźstwa**, którego celem jest usprawnienie implementacji praw uchodźczych i wsparcie uchodźców. Przyjęcie tego paktu poparło 181 państw, przeciwko głosowały USA i Węgry, a trzy państwa (Dominikana, Erytrea i Libia) wstrzymały się od głosu.

(6) **Choć UE udało się uzgodnić cel strategiczny polityki migracyjnej** i państwa UE (z wyjątkiem Czech, Polski i Węgier) poparły wprowadzenie Światowego Paktu w sprawie Migracji, to jednak **wewnątrz UE nie wypracowano kompromisu w zakresie reformy systemu dublińskiego**, regulującego zasady przyjmowania napływających nieplanowo uchodźców, potencjalnych azylantów i innych migrantów. W 2018 r. do istniejących w tej kwestii **sprzeczności między państwami UE** (na linii „stara UE” i państwa Grupy Wyszehradzkiej – V4) **dodane zostały kolejne**, co oddaliło UE od reformy polityki migracyjnej. Mimo że państwa zainteresowane rozwiązaniem problemu migracyjnego spotkały się na nieformalnym szczycie migracyjnym w Brukseli (24.06.2018), który poprzedzał spotkanie Rady UE (28-29.06.2018), do końca roku pozytywny efekt tych spotkań się nie ujawnił. Wysunięta przez KE, poparta przez Niemcy, propozycja reformy system dublińskiego, w najważniejszej części (przyjmowania

wniosków azylowych i relokacji) nie uzyskała akceptacji ani państw grupy V4, ani też państw południa Europy, które wysunęły kontrpropozycje.

KE (i Niemcy) zaproponowała osłabienie obligatoryjnej zasady rozpatrywania wniosków azylowych przez pierwsze państwo bezpiecznego pobytu, do którego dotarł migrant, i wprowadzenie jej **derogacji** w sytuacji napływu masowych fal migrantów i nadmiernego (ocenianego stosunkiem liczby wniosków do PKB) obciążenia wnioskami azylowymi państwa pierwszego pobytu migranta. W takiej sytuacji inne państwa UE przejmowałyby migrantów oraz przeprowadzały pełną procedurę azylową. Przed relokacją na państwach pierwszego pobytu spoczywałyby jednak obowiązki: a) powstrzymania procesu przemieszczania się potencjalnych azylantów do innych państw strefy Schengen; b) skutecznej implementacji mechanizmów przyjmowania migrantów zawracanych z tych państw.

Propozycja KE nie zyskała jednak aprobaty ani państw grupy V4, sprzeciwiających się relokacji, ani państw, które w czasie ostatniego kryzysu przyjęły najwięcej migrantów: Grecji i Włoch. W odpowiedzi na propozycję KE Włochy zgłosiły postulat usunięcia zasady składania wniosku w pierwszym państwie bezpiecznego pobytu i wdrożenia relokacji dla wszystkich przybywających do UE migrantów. Propozycji KE nie poparły także Francja i Hiszpania oraz Austria, która przewodniczyła (prezydencja) pracom UE w drugiej połowie roku. Wszystkie te państwa optowały za **wprowadzeniem rozwiązań uniemożliwiających dostęp migrantów do terytorium UE, a także za uzupełnieniem systemu dublińskiego o ośrodki recepcyjne dla migrantów, zlokalizowane poza UE** (Austria podjęła rozmowy na ten temat m.in. z państwami bałkańskimi), z których migranci byłiby przesiedlani do chętnych państw UE, dobrowolnie wyrażających wolę ich przyjęcia. Mimo burzliwych debat nie udało się w 2018 r. osiągnąć porozumienia w kwestii zmiany zasady przyjmowania wniosków azylowych. W obliczu tej sytuacji państwa frontowe kryzysu migracyjnego (Włochy, a później także Malta, Francja i Hiszpania) zaczęły odmawiać przyjmowania migrantów ratowanych przez statki na Morzu Śródziemnym.

Mimo że Rada Europejska poparła pomysł Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*UNHCR*) i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (*IOM*) stworzenia **regionalnych platform wysiadkowych dla osób ratowanych na morzu** i potwierdziła, że UE powinna wspólnie zająć się uratowanymi osobami, przenosząc je do „centrów kontroli” tworzonych w państwach na zasadzie dobrowolności (28-29.06.2018), sprawa ratowanych na wodach migrantów nie została rozwiązana.

Duże kontrowersje wśród państw unijnych wzbudziła także inna propozycja reformy systemu dublińskiego – utworzenie i **kompetencje Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu**, powstającej z przekształcenia EASO – Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Po złożeniu propozycji przez KE (12.09.2018) państwa Europy Środkowej (państwa V4 oraz Austria, Bułgaria, Chorwacja, Rumunia i Słowenia) uznały kompetencje przyznawane agencji za zbyt duże i naruszające suwerenność państw (Forum Salzburskie, 28.11.2018).

Znaczących kontrowersji nie wywołały pozostałe procedowane propozycje zmian w systemie dublińskim: dyrektywa recepcyjna, dotycząca harmonizacji warunków materialnych oferowanych w UE osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy oraz dyrektywa kwalifikacyjna, mająca na celu ujednoczenie w UE kryteriów przyznawania azylu.

(7) Międzynarodowa aktywność Niemiec w zakresie spraw humanitarnych zyskała uznanie państw, które poparły wybór RFN na dwuletnią kadencję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ na l. 2019-2020 (8.06.2018), zastępującej na tym miejscu Holandię i Włochy, które podzieliły się dwuletnią kadencją w Radzie Bezpieczeństwa – Włochy sprawowały ją w pierwszej, a Holandia w drugiej jej części. Niemcy otrzymały drugie z miejsc przypadających państwom europejskim. Zgodnie z zasadą przyjętą przez Holandię i Włochy, występujące wspólnie w imieniu państw europejskich, niemiecki głos w Radzie Bezpieczeństwa może być uznawany za „głos Unii Europejskiej” (deklaracja Heiko Maasa, niemieckiego ministra spraw zagranicznych, 13.06.2018). Kontynuacją pomysłu „uwspólnotowienia” reprezentacji państw-członków UE w RB była w 2018 r. także niemiecka propozycja zamiany przypadającego Francji stałego członkostwa w RB na stałe członkostwo UE (Olaf Scholz, minister finansów Niemiec, 28.11.2018).

W trakcie kampanii wyborczej (2017-2018) dyplomacja niemiecka zadeklarowała, że **RFN w Radzie Bezpieczeństwa ONZ zamierza skupić się na czterech obszarach działania**: 1) **umacnianiu pokoju**, w tym wzmacnianiu systemu operacji pokojowych ONZ; 2) **umacnianiu sprawiedliwości i rządów prawa**; 3) wprowadzaniu innowacji w celu **powstrzymania zmian klimatu** oraz 4) **wzmacnianiu partnerstwa z państwami rozwijającymi się** i obszarami wymagającymi pomocy.

Niemcy są postrzegane w ONZ jako rosnące mocarstwo, przyjmujące na siebie odpowiedzialność za dobrostan świata, w tym państw rozwijających się, stabilizację obszarów niestabilnych, powstrzymywanie zmian klimatu, realizację Zrównoważonych Celów Rozwoju, regulację konfliktów zbrojnych,

a także za promocję demokracji i poszanowania dla praw człowieka oraz ochronę uchodźców, migrantów i „uchodźców klimatycznych”. **Niemcy są czwartym co do wielkości udziałowcem budżetu ONZ na l. 2018-2019 (po USA, Chinach i Japonii), a także trzecim donatorem pomocy humanitarnej i znaczącym donatorem pomocy rozwojowej.**

WNIOSKI

- Po początkowych jednostronnych działaniach Niemcy **konsekwentnie (od 2016 r.) dążą do maksymalnego umiędzynarodowienia procesu zarządzania migracjami, tak w skali Unii Europejskiej, jak i w skali globalnej;** w ostatnich latach Niemcy stały się **liderem humanitarnego wymiaru stosunków międzynarodowych, kształtującego charakter polityki migracyjnej i humanitarnej państw europejskich i UE.**
- W skali globalnej 2018 r. przyniósł Niemcom **sukces wieńczący ich kilkuletnią pracę w zakresie regulowania procesów migracyjnych na świecie,** w postaci szerokiego poparcia dla Globalnego Paktu w sprawie Migracji i niemal pełnego jego przyjęcia przez państwa UE (przy sprzeciwie Polski, Czech i Węgier).
- **RFN uzyskała również fotel niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ,** pozycjonując się jako odpowiedzialne mocarstwo, wrażliwe na problemy humanitarne, wspierające państwa zmagające się z problemami rozwoju i zmianami klimatu.
- W 2018 r. Niemcy **kontynuowały proces przenoszenia na poziom UE założeń niemieckiej polityki migracyjnej,** dążąc do rewizji systemu dublińskiego, wprowadzenia unijnego mechanizmu przyjmowania migrantów, zaakceptowania wspólnych kryteriów azylowych, solidarnego współdziałania przez państwa członkowskie UE odpowiedzialności za przyjęcie i integrację migrantów oraz refinansowania z budżetu unijnego kosztów utrzymania i integracji migrantów. Jedynie w tym ostatnim Niemcy odniosły sukces. Presja Niemiec na rewizję zasad dublińskich spotkała się z oporem głównie państw V4 i Austrii oraz z kontrpropozycjami państw południa Europy.
- **W 2018 r. priorytet niemieckiej polityki migracyjnej stanowiło uszczelnianie granic zewnętrznych UE oraz granic państw tranzytowych (Afryki Północnej i Sahelu), które było realizowane jako priorytetowe działanie**

służby zewnętrznej UE. Temu towarzyszyły działania na rzecz **stabilizacji obszarów bliskiej zagranicy UE** oraz państw pochodzenia i pobytu migrantów (**operacje pokojowe UE oraz pomoc humanitarna i rozwojowa UE, w znaczącej części finansowane przez Niemcy**). Chodziło o zmniejszenie presji migracyjnej i osłabienie ruchu migracyjnego z Afryki do Europy.

- **Niemcy konsekwentnie forsowały przyjęcie globalnych i unijnych rozwiązań dotyczących dobrowolnego przesiedlania wybranych migrantów do UE**, co było zgodne z założeniami niemieckiej polityki migracyjnej i potrzebami niemieckiego/unijnego rynku pracy.
- Działania podejmowane, wspierane i finansowane przez Niemcy poza Europą **zwiększały odporność UE na kryzysy migracyjne** i fale niestabilności. Te działania nie zwiększały jednak międzynarodowej rangi UE, ale umacniały międzynarodową rolę Niemiec.

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- 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
Über die Wahrnehmung der polnischen Geschichte durch die Deutschen.
Drei Interviews
- Nr 24(I)** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.
- Nr 25** Working time in the economy of OECD countries at the beginning of the 21st century
- Nr 26 (I)** Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli
- Nr 27 (I)** Nowa debata w Polsce o reparacjach
Die neue Reparationsdebatte in Polen
- Nr 28 (I)** Prezydentura Trumpa i kryzys w stosunkach amerykańsko-niemieckich



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 978-83-61736-81-3