



■ Perspektywy relacji z Chinami w kontekście kampanii wyborczej w Niemczech

Tomasz Morozowski

Wyzwania kreowane przez coraz bardziej asertywną i kontrowersyjną politykę Chińskiej Republiki Ludowej, zarówno na arenie wewnętrznej (naruszenia praw człowieka, działania wobec Hongkongu i Tajwanu), jak i międzynarodowej (inicjatywa Pasa i Szlaku – BRI, działania na Morzu Południowochińskim i wobec państw w regionie Azji-Pacyfiku, konkurencja cyfrowa i technologiczna), należą do najważniejszych dla współczesnych interesów Niemiec i Unii Europejskiej. Dlatego nie jest zaskoczeniem fakt, że polityka wobec Chin stanowi jeden z głównych tematów obecnej kampanii wyborczej w Niemczech. Kwestia ta znalazła się po raz pierwszy w programach wyborczych wszystkich najważniejszych partii politycznych czy to jako osobne rozdziały, czy jako znaczące fragmenty.

Prawdopodobna zmiana składu partyjnego koalicji rządzącej w RFN może oznaczać mniej lub bardziej wyraźną korektę niemieckiego podejścia do relacji z Chinami. Będzie to konsekwencją nie tylko samych wyborów, ale też oddziaływania innych czynników wewnętrznych, np. zmieniającej się w ostatnich latach generalnej percepcji Chin w Niemczech, bardziej realistycznego nastawienia kręgów gospodarczych czy rosnących oczekiwań niemieckiego społeczeństwa.

Wyczerpana formuła Merkel

Po wyborach z pewnością można się spodziewać rewizji dotychczasowej polityki wobec Chin, realizowanej przez kanclerz Angelę Merkel podczas jej 16-letniego urzędowania. Była to polityka uwzględniająca w pierwszej kolejności interesy gospodarcze, czyli rozwój wymiany handlowej i wzrost aktywności niemieckich przedsiębiorstw na ogromnym i perspektywicznym chińskim rynku.

Redakcja:

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Agata Kałabunowska

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 11(466)/2021

27.07.2021

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne

także dzięki:

NEWSLETTER IZ

FACEBOOK

SCRIBD

LINKEDIN

TWITTER

Pozostałe aspekty bilateralnych relacji, w tym przede wszystkim problematyczne tematy praw człowieka czy przestrzegania prawa międzynarodowego, podporządkowane były potrzebie zachowania stabilności niemiecko-chińskich relacji, gwarantującej dalsze korzyści ekonomiczne. Określona w ten sposób pozycja kolejnych rządów kanclerz Merkel w relacjach z Chinami skutkowałą rozwojem wielopoziomowej współpracy bilateralnej. Zawarte w 2004 r. partnerstwo strategiczne uzupełniono w 2011 r. o niemiecko-chińskie konsultacje międzyrządowe, których ostatnia, szósta edycja odbyła się w kwietniu 2021 r. Ponadto powstało ponad 80 różnorodnych platform dialogu politycznego. Partnerstwo z Chinami stało się najlepiej zinstytucjonalizowanym partnerstwem strategicznym RFN, zaś w 2016 r. Chiny zajęły pozycję Stanów Zjednoczonych jako najważniejszy partner handlowy Niemiec w świecie, którym pozostają do dziś. We wrześniu 2019 r. kanclerz Merkel już po raz 12 odwiedziła Chiny. Oznacza to, że była w tym państwie z oficjalną wizytą częściej niż w USA, Rosji, Indiach czy Brazylii. Pod znakiem zapytania pozostaje ostatnia, planowana na lato bieżącego roku wizyta.

Konsekwentne podtrzymywanie przez Merkel podejścia „business as usual” w polityce wobec Pekinu stało się w ostatnich latach problematyczne w kontekście ekspansywnych i mocarstwowych dążeń prezydenta Xi Jinpinga oraz ostrzejszej reakcji UE na chińskie wyzwanie. Było to widoczne na przykładzie negocjacji unijno-chińskiej umowy inwestycyjnej CAI (*Comprehensive Agreement on Investment*), gdy to do finalizacji rozmów doprowadziła osobiście kanclerz Merkel pod koniec niemieckiej prezydentury w Radzie UE, w drugiej połowie 2020 r. Ratyfikacja umowy przez Parlament Europejski stoi obecnie pod znakiem zapytania ze względu na sankcje, którymi Pekin objął europarlamentarzystów i instytucje UE. Była to odpowiedź strony chińskiej na sankcje europejskie nałożone wcześniej w związku z naruszającymi prawa człowieka działaniami władz chińskich wobec mniejszości Ujgurów w regionie Sinciang.

Sytuacja wokół CAI pokazała kilka problemów: 1) kończąca się cierpliwość innych państw członkowskich UE i jej instytucji wobec działań RFN, interpretowanych jako realizowanie interesów niemieckiej gospodarki na płaszczyźnie europejskiej; 2) niskie prawdopodobieństwo skutecznego rozdzielania w relacjach Niemiec i UE z Chinami sfery współpracy gospodarczej od sfery rywalizacji systemowej, w tym szczególnie praw człowieka; 3) konieczność ustosunkowania się Niemiec i UE do przedstawionej przez nową administrację amerykańską oferty partnerskiej współpracy transatlantycznej w kreowaniu bardziej zdecydowanej polityki wobec Chin. W odniesieniu do ostatniego punktu należy podkreślić, że Merkel konsekwentnie unikała nadawania wysokiego priorytetu problematyce chińskiej w ramach agendy bilateralnych relacji Niemiec z USA, zdecydowanie odcinając się od retoryki *decouplingu* zarówno w czasie urzędowania Donalda Trumpa, jak i po objęciu władzy przez Joego Bidena. W styczniu br. stwierdziła: „Moim argumentem jest, abyśmy nie popadali w nową dwubiegunowość, a raczej abyśmy próbowali, bazując na naszych osiągnięciach i doświadczeniach z multilateralizmem, angażować Chiny, traktując je co najmniej równorzędnie”.

Sprzeczność miękkiego nastawienia Merkel z bardziej zdecydowanym kursem przyjętym przez UE pokazały również niemiecko-chińskie konsultacje międzyrządowe

w kwietniu br. Po ich zakończeniu kanclerz mówiła głównie o współpracy z Pekinem i obstawała przy pozytywnej ocenie CAI, nie odniosła się zaś bezpośrednio ani do obustronnych sankcji, ani do sytuacji w Sinciangu (wspomniata jedynie o Hongkongu i konieczności wznowienia niemiecko-chińskiego dialogu na temat praw człowieka). Kilka dni wcześniej przewodnicząca Komisji Europejskiej (KE) Ursula von der Leyen i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josep Borrell wskazywali z kolei na „autorytarną zmianę” zachodzącą w Chinach oraz na „fundamentalne różnice” między UE a Chinami, które „nie mogą być zamiatane pod dywan”.

Konieczność korekty polityki wobec Chin wynika również z zachodzącego w Niemczech od kilku lat procesu zmiany percepcji azjatyckiego mocarstwa w kierunku większego realizmu, zdecydowania i asertywności. Jak pokazał sondaż przeprowadzony przez *Körber Stiftung* (24.06.2021), aż 76% Niemców opowiada się za nakładaniem przez UE sankcji na Chiny w przypadku dalszych naruszeń praw człowieka nawet wówczas, gdy szkodziłoby to interesom ekonomicznym RFN. Z kolei według badań *Pew Research Center* (5.10.2020), negatywna ocena ChRL w niemieckim społeczeństwie wzrosła z 37% w 2002 r. do 71% w 2020 r.

Co istotne, impulsy do zmiany płyną również z niemieckich kręgów gospodarczych. Potrójna definicja Chin określanych „partnerem we współpracy, konkurentem gospodarczym i systemowym rywalem”, przyjęta jako wyznacznik w relacjach z Pekinem przez KE w marcu 2019 r., została zaproponowana kilka miesięcy wcześniej przez Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu (BDI). Ostatnio opublikował on kolejny dokument postulujący „odpowiedzialną koegzystencję” z ChRL. Zakłada ona łączenie biznesu i polityki w taki sposób, aby minimalizować szkody dla niemieckich i europejskich firm. Jednocześnie BDI określił Inicjatywę Pasa i Szlaku jako element chińskiej „hegemonicznej polityki”. O konieczności odejścia od postrzegania relacji z Chinami w kategoriach „zmiany przez handel” w kierunku zdecydowanej ochrony interesów niemieckich i europejskich w ramach systemowej rywalizacji mówił również niedawno przewodniczący międzynarodowej izby handlowej RFN Holger Bingmann („Handelsblatt”, 15.05.2021). W obliczu fundamentalnych różnic stanowisk w niektórych kwestiach trzeba – według niego – rozważyć nawet częściowy *decoupling* od ChRL, poszukując jednocześnie możliwości współpracy np. w zakresie ochrony klimatu, rozbrojenia atomowego czy polityki zdrowotnej.

Większy realizm w podejściu Berlina do stosunków z Chinami nie powinien zatem napotykać oporu wśród niemieckich kręgów gospodarczych, w których również rośnie przeświadczenie o tym, że ChRL dla własnych korzyści utrzymuje ograniczony dostęp do rynku dla firm zagranicznych i jednocześnie wykorzystuje całkowite otwarcie rynku europejskiego na przedsiębiorstwa chińskie, często państwowe. Połączenie tego z bezwzględnym dążeniem władz w Pekinie do uzyskania przewagi technologicznej i cyfrowej, czy w dziedzinach elektromobilności oraz podboju kosmosu, uzasadnia konieczność podejmowania działań na rzecz ochrony konkurencyjności oraz interesów niemieckich i europejskich przedsiębiorstw. Ponadto nowy niemiecki rząd, niezależnie od jego konfiguracji partyjnej, nie zdecyduje się na działania, które mogłyby mocno zaszkodzić interesom niemieckich przedsiębiorstw w Chinach lub spowolnić wzajemną wymianę handlową.

Formuła przyjęta w relacjach z Chinami przez kanclerz Merkel, choć uzasadniona interesami gospodarczymi, wydaje się dziś wyczerpana. W wymiarze politycznym zmianę tej formuły po wrześniowych wyborach do Bundestagu zapowiada nie tylko coraz bardziej zdecydowana krytyka ze strony partii opozycyjnych, ale też rozbieżności w koalicji *CDU/CSU-SPD*, a nawet w ramach samej partii *CDU*. Odmiennie wobec Merkel stanowisko w sprawie ograniczania dostępu chińskiej firmy Huawei do rozbudowy niemieckiej sieci 5G prezentowała grupa polityków chadeckich skupiona wokół przewodniczącego komisji spraw zagranicznych Bundestagu Norberta Röttgena. Polityk ten wyrażał również sceptycyzm wobec umowy CAI i podobnie jak przedstawiciele *SPD* i partii opozycyjnych postulował przyjęcie przez niemiecki rząd bardziej zdecydowanego stanowiska w kwestii Hongkongu i naruszeń praw człowieka w Sinciangu.

Co dalej po wyborach?

Wszystkie partie, które mają realne szanse zbudować następną koalicję rządzącą w RFN (*CDU/CSU*, Sojusz 90/Zieloni, *SPD* i *FDP*), są zgodne co do konieczności rozwijania strategii wobec Chin w pierwszej kolejności na poziomie UE oraz wzmacniania konkurencyjności Europy, szczególnie w dziedzinach cyfryzacji i nowych technologii. Punktem wspólnym jest też dążenie do zrównania warunków europejsko-chińskiej współpracy gospodarczej, czyli wypracowania tzw. *level-playing field* (np. otwieranie chińskiego rynku, eliminacja naruszeń prawa konkurencji przez chińskie przedsiębiorstwa państwowe i uregulowanie ich dostępu do rynku UE, ochrona własności intelektualnej).

W programach *CDU* i *FDP* podkreślono również konieczność rozbudowy europejskiej alternatywy dla BRI (wobec tego postulatu można również oczekiwać poparcia *SPD* i Zielonych). Jest to element, którego rozwoju na poziomie UE należy się spodziewać w najbliższym czasie, na co wskazywały konkluzje opublikowane przez Radę do Spraw Zagranicznych UE (12.07.2021). Zawarto w nich apel o skonkretyzowanie i promocję europejskiej inicjatywy w obszarze *connectivity* w wymiarze globalnym. Chodzi o finansowane przez UE projekty infrastrukturalne, przede wszystkim w Afryce i Ameryce Płd., zachowujące standardy zrównoważonego rozwoju i prawa międzynarodowego oraz mające stanowić alternatywę dla oferty chińskiej.

Generalną zgodność głównych niemieckich partii można również stwierdzić w odniesieniu do otwartości na koordynację polityki UE wobec Chin z administracją Bidena, w tym przede wszystkim w obszarze nowych technologii. Ważnymi elementami będą w tym kontekście: rada *Trade and Technology Council* powołana po szczycie UE-USA w czerwcu br. i amerykańsko-niemieckie Partnerstwo na rzecz Klimatu i Energii, zainicjowane podczas ostatniej wizyty Merkel w Waszyngtonie (14-16.07.2021). W przypadku chadeków i socjaldemokratów chęć współpracy z USA jest jednak łączona ze zdecydowanym sprzeciwem wobec narracji o *decouplingu* czy wręcz „nowej zimnej wojnie” między Zachodem a ChRL. Kandydat *SPD* na kanclerza Olaf Scholz stwierdził podczas debaty zorganizowanej przez Monachijską Konferencję Bezpieczeństwa w telewizji ARD (26.06.2021), że sprzeciwia się „fantazjom o *decouplingu*”, ponieważ globalna, połączona gospodarka i międzynarodowy podział

pracy niosą korzyści dla Europy i Azji. Politycy Zielonych i *FDP* rządziej i w mniej wyraźny sposób odnoszą się do tej kwestii, choć również zauważają, iż we współczesnym zglobalizowanym i połączonym świecie scenariusz pełnego odizolowania się od Chin jest mało prawdopodobny. Można jednak przewidywać, że w przypadku zwycięstwa wyborczego Zielonych w większym stopniu wzrosłaby otwartość RFN na bliską, wielopoziomą współpracę transatlantycką wobec ChRL.

Czynnikiem zmiany, niezależnie od wyników wyborów do Bundestagu, będzie dalsze wpisywanie niemieckiej polityki wobec Chin w szerszy kontekst strategii w regionie Indo-Pacyfiku. Konieczność rozwijania współpracy z innymi państwami i dywersyfikacji w ten sposób niemieckiej polityki wobec tego regionu postulują przede wszystkim socjaldemokraci – wytyczne na ten temat przygotowane zostały już we wrześniu 2020 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych pod kierunkiem Heiko Maasa. Temat ten znalazł się również w programie wyborczym *CDU*, a kanclerz Merkel stwierdziła podczas szczytu NATO (14.06.2021), iż obok Rosji wyzwaniem dla Sojuszu jest w coraz większym stopniu „przestrzeń indo-pacyficzna z Chinami”. Zmianę postrzegania Azji zgodnie z hasłem „nie tylko Chiny” popierają również Zieloni, z zastrzeżeniem, że nie chodzi o militaryzację niemieckiej polityki (zgodnie z dokumentem z września 2020 r. Niemcy planują wysłać w sierpniu 2021 r. fregatę „Bayern” w ramach misji *Freedom of navigation* prowadzonej w obszarze Indo-Pacyfiku, w tym na Morzu Południowochińskim), ale przed wszystkim o współpracę z demokratycznymi sojusznikami z regionu.

Zwycięstwo *CDU/CSU* i objęcie stanowiska kanclerza przez Armina Lascheta będzie równoznaczne z podejściem minimalistycznym, oznaczającym utrzymanie tam, gdzie to możliwe, dotychczasowego *status quo*. Laschet wielokrotnie deklarował zamiar kontynuacji polityki obecnego rządu i określał się jako zwolennik postrzegania Chin jednocześnie jako konkurenta i systemowego rywala, ale też jako partnera, z którym należy konsekwentnie podtrzymywać dialog i bez którego nie można np. rozwiązać problemów polityki klimatycznej (Chiny są od 2006 r. największym emitentem CO₂ na świecie). Kandydat partii chadeckich stwierdził podczas forum zorganizowanego przez BDI (22.06.2021), że „powinniśmy mieć jasne kryteria w zakresie praw człowieka, o których trzeba wspominać w ramach dialogu. Nie zawsze otwarcie – są inne sposoby, żeby o tym rozmawiać”. W wywiadzie dla „Financial Times” (21.06.2021) zauważył z kolei: „Nie jestem pewien, że zawsze mówienie publicznie głośno i agresywnie na temat sytuacji praw człowieka w danym państwie naprawdę prowadzi do poprawy w tym obszarze”. Ostrzejsze stanowisko można zauważyć w programie wyborczym *CDU*, gdzie Chiny określono jako największe wyzwanie dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RFN.

Największej zmiany można się spodziewać po zwycięstwie w wyborach Sojuszu 90/Zielonych i objęciu stanowiska kanclerza przez Annalę Baerbock, a także gdy w koalicji rządzącej znajdzie się *FDP*. Są to partie, które będąc w opozycji, intensywnie krytykowały politykę rządu *CDU/CSU-SPD* wobec Chin jako zbyt miękką, pragmatyczną i probiznesową. Wspólne punkty w programach Zielonych i *FDP* to zdecydowane potępienie naruszeń praw człowieka (temat pominięty w programie *CDU*), ochrona autonomii Hongkongu i wsparcie dla Tajwanu. Elementem wyróżniającym partię Baerbock jest wyrażony w programie sprzeciw wobec ratyfikacji CAI.

Ponadto akcentowana jest w nim konieczność ochrony przed działaniami Chin w zakresie danych, sieci, nowych technologii; Zieloni opowiadają się też za wykluczeniem Huawei z rynku 5G w Niemczech. Ponadto *FDP* prezentuje ostre stanowisko wobec działalności Instytutów Konfucjusza (IK) w Niemczech – w marcu br. liberaltowie złożyli propozycję zakończenia współpracy niemieckich uczelni z działającymi na nich IK ze względu na konieczność ochrony wolności badań i edukacji (kooperację zwiesiły 3 z 19 uniwersytetów).

Należy podkreślić, że Baerbock w kampanii wyborczej prezentuje się jako zwolenniczka bardziej twardego i zdecydowanego stanowiska wobec ChRL, niż jest to w przypadku *CDU* i *SPD*. Według kandydatki Zielonych na przyszłego kanclerza Niemcy powinny stosować wobec Chin „dialog i twardość” („Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, 23.04.2021). Jeśli chodzi o „rywalizację systemów: siły autorytarne vs liberalne demokracje”, UE powinna – jej zdaniem – opierać się na swojej sile wartości. Tego właśnie zabrakło w przypadku porozumienia CAI, które w niewystarczający sposób odnosi się do pracy przymusowej i represji stosowanych przez władze Chin wobec Ujgurów. Baerbock oceniła BRI jako przejaw „twardej polityki mocarstwowej”. Jednocześnie podkreśla, że w związku z bardzo dużym potencjałem gospodarczym Chin i ich znaczeniem dla niemieckiego eksportu i importu, a także miejsc pracy w Niemczech, nie jest możliwe zupełne ich odizolowanie.

Na politykę Niemiec wobec Chin po wyborach nie będą miały natomiast wpływu wyraźnie odróżniające się stanowiska *Die Linke* i *AfD*, ponieważ partie te najprawdopodobniej pozostaną w opozycji. Chodzi przykładowo o sprzeciw *Die Linke* wobec współpracy transatlantyckiej i generalnie bezkrytyczne podejście do Chin (jeden ze związków okręgowych tej partii złożył „serdeczne gratulacje towarzyszom” z KPCh z okazji 100-lecia partii) czy też o poparcie *AfD* dla włączenia się UE w inicjatywę BRI oraz dla pozostawienia pełnej niezależności Instytutom Konfucjusza w Niemczech.

Konkluzje

Rząd federalny, który wyłoni się po wrześniowych wyborach do Bundestagu, stanie przed trudnym zadaniem kształtowania niemieckiej polityki wobec Chin w kontekście rosnących wyzwań i problemów, wynikających z działań Pekinu na arenie międzynarodowej. Obecne napięcia w stosunkach UE-ChRL znacznie utrudniają dalsze podtrzymywanie preferowanego przez kanclerz Merkel balansu między dialogiem i współpracą a realizacją interesów gospodarczych. Balans ten pozostanie istotny szczególnie z punktu widzenia niemieckich koncernów motoryzacyjnych czy chemicznych, dla których rynek chiński ma znaczenie strategiczne. Pokazuje to przykład Volkswagena, który sprzedaje w Chinach już 40% swoich samochodów.

Można wskazać kilka elementów zmiany, jaka po wyborach dokona się w niemieckiej polityce wobec Chin: wpisanie jej w szerszy kontekst strategii wobec Indo-Pacyfiku (dywersyfikacja i stawianie na multilateralizm), większa koordynacja z USA (z naciskiem na obszary nowych technologii, danych, cyfryzacji) oraz większe zaangażowanie w kształtowanie relacji na poziomie UE (zgodnie z trzytorowym, segmentowym podejściem: współpraca, konkurencja i systemowa rywalizacja).

W wymiarze wewnętrznym nowe władze w Berlinie będą dążyć do lepszej ochrony interesów niemieckich firm zarówno w ramach ich działalności w Chinach, jak i poprzez regulacje dotyczące aktywności przedsiębiorstw z ChRL na rynku niemieckim (np. *screening* inwestycji czy przepisy dotyczące łańcuchów dostaw).

Wyniki wrześniowych wyborów do Bundestagu zadecydują o zakresie i intensywności tej zmiany. Dwa najbardziej prawdopodobne scenariusze to: 1) podejście minimalistyczne i dążenie do kontynuacji z zachowaniem wyraźnego priorytetu interesów gospodarczych w przypadku zwycięstwa *CDU/CSU*; 2) zaostrzenie polityki z naciskiem na ochronę praw człowieka, koordynację z USA i selektywną współpracę, szczególnie w polityce klimatycznej, w przypadku zwycięstwa Sojuszu 90/Zielonych. W odniesieniu do obu scenariuszy założenia danej partii i jej kandydata/ki na stanowisko kanclerza oraz możliwość ich realizacji będą weryfikowane poprzez rozkład sił politycznych w ramach nowej koalicji, rozwój sytuacji międzynarodowej, uwarunkowania na płaszczyźnie unijnej oraz w ramach partnerstwa transatlantyckiego. Nie ulega jednak wątpliwości, że stanowisko nowego rządu RFN będzie miało przełożenie na rozwój polityki wobec Chin również na poziomie europejskim.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tomasz Morozowski - politolog, analityk Instytutu Zachodniego. Obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, globalna rola Niemiec, Niemcy-Chiny-UE, Niemcy i partnerzy globalni – mocarstwa modelujące, cyfryzacja i innowacje w gospodarce niemieckiej.