

e-ISSN 2451-0718

ISSN 1899-6264



Kwartalnik  
Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego



# BEZPIECZEŃSTWO

## TEORIA I PRAKTYKA

REGIONALNE I GLOBALNE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC

redakcja  
Beata Molo

numer 1 (XXVI) Kraków 2017

# **SECURITY**

## **THEORY AND PRACTICE**

**REGIONAL AND GLOBAL DETERMINANTS OF GERMAN SECURITY**

**edited by**  
**Beata Molo**

number 1 (XXVI), January–March, Krakow 2017



Kwartalnik  
Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# BEZPIECZEŃSTWO

## TEORIA I PRAKTYKA

REGIONALNE I GLOBALNE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC

redakcja  
Beata Molo

numer 1 (XXVI), styczeń–marzec, Kraków 2017



## BEZPIECZEŃSTWO

### TEORIA I PRAKTYKA

Kwartalnik  
Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja  
Frycza Modrzewskiego

#### Adres redakcji

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1C, lok. C224  
30-705 Kraków  
tel. (12) 25 24 666  
e-mail: [biuro@kte.pl](mailto:biuro@kte.pl)  
[btip.ka.edu.pl](http://btip.ka.edu.pl)

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz indeksowane w bazie naukowej IC Journal Master List

#### Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

#### Rada Naukowa

Mieczysław Bieniek (Polska), Anatolij Demianczuk (Ukraina), Taras Finikov (Ukraina), Marco Gestri (Włochy), Ján Buzalka (Słowacja), Magdolna Lácza (Węgry), Sławomir Mazur (Polska), Sandhya Sastry (Wielka Brytania), Jan Widacki (Polska), Wiesław Wróblewski (Polska – przewodniczący), Stanisław Wydymus (Polska)

#### Redaktor naczelny

Klemens Budzowski

#### Redaktorzy tematyczni

Robert Borkowski  
Andrzej Chodyński  
Marcin Lasoń  
Beata Molo

#### Redaktor statystyczny

Piotr Stefanów

#### Sekretarz redakcji

Halina Baszak Jaroń

#### Redaktor językowy

Daria Podgórska

#### Tłumaczenia i korekta abstraktów

język rosyjski: Oleg Aleksejczuk  
język angielski: Anna Sosenko i Iwona Doniec SJO KAAFM

#### Projekt okładki i stron tytułowych

Joanna Sroka, Oleg Aleksejczuk

#### Łamanie

Oleg Aleksejczuk

#### Copyright © by

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2017

e-ISSN 2451-0718

ISSN 1899-6264

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

#### Druk

MKpromo

#### Wszystkie numery kwartalnika

„Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” są dostępne w wolnym dostępie (open access).  
[btip.ka.edu.pl](http://btip.ka.edu.pl)

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku. Artykuły powinny być przesyłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

#### Na zlecenie

Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

#### Wydawca

Oficina Wydawnicza AFM, Kraków 2017

#### Sprzedaż i prenumeratę prowadzi

e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)



## Spis treści

|   |    |
|---|----|
| <b>Beata Molo:</b> Regionalne i globalne uwarunkowania bezpieczeństwa Niemiec. Wprowadzenie | 11 |
|---|----|

### ARTYKUŁY I MATERIAŁY \_\_\_\_\_

|  |     |
|--|-----|
| <b>Bogdan Koszel:</b> „Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku   | 17  |
| <b>Erhard Cziomer:</b> Znaczenie <i>Białej Księgi 2016</i> dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec   | 37  |
| <b>Tomasz Morozowski:</b> Globalna strategia Niemiec wobec państw/mocarstw wschodzących – aspekt bezpieczeństwa  | 53  |
| <b>Joanna Ciesielska-Klikowska:</b> Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony z perspektywy Berlina – o zaangażowaniu Niemiec w proces wzmacniania politycznej roli Europy | 67  |
| <b>Mieczysław Stolarczyk:</b> Bezpieczeństwo Niemiec w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy   | 83  |
| <b>Beata Molo:</b> Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Niemiec   | 99  |
| <b>Anna Paterek:</b> Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przezwyciężanie kryzysu uchodźczego                  | 117 |
| <b>Aleksandra Trzcielińska-Polus:</b> Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec jako konsekwencja procesów imigracyjnych  | 129 |
| <b>Aleksandra Kruk:</b> Kryzys migracyjny z perspektywy premierów niemieckich krajów związkowych   | 143 |
| <b>Kamila Schöll-Mazurek:</b> Migracja a bezpieczeństwo socjalne – przypadek polskich migrantów zarobkowych w Niemczech  | 157 |

## Spis treści

|  |     |
|--|-----|
| <b>Magdalena Tomala:</b> Rola handlu międzynarodowego Polski z Niemcami w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego | 173 |
|--|-----|

## Z KART HISTORII \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Anna Kargol:</b> Zapiski masona. Relacja Kurta Reichla z rozmowy z Andrzejem Strugiem w 1932 roku, w świetle polskiej historiografii | 187 |
| <b>Paweł Sękowski:</b> Akcja „wycofania”: Ewakuacja wybranych grup Polaków z polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego w 1939 roku    | 207 |

## RECENZJE \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Anna Bałamut:</b> <i>Energetyka wiatrowa w wybranych aspektach</i> , red. J. Maj, P. Kwiatkiewicz          | 231 |
| <b>Paulina Stępniewska:</b> Artur Wejkszner, <i>Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?</i>             | 235 |
| <b>Dominika Gawron:</b> <i>Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki</i> , red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuzy | 239 |
| <b>Anna Wrońska:</b> R. Rajczyk, <i>Nowoczesne wojny informacyjne</i>   | 243 |

## KOMUNIKATY, SPRAWOZDANIA \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Przemysław Furgacz:</b> Sprawozdanie z konferencji „Territorial Defence and Its Role in Contemporary Security Systems” | 249 |
|---|-----|

## VARIA \_\_\_\_\_

|   |     |
|---|-----|
| <b>Krzysztof Malinowski:</b> Opinia publiczna w Niemczech wobec wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego | 255 |
|---|-----|

## INFORMACJE DLA AUTORÓW \_\_\_\_\_

265



## Contents

|  |    |
|--|----|
| <b>Beata Molo:</b> Regional and global determinants of German security:<br>an introduction | 11 |
|--|----|

### ARTICLES AND MATERIALS \_\_\_\_\_

|  |     |
|--|-----|
| <b>Bogdan Koszel:</b> “Culture of abstinence” or active cooperation?<br>Dilemmas of the German security policy in the 21st century   | 17  |
| <b>Erhard Cziomer:</b> The importance of the <i>White Paper 2016</i><br>for the evaluation of new challenges in the German security policy   | 37  |
| <b>Tomasz Morozowski:</b> Germany’s global strategy towards emerging<br>states/powers: the security aspect   | 53  |
| <b>Joanna Ciesielska-Klikowska:</b> Common Foreign, Security and Defence<br>Policy of the European Union from the perspective of Berlin:<br>Germany’s commitment to the process of strengthening the political<br>role of Europe | 67  |
| <b>Mieczysław Stolarczyk:</b> The security of Germany in the context<br>of the conflict in Eastern Ukraine   | 83  |
| <b>Beata Molo:</b> Energy supply security: challenges for the German<br>security policy  | 99  |
| <b>Anna Paterek:</b> The impact of security issues on development<br>assistance from the perspective of the German activities<br>to overcome the refugee crisis  | 117 |
| <b>Aleksandra Trzcielińska-Polus:</b> Threats to the internal security<br>of Germany as a consequence of immigration processes   | 129 |
| <b>Aleksandra Kruk:</b> Refugee crisis and the prime ministers of German<br>state governments  | 143 |

## Contents

**Kamila Schöll-Mazurek:** Migration and social security: the case of Polish economic migrants in Germany 157

**Magdalena Tomala:** The role of foreign trade between Poland and Germany in ensuring economic security 173

## FROM THE HISTORY \_\_\_\_\_

**Anna Kargol:** Freemason's minutes: Kurt Reichl's account of his conversation with Andrzej Strug in 1932 in the light of Polish historiography 187

**Paweł Sękowski:** Operation "Withdrawal": the evacuation of selected groups of Poles from the Polish-German borderland in 1939 207

## REVIEWS \_\_\_\_\_

**Anna Bałamut:** *Energetyka wiatrowa w wybranych aspektach*, red. J. Maj, P. Kwiatkiewicz 231

**Paulina Stępniewska:** Artur Wejkszner, *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?* 235

**Dominika Gawron:** *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuzy 239

**Anna Wrońska:** R. Rajczyk, *Nowoczesne wojny informacyjne* 243

## BULLETINS, REPORTS \_\_\_\_\_

**Przemysław Furgacz:** A report from the conference "Territorial Defence and Its Role in Contemporary Security Systems" 249

## VARIA \_\_\_\_\_

**Krzysztof Malinowski:** The German public opinion on strengthening NATO's Eastern Flank 255

## INFORMATION FOR AUTHORS \_\_\_\_\_ 265





## Содержание

|  |    |
|--|----|
| <b>Beata Molo:</b> Региональные и глобальные аспекты безопасности Германии. Введение | 11 |
|--|----|

### СТАТЬИ И МАТЕРИАЛЫ \_\_\_\_\_

|  |     |
|--|-----|
| <b>Bogdan Koszel:</b> «Культура сдержанности» или активное сотрудничество? Дилеммы политики безопасности Германии в XXI веке   | 17  |
| <b>Erhard Cziomer:</b> Значение «Белой книги 2016 года» для оценки новых вызовов в области политики безопасности Германии  | 37  |
| <b>Tomasz Morozowski:</b> Глобальная стратегия Германии относительно потенциальных сверхдержав – аспект безопасности   | 53  |
| <b>Joanna Ciesielska-Klikowska:</b> Общая внешняя политика и Общая политика безопасности и обороны с перспективы Берлина – об участии Германии в процессах укрепления политической роли Европы | 67  |
| <b>Mieczysław Stolarczyk:</b> Безопасность Германии в контексте конфликта на востоке Украины   | 83  |
| <b>Beata Molo:</b> Безопасность энергоснабжения – вызовы для политики безопасности Германии  | 99  |
| <b>Anna Paterek:</b> Влияние проблем безопасности на роль сотрудничества в целях развития: на примере участия Германии в преодолении миграционного кризиса                                     | 117 |
| <b>Aleksandra Trzcielińska-Polus:</b> Угрозы внутренней безопасности Германии как следствие иммиграционных процессов   | 129 |
| <b>Aleksandra Kruk:</b> Миграционный кризис с перспективы премьер-министров федеральных земель Германии  | 143 |

## Содержание

**Kamila Schöll-Mazurek:** Миграция и социальная защита:  
на примере польских трудовых мигрантов в Германии 157

**Magdalena Tomala:** Роль международного торгового сотрудничества  
Польши и Германии в обеспечении экономической безопасности 173

## СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ \_\_\_\_\_

**Anna Kargol:** Записки масона. Отчет Курта Рейчла о разговоре  
с Андреем Стругом в 1932 году в свете польской историографии 187

**Paweł Sękowski:** «Акция вывод»: эвакуация отдельных групп  
поляков из польско-немецких приграничных районов в 1939 году 207

## РЕЦЕНЗИИ \_\_\_\_\_

**Anna Bałamut:** *Energetyka wiatrowa w wybranych aspektach,*  
red. J. Maj, P. Kwiatkiewicz 231

**Paulina Stępniewska:** Artur Wejkszner, *Państwo Islamskie.*  
*Narodziny nowego kalifatu?* 235

**Dominika Gawron:** *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki,*  
red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuzy 239

**Anna Wrońska:** R. Rajczyk, *Nowoczesne wojny informacyjne* 243

## СООБЩЕНИЯ, ОТЧЕТЫ \_\_\_\_\_

**Przemysław Furgacz:** Отчет о конференции „Territorial Defence  
and Its Role in Contemporary Security Systems” 249

## ВАРИА \_\_\_\_\_

**Krzysztof Malinowski:** Общественное мнение в Германии  
об укреплении восточного фланга Североатлантического Альянса 255

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ \_\_\_\_\_ 265



## Beata Molo

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Regionalne i globalne uwarunkowania bezpieczeństwa Niemiec. Wprowadzenie

Dynamika zjawisk i procesów zachodzących w środowisku międzynarodowym implikuje konieczność ciągłej modyfikacji, względnie transformacji, dotychczasowych strategii i polityki bezpieczeństwa przez poszczególne państwa, w tym także Niemcy, ze względu na ich znaczącą pozycję i rolę na arenie międzynarodowej. Pomijając kwestie szczegółowe, należy odnotować, że przyjęta w lipcu 2016 r. przez rząd federalny *Biała Księga 2016* (która zastąpiła podobny dokument z 2006 r.) zdefiniowała zasadnicze zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego Niemiec, a także dla ich sojuszników. Katalog wymienionych w dokumencie zagrożeń obejmuje zarówno klasyczne zagrożenia dla suwerenności i integralności terytorialnej, jak i kwestię cyberbezpieczeństwa oraz terroryzmu, niekontrolowane migracje, proliferację broni masowego rażenia, nielegalny obrót bronią konwencjonalną i technologią wojсковą, bezpieczeństwo energetyczne, państwa upadłe oraz zagrożenia dla zdrowia, a także życia w postaci epidemii i pandemii. W *Białej Księdze 2016* podkreślono znaczenie NATO i Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa Niemiec, wskazując przy tym na potrzebę współdziałania obu organizacji międzynarodowych. Ponadto zadeklarowano podjęcie działań przez Niemcy na rzecz wzmocnienia WPBiO. W dokumencie omówiono również kierunki rozwoju *Bundeswehry*<sup>1</sup>. Uwzględniając powyższe, Autorzy niniejszego tomu podjęli w swoich opracowaniach zagadnienia związane z wybranymi aspektami bezpieczeństwa Niemiec w zmieniających się uwarunkowaniach regionalnych i globalnych.

Dział *Artykuły i Materiały* otwiera tekst pióra Bogdana Koszela, „*Kultura wstrzeмиężliwości*” czy *aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec*

<sup>1</sup> *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Juli 2016.

w XXI wieku. Autor analizuje powiązania między wzrostem siły gospodarczej RFN i zwiększaniem jej aspiracji do odgrywania jednej z czołowych ról w systemie bezpieczeństwa europejskiego. Często są postulaty większego zaangażowania się Niemiec w misje i zarządzanie kryzysami, jednak również obecnie polityka niemiecka w zakresie bezpieczeństwa zdominowana jest przez tzw. „kulturę wstrzemięźliwości”.

Artykuł Erharda Cziomera, *Znaczenie „Białej Księgi 2016” dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa w Niemiec*, poświęcony został kontrowersjom wokół *Białej Księgi 2016*, będącej wyrazem aspiracji rządu chadecko-socjaldemokratycznego kanclerz Angeli Merkel do uzyskania większego wpływu na kształtowanie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego.

W artykule *Globalna strategia Niemiec wobec państw/mocarstw wschodzących – aspekt bezpieczeństwa*, Tomasa Mrozowskiego, przedmiotem analizy jest miejsce nowej kategorii państw/mocarstw wschodzących/rozwijających w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. W ramach strategii Niemiec wobec państw wschodzących wyróżnić można dwa komponenty, tj. współpracę poprzez dialog, doradztwo i ekspertyzę oraz handel uzbrojeniem.

Problematyka zaangażowania Republiki Federalnej Niemiec w proces wzmacniania Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w okresie od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego do chwili obecnej, jest przedmiotem refleksji w opracowaniu autorstwa Joanny Ciesielskiej-Klikowskiej (*Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony z perspektywy Berlina – o zaangażowaniu Niemiec w proces wzmacniania politycznej roli Europy*). W artykule prezentowane są kluczowe inicjatywy i strategie inicjowane na tym polu przez rząd kanclerz Angeli Merkel, jak również dyskusje wokół wzmacniania pozycji Niemiec w procesie integracji europejskiej na polu bezpieczeństwa.

Z kolei Mieczysław Stolarczyk, w artykule *Bezpieczeństwo Niemiec w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy*, przedstawia proces modyfikacji polityki bezpieczeństwa Niemiec, w tym wzrost akceptacji władz RFN dla zaangażowania żołnierzy Bundeswehry na wschodniej flance NATO, spowodowanej konfliktem we wschodniej Ukrainie.

Artykuł Beaty Molo, pt.: *Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Niemiec*, skupia się na kwestii bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w polityce bezpieczeństwa Niemiec, uwzględniając przy tym strukturę światowego zużycia energii pierwotnej, tendencje rozwojowe i ich określone konsekwencje.

Problematyka kolejnych czterech artykułów tej części tomu koncentruje się na wybranych aspektach problemu migracji i uchodźstwa z perspektywy różnych rodzajów bezpieczeństwa Niemiec. Anna Paterek, w opracowaniu *Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przezwycięzenie kryzysu uchodźczego*, analizuje zaangażowanie Niemiec w proces zwalczania strukturalnych przyczyn uchodźstwa, wsparcia uchodźców i stabilizacji regionów przyjmujących. Z kolei kwestia powiązań między migracjami a bezpieczeństwem w Niemczech jest przedmiotem analizy Aleksandry Trzcielińskiej-Polus, w artykule *Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec jako konsekwencja procesów imigracyjnych*. W Niemczech imigranci postrzegani są jako źródło potencjalnego ryzyka, niebezpieczeństwa i wewnętrznych konfliktów. Natomiast

w artykule Aleksandry Kruk (*Kryzys migracyjny z perspektywy premierów niemieckich krajów związkowych*) analizie poddano stanowiska premierów krajów związkowych w Niemczech w kwestii polityki migracyjnej po 2015 r. Napływ uchodźców i imigrantów do Niemiec implikuje szereg wyzwań w polityce integracyjnej, chociażby z powodu wzrostu przestępczości, zagrożeń terrorystycznych czy protestów społecznych wobec polityki otwartości kanclerz Angeli Merkel. Wreszcie Kamila Schöll-Mazurek, w opracowaniu *Migracja a bezpieczeństwo socjalne – przypadek polskich migrantów zarobkowych w Niemczech*, omawia niektóre aspekty bezpieczeństwa socjalnego Polaków pracujących w Niemczech w kontekście określonych rozwiązań prawnych (dyrektywy i rozporządzenia Unii Europejskiej, instytucje i narzędzia niemieckiej polityki integracyjnej).

Tę część tomu zamyka artykuł Magdaleny Tomali, pt.: *Rola handlu międzynarodowego Polski z Niemcami w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego*, w którym Autorka dokonuje oceny rozwoju gospodarczego Polski i Niemiec w latach 1994–2015 oraz korzyści płynących z integracji gospodarczej w ramach UE w kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

W dziale *Z kart historii* Anna Kargol (*Zapiski międzywojennego masona. Relacja Kurta Reichla z rozmowy z Andrzejem Strugiem w świetle polskiej historiografii*) prezentuje relację niemieckiego wolnomularza Kurta Reichla z rozmowy, którą odbył w 1932 roku z Andrzejem Strugiem, jednym z szefów polskiej masonerii. Dokument ten stanowi kanwę do rozważań o historiografii polskiego wolnomularstwa, walki pomiędzy dwoma historykami wolnomularstwa polskiego, wiarygodności międzywojennego źródła historycznego i o obrazie polskich łóż międzywojennych. Natomiast Paweł Sękowski (*Plany i realizacja ewakuacji cywilów ze strefy granicznej polsko-niemieckiej w razie agresji niemieckiej przed 1939 r.*) analizuje i ocenia przygotowania, a następnie przebieg ewakuacji wybranych grup polskiej ludności cywilnej w 1939 r. z polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego.

Dział *Recenzje* niniejszego tomu zawiera omówienie czterech monografii: *Energetyka wiatrowa w wybranych aspektach* (Anna Bałamut), *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?* (Paulina Stepniewska), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki* (Dominika Gawron) oraz *Nowoczesne wojny informacyjne* (Anna Wrońska).

W dziale *Komunikaty, sprawozdania* Przemysław Furgacz przedstawia relację ze zorganizowanej w dniach 17–18 listopada 2016 roku, w Wyższej Szkole Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, międzynarodowej konferencji naukowej pt.: „Territorial Defence and Its Role in Contemporary Security Systems” („Obrona Terytorialna i jej rola we współczesnych systemach bezpieczeństwa”).

Tom zamyka dział *Varia*, w którym Krzysztof Malinowski analizuje nastawienie opinii publicznej w Niemczech wobec wzmocnienia wschodniej flanki NATO. W ocenie Autora stanowisko opinii publicznej kontrastuje w tym przypadku z linią rządu koalicji CDU/CSU-SPD, realizującego decyzje ze szczytów w Newport i Warszawie w sprawie wzmocnienia wojskowego tzw. wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego.



---

Artykuły i materiały  
Articles and Materials  
Статьи и материалы







## Bogdan Koszel

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

# „Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku

## Od remilitaryzacji RFN do *Zivilmacht*

Zimna wojna w Europie i na świecie doprowadziła do odbudowy politycznej, ekonomicznej i wojskowej Niemiec Zachodnich. Nadzieje na gospodarczą pomyślność Niemcy ulokowały w międzynarodowych strukturach europejskich (Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza). Na mocy traktatów paryskich, podpisanych 23 października 1954 r., Republika Federalna Niemiec uzyskała suwerenność i pozwolenie na przystąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Po ratyfikacji tych układów w 1955 r. zaczęła funkcjonować siła zbrojna RFN – Bundeswehra<sup>1</sup>.

Wraz ze wzrostem potęgi gospodarczej RFN w Europie Zachodniej zwiększały się jej aspiracje do odgrywania jednej z czołowych ról w zachodnim systemie bezpieczeństwa. Ze względu na międzynarodowe protesty nie udały się próby wyposażenia jej sił zbrojnych w taktyczną broń jądrową, ale w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych Bundeswehra wybiła się na pozycję najważniejszego sojusznika i partnera USA w Sojuszu Północnoatlantyckim. Już w 1976 r. była ona pierwszą w Europie i czwartą w świecie konwencjonalną siłą zbrojną, wydając na modernizację poważne sumy (w latach 1970–1986 odpowiednio 37,7% ogólnych wydatków z budżetu Bundeswehry). Objawem zaufania kierownictwa NATO do Niemiec Zachodnich było

<sup>1</sup> C.S. Christensen, *Zur Wiederaufrüstung Westdeutschlands 1950–1955. Politische Intentionen und Konzeptionen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im Remilitarisierungsprozess*, Regensburg 2002.

powierzenie im wysokich stanowisk w strukturach paktu. W 1957 r. generał Hans Speidel został dowódcą wojsk lądowych sojuszu w Europie Środkowej, a w cztery lata później generalnym inspektorem sił NATO mianowano generała Adolfa Heusingera. W końcu lat osiemdziesiątych, w różnego rodzaju sztabach i gremiach dowódczych Paktu, pracowało 24 generałów i 1200 wysokiej rangi oficerów zachodnioniemieckich. Prestiżowy charakter miało sprawowanie funkcji Sekretarza Generalnego NATO, w latach 1988–1994, przez federalnego ministra obrony Manfreda Wörnera i mianowanie, w grudniu 1994 r., generalnego inspektora Bundeswehry Klaus Naumanna na stanowisko przewodniczącego Komitetu Wojskowego NATO.

Wzrostowi potęgi Bundeswehry towarzyszyła stopniowo nasilająca się akcja społeczna kontestująca – ze względu na tragiczne doświadczenia wojenne związane z niemieckim militarystem – konieczność utrzymania wysokiego potencjału zachodnioniemieckich sił zbrojnych. Amerykańska interwencja w Wietnamie, strajki studenckie w 1968 r., antywojenne „marsze wielkanocne”, regularnie organizowane w latach siedemdziesiątych w RFN, a w konsekwencji powstanie Partii Zielonych (1980) doprowadziły do zakorzenienia się w Niemczech idei „społeczeństwa obywatelskiego”. Niemcy w RFN na określenie statusu swojego państwa zaczęli używać sformułowania „mocarstwo cywilne” (*Zivilmacht*). W rozumieniu twórcy tego pojęcia, politologa z Uniwersytetu w Trewirze, Hannsa W. Maulla oznaczało to skoncentrowanie się na budowie własnej gospodarczej prosperity, rygorystycznym przestrzeganiu praw człowieka i obywatelskich wolności, niestosowaniu instrumentów wojskowych w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa, przewidywalności i stabilności zachowań, preferencji dla rozwiązań multilateralnych i zaufaniu politycznym, transferze suwerenności w zakresie bezpieczeństwa i obrony na instytucje wspólnotowe i międzynarodowe<sup>2</sup>.

Po upadku muru berlińskiego w 1989 r. nowy status jednoczących się Niemiec został ustalony w układzie moskiewskim, zawartym 12 września 1990 r. pomiędzy USA, ZSRR, Francją, Wielką Brytanią a RFN i NRD. Niemcy stały się państwem formalnie suwerennym. Cztery mocarstwa w preambule do traktatu zapewniły, że z chwilą zjednoczenia „tracą swoje znaczenia prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw w stosunku do Berlina i Niemiec jako całości” oraz silnie podkreślały, że zjednoczone Niemcy „mają pełną suwerenność na swymi sprawami wewnętrznymi i zagranicznymi”. Układ moskiewski przyznawał Republice Federalnej prawo do prowadzenia, bez jakichkolwiek ograniczeń, własnej, suwerennej polityki zagranicznej. Jeden z najważniejszych artykułów traktatu – szósty, pozwalał Niemcom na nieskrępowane uczestnictwo w wybranych sojuszach<sup>3</sup>.

Siły niemieckie, po zjednoczeniu na mocy wielostronnych porozumień międzynarodowych, zredukowano do 340 tys. żołnierzy, ale pozostawały one głównym oparciem NATO na kontynencie. Jeszcze wówczas były one dobrze uzbrojone i wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> H.W. Maull, *Deutschland als Zivilmacht*, [w:] *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007, VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 73–84.

<sup>3</sup> K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Mit wichtigen Dokumenten*, Bergisch Gladbach 1991, s. 264–266.

<sup>4</sup> G. Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München 2003, s. 27–28; J. Solak, *Rola RFN w NATO w latach 1979–1994*, Warszawa 1999.

Zjednoczone Niemcy za swój priorytet w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa uważały dokonanie dzieła zjednoczenia Europy i powołanie do życia Unii Europejskiej. Jej podstawą była, wypracowana w traktacie z Maastricht, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz współpraca międzynarodowa w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (po 1994 Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy). Oznaczało to faworyzowanie „miękkich” gwarancji bezpieczeństwa (konsultacje, negocjacje, kompromisy) i dystans wobec „twardych” (wojskowych) gwarancji NATO.

Dość szybko jednak Niemcy zostały skonfrontowane z wyzwaniem, które powstało pod znakiem zapytania funkcjonowanie *Zivilmacht*. Republika Federalna uwiłała się w pewną sprzeczność: jak pogodzić historyczne zastrzeżenia, dobrowolne samoograniczenie się z wyzwaniami, które w 1991 r. przyniosły wojnę w Zatoce Perskiej i krwawe walki w Bośni-Hercegowinie (1993–1995). W wojnie przeciwko Irakowi Niemcy prowadziły tzw. dyplomację czekową, udzieliły tylko finansowego wsparcia w operacji „Pustynna burza” (ok. 2 mld dolarów) i wstrzymały się od fizycznego w niej udziału. Zostały za to – uchylanie się od współodpowiedzialności – zgodnie skrytykowane przez sojuszników. Kiedy po burzliwych dyskusjach i debatach w Bundestagu, pod naciskiem partnerów z NATO, zdecydowały się latem 1992 r. wysłać na wody Adriatyku dwa okręty wojenne, a w początkach 1993 r. na akcję humanitarną w Bośni i udział w misji „błękitnych hełmów” w Somalii, spotkały się z zarzutem łamania ustawy zasadniczej. Pacyfiści niemieccy posunęli się nawet tak daleko, że atak sił sojuszniczych na Irak i naloty bombowe na Bagdad przyrównywali do działań koalicji antyhitlerowskiej w czasie II wojny światowej, a stolicę Iraku określali mianem „Drezna pustyni”<sup>5</sup>.

Od 1993 roku rząd kanclerza H. Kohla próbował przeforsować ustawę parlamentarną, która umożliwiałaby zmianę konstytucji i zezwoliła na udział żołnierzy *Bundeswehry* w międzynarodowych siłach zbrojnych. Trafił jednak na silny opór opozycyjnej SPD, która nie godziła się na udział niemieckich jednostek w ramach *peace making*, lecz co najwyżej *peace keeping* i to na podstawie konkretnego mandatu ONZ<sup>6</sup>.

12 lipca 1994 r. orzeczenie drugiej izby Trybunału Konstytucyjnego definitywnie ukróciło trwającą wiele lat dysputę na temat konstytucyjno-prawnych podstaw użycia niemieckich sił zbrojnych poza granicami kraju. Partie rządzącej koalicji CDU/CSU-FDP, znajdujące się pod ostrzałem zachodnich sojuszników, zdecydowane były zwiększyć udział wojsk Bundeswehry w operacjach pokojowych w byłej Jugosławii. Szef frakcji poselskiej CDU/CSU, Wolfgang Schäuble miał publicznie powiedzieć, „iż teraz na pewno nie będziemy posługiwać się tylko książeczką czekową”. Orzeczenie Trybunału ostatecznie rozwiązało spekulacje co do możliwości, kompetencji i granic aktywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa rządu bońskiego. Republice Federalnej formalnie „zezwolono” wykonywać, zagwarantowane w preambule do Ustawy zasadniczej, zobowiązanie wobec sojuszników z NATO i Unii Europejskiej, „by jako równoprawny członek w zjednoczonej Europie służyć pokojowi na świecie”. Gdzie, kiedy i w jakim stopniu RFN miała uczestniczyć w operacjach pokojowych

<sup>5</sup> B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999, s. 62.

<sup>6</sup> O. Diehl, *UN-Einsätze der Bundeswehr. Aussenpolitische Handlungszwänge und innenpolitischer Konsensbedarf*, „Europa-Archiv” 1994, nr 9, s. 445.

RFN ONZ pozostawało wyraźnie sprawą polityczną, a nie konstytucyjną. Zgoda parlamentu na tego typu operacje wojskowe została potraktowana przez sędziów jako warunek *sine qua non* każdej decyzji politycznej o użyciu Bundeswehry poza obszarem działania NATO. W krótkim orzeczeniu można było przeczytać: „Ustawa Zasadnicza zobowiązuje rząd federalny do uzyskania wcześniejszej zgody Bundestagu na użycie sił zbrojnych”<sup>7</sup>.

Werdykt Trybunału z 12 lipca 1994 r. umożliwił Bundeswehrze udział w operacjach *peace keeping* nie tylko w ramach misji pokojowych „błękitnych hełmów”, lecz także w działaniach bojowych NATO pod warunkiem, że każdorazowo decyzja taka zostanie podjęta przez Bundestag zwykłą większością głosów. Decyzja ta wpłynęła na odchodzenie od tradycyjnej niemieckiej „kultury powściągliwości” (*Kultur der Zurückhaltung*) w kierunku normalizacji polityki bezpieczeństwa, a co za tym idzie prowadzenia aktywniejszej działalności w ONZ i NATO.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych wykrystalizowało się i okrzepło nowe oblicze Niemiec, jako państwa w pełni suwerennego, pragmatycznego w działaniu, świadomego swoich słabości, ale też z dużym optymizmem patrzącego we własną przyszłość i zaangażowanego na rzecz budowy „projektu Europa”.

## Zmiana paradygmatu w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa po 1998 r.

Okres „powściągliwości” i „samoograniczenia się” skończył się wraz z odejściem kanclerza H. Kohla ze sceny politycznej, w 1998 r., który na politykę zagraniczną patrzył przez pryzmat własnych życiowych doświadczeń. Symbolicznie też skończyła się epoka republiki bońskiej i po przeniesieniu stolicy do Berlina zapoczątkowana została era republiki berlińskiej. Po wyborach parlamentarnych, po raz pierwszy w dziejach RFN, utworzona została nowa koalicja SPD-Bündnis 90/Die Grünen. W 1998 r., wraz z Gerhardem Schröderem (ur. 1944) i Joschką Fischerem (ur. 1948), na scenę polityczną wkroczyła pozbawiona kompleksów i uprzedzeń nowa generacja polityków, próbująca w większym niż dotąd stopniu patrzeć na politykę zagraniczną przez pryzmat interesów narodowych<sup>8</sup>. Wśród elit politycznych RFN nastąpiła wymiana pokoleniowa, a punktem odniesienia dla niej była nie druga wojna światowa, Auschwitz i Holocaust, lecz własna biografia, najczęściej wydarzenia związane z buntem studenckim w 1968 r. Tam, gdzie było to korzystne, następowało odpolitycznianie przeszłości, wypieranie jej z umysłów, przy jednoczesnej stopniowej relatywizacji wojny i eksponowaniu niemieckich ofiar.

Nowy rząd Schrödera/Fischera kierował się pragmatyzmem, kładł akcent na interesy narodowe, próbował wykazywać większą samodzielność na arenie międzynarodowej i asertywność w relacjach z partnerami. Kanclerz pisał w 1999 r., że Niemcy „trzymając się dobrej rady, sami będą się postrzegać jako wielkie mocarstwo

<sup>7</sup> *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994*, Karlsruhe 1994, s. 5. Por.: L. Rühl, *Der Spruch von Karlsruhe*, „Europäische Sicherheit” 1994, nr 9, s. 429.

<sup>8</sup> D. Vernet, *Kluge Ausschöpfung begrenzter Souveränität. Die Europapolitik der rot-grünen Koalition*, „Internationale Politik” 1999, nr 5, s. 11–18.

w Europie – co czynią też nasi sąsiedzi – i odpowiednio ukierunkowywać pod tym kątem politykę zagraniczną<sup>9</sup>.

W innym kluczowym wystąpieniu, 2 września 1999 r., z okazji otwarcia nowej siedziby w Berlinie zasłużonego i renomowanego Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, kanclerz podkreślał, że rozumie niemiecką politykę zagraniczną jako „politykę w i z Europą”, niemiecka *Sonderweg*, ze względu na postęp w integracji europejskiej i wzrastającej świadomości Niemców i ich sąsiadów, należy do przeszłości. „Z tego powodu – akcentował – niemiecka polityka zagraniczna powinna być polityką oświeconego własnego interesu (*eine Politik des „aufgeklärten Eigeninteresses*.”)<sup>10</sup>.

Zasadnicze przeobrażenia dokonały się jednak w niemieckim nastawieniu do polityki bezpieczeństwa, udziału w misjach militarnych i przyswojeniu czynnika wojskowego, jako narzędzia w kształtowaniu własnej pozycji międzynarodowej. Zmiana priorytetów ujawniła się w przejściu od zabezpieczenia własnej egzystencji, w ramach NATO, do udziału w eksporcie stabilności do zagrożonych rejonów świata w ramach akcji multilateralnych. Nowy rząd G. Schrödera/J. Fischera w umowie koalicyjnej z 20 października 1998 r. zastrzegł, że w polityce zagranicznej kierować się będzie zasadą pokojowej prewencji i wzmocnienia międzynarodowego porządku prawnego. Prawo do interwencji zbrojnej mogło mieć miejsce w ścisłym porozumieniu i za zgodą Narodów Zjednoczonych<sup>11</sup>.

Wobec eskalacji konfliktu w Kosowie w 1998 r. i bezradności OBWE, w Stanach Zjednoczonych przyjęta została opcja na siłowe rozwiązanie konfliktu, co dało dobre efekty w Bośni, jesienią 1995 r. Pomimo początkowych wątpliwości, kanclerz Schröder szybko przyłączył się do amerykańskiej inicjatywy. 16 października 1998 r. odbyła się wielogodzinna debata parlamentarna, która miała zadecydować o pierwszej w powojennych dziejach Republiki Federalnej Niemiec akcji zbrojnej. Partie rządzące, przy cichym wsparciu chadeckiej opozycji, uchwaliły udział 14 niemieckich samolotów *Tornado* w planowanych ewentualnych nalotach na Jugosławię i udział 500 żołnierzy. SPD i Zieloni przełamały ostatecznie opory wobec udziału Bundeswehry w misjach bojowych za granicą. Z partii opozycyjnych tylko PDS pełniła rolę „antymilitarystycznej” opozycji<sup>12</sup>. Jak pisał konserwatywny historyk i politolog z Uniwersy-

<sup>9</sup> G. Schröder, *Eine Außenpolitik des „Dritten Weges*”, „Gewerkschaftliche Monatshefte” 1999, nr 7–8, s. 392–396.

<sup>10</sup> *Außenpolitische Verantwortung Deutschlands in der Welt. Die Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schröder am 2. September 1999 vor dem DGAP*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 1999, nr 55. Por. R. Bauman, *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Verschiebungen im außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren*, [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-663-10521-3\\_4](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-663-10521-3_4) [dostęp: 29.12.2016]; H.W. Maull, W. Neßhöver, Ch. Stahl, *Vier Monate rot-grüne Aussenpolitik*, „Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik” 1999, nr 1, [https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Lehrst%C3%BChle/IB\\_und\\_AP\\_\\_Schieder\\_/TAZIP/tazip1.pdf](https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Lehrst%C3%BChle/IB_und_AP__Schieder_/TAZIP/tazip1.pdf) [dostęp: 29.12.2016]. Por. K. Bachman, *Republika bez gorsetu*, Wrocław 2005; P. Buras, *Dokąd prowadzi „niemiecka droga”? O polityce zagranicznej Niemiec 2001–2004*, Wrocław 2006.

<sup>11</sup> *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN*, Bonn, 20. Oktober 1998, <http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html> [dostęp: 20.12.2016].

<sup>12</sup> Przebieg debaty zob.: „Das Parlament”, z 30.10.1998. Por. J. Varwick, *Kultura strategiczna i zmiany w polityce bezpieczeństwa Niemiec (Hwojna o Kosowo), zwalczanie terroryzmu, kryzys iracki*, [w:] *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i Niemczech*, red. K. Malinowski, Poznań 2003, s. 241.

tetu w Erlangen, Gregor Schöllgen, „było pewnym paradoksem, że to SPD i a jeszcze bardziej pacyfistyczna partia Zielonych krytykujące ostro w przeszłości próby zaangażowania Bundeswehry w misje wojskowe *out of area*, musiały wziąć na siebie odpowiedzialność i wprowadziły Niemcy do wojny”<sup>13</sup>.

Udział w operacji kosowskiej, na równych prawach z pozostałymi mocarstwami, był symbolicznym powrotem Niemiec do „normalności”. Za koniecznością interwencji, wprawdzie z oporami, opowiedzieli się nawet gorący obrońcy *Zivilmacht*. Niemiecka misja w Kosowie otworzyła nowy rozdział w dziejach Niemiec, tym razem republiki berlińskiej. Wśród ostrych dyskusji i polemik, emocjonalnych komentarzy i reakcji wykuwało się nowe postrzeganie Niemiec w polityce międzynarodowej oraz ich miejsce na geopolitycznej mapie Europy i świata. Oznaczało to także odejście od adenauerowskich działań mających na celu rehabilitację i uwiarygodnienie Republiki Federalnej na zewnątrz, przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na rozwoju gospodarczym i społecznym wewnątrz kraju.

Po atakach terrorystycznych na USA 11 września 2001 r. Niemcy okazali olbrzymią solidarność. Kiedy prezydent George W. Bush poprosił Berlin o wsparcie militarne dla planowanej operacji wojskowej w Afganistanie, 6 listopada kanclerz ogłosił gotowość ekspedycji za granicę 3900 żołnierzy Bundeswehry, co tym samym wywołało kolejną debatę społeczną i parlamentarną w RFN, gdyż przeciwko niemieckiemu udziałowi w interwencji zbrojnej opowiadało się 57% niemieckiego społeczeństwa<sup>14</sup>.

Taktyka przyjęta przez Amerykanów w Afganistanie w dużym stopniu osłabiała krytykę przeciwników niemieckiego zaangażowania w operacjach wojskowych. USA zdecydowały się działać samodzielnie, prosząc tylko wybiórczo niektórych sojuszników o aktywniejsze wsparcie. W rezultacie niemiecki potencjał wojskowy, podobnie jak innych państw z wyjątkiem brytyjskiego, wykorzystany został w niewielkim stopniu. W operacjach uczestniczył zaledwie 100-osobowy elitarny oddział specjalny (*Kommando Spezialkräfte*), pomimo że Niemcy postawiły do dyspozycji wspomniany kontyngent liczący 3900 żołnierzy<sup>15</sup>.

Zasadnicze znaczenie dla odbudowy pozycji mocarstwowej Niemiec miała mieć kwestia iracka. Przyjęta przez USA, po zamachach terrorystycznych we wrześniu 2001 r., tzw. doktryna Busha przewidywała swobodę zastosowania przez Amerykanów środków wojskowych wobec państw bezpośrednio i pośrednio zaangażowanych w popieranie międzynarodowego terroryzmu. Co najważniejsze, to Waszyngton decydował kogo wciągnąć na taką listę.

Niemcy, wychowani w duchu *Zivilmacht*, nie byli przygotowani na poparcie neo-konserwatywnej koncepcji prymatu siły w polityce i forsowania militarnych rozwiązań mieszczących się w doktrynie Busha. Amerykanom z kolei zależało na uzyskaniu niemieckiej przychylności, ponieważ od 1 stycznia 2002 r. obejmowali przewodnictwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Jednak w Berlinie nieakceptowano takiej nowej wizji światowego ładu, w której – pod pozorem walki z terroryzmem – Amerykanie

<sup>13</sup> G. Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München 2003, s. 79–80.

<sup>14</sup> Szerzej zob. M. Jaworska, *Stosunki niemiecko-amerykańskie w latach 1998–2005*, Toruń 2011, s. 10–12.

<sup>15</sup> J. Kiwerska, *Niemcy we Wspólnocie transatlantyckiej*, [w:] J. Kiwerska, B. Koszel, S. Żerko, *Polityka zagraniczna Niemiec*, Poznań 2011, s. 216.



uzurpować będą sobie prawo gdzie i kiedy zastosują środki militarne. Niemieckie wątpliwości stopniowo narastały. Pojawiły się otwarcie artykułowane pretensje do administracji Busha o amerykański unilateralizm, brak konsultacji i wyznaczanie fałszywych celów i metod walki. Nawet postronnym obserwatorom rzucało się w oczy, że w różnych wypowiedziach politycy przede wszystkim rządzącej koalicji w coraz to śmielszych słowach atakowali Stany Zjednoczone, co za czasów Kohla byłoby nie do pomyślenia.

Apogeum tych antyamerykańskich wystąpień stanowiło przemówienie G. Schrödera 5 sierpnia 2002 r., na wiecu wyborczym SPD w Hanowerze, i 13 września, podczas debaty w Bundestagu. W stolicy Dolnej Saksonii, przeciwstawiając się amerykańskiej filozofii prowadzenia polityki, kanclerz w populistycznym duchu przekonywał, że znacznie lepsza jest „niemiecka droga”. Celowo używał tego terminu negatywnie kojarzonego z przeszłością Niemiec, by wykazać, że teraz *deutscher Weg* oznacza brak zgody na awanturniczą politykę USA wobec Iraku, a Niemcy stoją na straży obrony międzynarodowego prawa i porządku. Kanclerz użył nawet sformułowania, że „niemiecka polityka kształtowana będzie tylko w Berlinie i nigdzie indziej”. Zdania te wyrwane z towarzyszącego mu kontekstu były następnie wielokrotnie przytaczane w różnych publikacjach i podawane, jako dowód wzrastającej potęgi Niemiec i ich mocarstwowych aspiracji<sup>16</sup>.

Nietrudno było zauważyć, że politycy SPD poszli w kierunku renacjonalizacji polityki zagranicznej państwa i zaczęli skutecznie kwestionować adenauerowski dogmat o ścisłym związku bezpieczeństwa RFN z sojuszem z USA. Za użycie w ostatniej fazie kampanii wyborczej antyamerykańskiej retoryki Schröder zapłacił utratą bliskich kontaktów z USA oraz ochłodzeniem relacji z Wielką Brytanią. Zrekompensował to rozbudową stosunków z Rosją pod rządami prezydenta Władimira Putina.

Ostatnim akordem koalicji SPD-Zieloni było przyjęcie, 18 marca 2005 r., przez Bundestag „Ustawy o udziale parlamentu w decyzjach o wysłce uzbrojonych oddziałów za granicę”, która związała ekspedycję wojsk niemieckich za granicę z wolą parlamentu. To wówczas do Bundeswehry przyłgnęła nazwa „armia parlamentarna”<sup>17</sup>.

## Kontynuacja „kultury wstrzemięźliwości” pod rządami kanclerz Merkel

Po przedterminowych wyborach do Bundestagu, 18 września 2005 r. doszło do utworzenia, po raz drugi w historii RFN, rządu „wielkiej koalicji” CDU/CSU-SPD z Angelą Merkel, jako kanclerzem, i Frankiem-Walterem Steinmeierem, jako ministrem spraw zagranicznych. Objęcie steru rządów przez Angelę Merkel spowodowało oczyszczenie atmosfery wokół partnerstwa transatlantyckiego i budowanej europejskiej

<sup>16</sup> B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy*, Wyd. Instytutu Zachodniego, Poznań 2012.

<sup>17</sup> *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*, Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung> [dostęp: 05.01.2017].

tożsamości obronnej. Merkel jeszcze jako przywódczyni opozycji odwiedziła Stany Zjednoczone w 2001 i 2003 r., gdzie dała się poznać jako wytrawny polityk, rozumiejący potrzebę ścisłego współdziałania euroatlantyckiego. Po objęciu urzędu dała wyraźnie do zrozumienia, że jej gabinet będzie dążyć do poprawy stosunków i przywrócenia bliskiego partnerstwa oraz współpracy między USA a Niemcami. Wielokrotnie powtarzała, że polityka zagraniczna jej ekipy opiera się na dwóch filarach: transatlantyckim partnerstwie i jedności europejskiej<sup>18</sup>. To jej zasługą było przeforsowanie w umowie koalicyjnej, podpisanej 11 listopada 2005 r. pomiędzy CDU, CSU i SPD, sformułowania o konieczności „bliskich, pełnych zaufania” stosunków między Ameryką a Europą, która powinna odgrywać rolę partnera USA. Położono silny akcent na współpracę atlantycką, ponieważ „europejskiego i atlantyckiego bezpieczeństwa nie da się rozdzielić. Z drugiej strony podkreślono szczególną odpowiedzialność Niemiec za utrzymanie i rozwój europejskiego procesu integracji. Wyrażono zdecydowaną wolę urzeczywistnienia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Unię Europejską uznano za „gwaranta politycznej stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu Niemiec i Europy”<sup>19</sup>.

Próby uporządkowania niemieckiej polityki bezpieczeństwa w jej otoczeniu międzynarodowym podjął się dokument Federalnego Ministerstwa Obrony z października 2006 r. pod nazwą *Biała Księga dotycząca polityki bezpieczeństwa RFN i przyszłości Bundeswehry*. Podkreślono w nim, że filarem bezpieczeństwa RFN i jej politycznej stabilności są Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki, gdzie dla obu tych organizacji Republika Federalna jest „niezawodnym partnerem”. Zdefiniowane zostały wyzwania i zagrożenia dla szeroko pojętego bezpieczeństwa RFN, do których zaliczono globalizację, terroryzm, proliferację broni masowego rażenia i zbrojenia, konflikty regionalne, nielegalny handel bronią, niestabilne państwa, zapewnienie bezpiecznych dróg transportu surowców i komunikacji, bezpieczeństwo energetyczne, migracje, epidemie oraz pandemie. Wyraźnie określone zostały niemieckie interesy sprowadzające się do ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa, praworządności, wolności, demokracji i dobrobytu obywatelom RFN, ochrona suwerenności oraz nietykalności terytorium RFN, zapobieganie lub przeciwdziałanie kryzysom związanym z konfliktami regionalnymi, istotnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa RFN, przeciwdziałanie globalnym zagrożeniom, wspieranie praw człowieka na świecie, wzmacnianie organizacji międzynarodowych, a także wspieranie handlu międzynarodowego. Zdefiniowane zostały w nim także zadania Bundeswehry, które sprowadzały się do zapobiegania i przeciwdziałania międzynarodowym konfliktom, zwalczania terroryzmu, wspierania sojuszników, ochrony RFN oraz niemieckich obywateli, uczestnictwa w akcjach ratunkowych i humanitarnych, a także w operacjach pomocniczych w kraju. Punktem odniesienia dla tych działań miała być Unia Europejska, której EPBiO uległa wzmocnieniu po przyjęciu

<sup>18</sup> S. Harnisch, *Die Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung Merkel: eine liberale Analyse der Großen Koalition*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2010, nr 1, s. 59–83.

<sup>19</sup> *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11.2005*, [http://www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf) [dostęp: 09.01.2017]; H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22.



Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i ustanowieniu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa<sup>20</sup>.

Ogólnonarodowa debata o celowości misji zagranicznych Bundeswehry wybuchła ze zdwojoną siłą w 2009 r., kiedy oddziały niemieckie w Afganistanie, odpowiedzialne za odbudowę infrastruktury, zbombardowały uprowadzone przez talibów dwie nатовskie cysterny z benzyną, co pociągnęło za sobą śmierć m.in. 100 cywili. Spowodowało to dymisję ministra pracy Franza-Josefa Junga, który we wcześniejszym rządzie Merkel był ministrem obrony, i powołanie parlamentarnej komisji śledczej. Odwołani zostali inspektor generalny Bundeswehry, generał Wolfgang Schneiderhan, i wiceszef MON, Peter Wichert. Po niefortunnej wypowiedzi o konieczności obrony Hindukuszu przez Niemcy, w celu obrony ich interesów gospodarczych, 31 maja 2009 r. ze swojego stanowiska zrezygnował nawet prezydent Horst Köhler. Media i komentatorzy byli zgodni, że obrona niemieckich interesów gospodarczych przez Bundeswehrę poza granicami kraju łamie podstawy Ustawy Zasadniczej RFN<sup>21</sup>.

Dyskusja wywołana wokół definiowania roli Bundeswehry w świecie i miejsca w realizacji polityki zagranicznej państwa przybrała na sile po kolejnych wyborach parlamentarnych w 2009 r., które zaowocowały powrotem do koalicyjnego rządu CDU/CSU-FDP z kanclerz Merkel na czele. Miała ona świadomość pogorszenia się sytuacji w siłach zbrojnych. Od 1998 r. pacyfistyczna Partia Zielonych, wspólnie z postkomunistyczną PDS, skutecznie blokowały niezbędne reformy. Jeżeli w 2003 r. brytyjski podatnik na obronę wydawał przeciętnie 722 dol., Francuz 765 dol., to Niemiec tylko 426 dol. Budżetowe wydatki na Bundeswehrę Merkel zostały zamrożone na poziomie około 1,5% PKB, czyli nieco ponad 24 mld euro rocznie. Wielka Brytania i Francja wydawały o 16 mld euro więcej. Wydatki na wojsko za czasów rządu A. Merkel zwiększyły się nieznacznie: z 24,1 mld euro w 2005 r. do 26,2 mld euro w 2007 r. Zmniejszono liczebność armii i likwidowano bazy wojskowe co rodziło problemy społeczne i zwiększało bezrobocie. Spadała ranga zawodu oficerskiego. Na to wszystko nakładały się niekończące dyskusje, czy zachować armię z poboru, czy też przekształcić ją w formację w pełni zawodową. Osłabiła Bundeswehrę podjęta, 1 marca 2011 r., pod wpływem skandalu z plagiatem pracy doktorskiej, dymisja wydawałoby się niezwykle energicznego i kompetentnego ministra obrony von und zu Guttenberga<sup>22</sup>.

Dopiero w latach 2010–2011 rząd przystąpił do gruntownej – jak się później okazało, mało udanej – reformy sił zbrojnych. Dnia 1 lipca 2011 r. zniesiono armię z poboru i zastąpiono ją armią zawodową. Do 2010 r. siły Bundeswehry stopniały do 250 tys. żołnierzy, a po reformie zostały zredukowane do 185 tys. z perspektywą redukcji do 175 tys. Cięcia objęły personel bazy sił zbrojnych, czyli ich zaplecza logistycznego i zaopatrzeniowego, siły powietrzne oraz personel marynarki wojennej, podobnie jak korpus medyczny. Sztaby zostały mocno odchudzone, nowy minister obrony, Thomas

<sup>20</sup> *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Oktober 2006. Por. J. Gotkowska, *W połowie drogi do pełnoletności – niemiecka polityka bezpieczeństwa. Między presją sojuszników i ambicjami politycznymi a brakiem strategii i sceptycyzmem społeczeństwa*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 4, 10.03.2010.

<sup>21</sup> *Udział Bundeswehry w misjach zagranicznych; Niemcy w szoku. Prezydent Köhler obraził się i ustąpił ze stanowiska*, „Gazeta Wyborcza”, 31.05.2009.

<sup>22</sup> *Neue Studie: Bundeswehr ist teuer und ineffizient*, „Die Welt”, 2.07.2011; S. Meyer, *Bundeswehr: Massive Unzufriedenheit und Frust in der Truppe*, „Die Welt”, 31.08.2011.

de Maizière, dążył do redukcji do 2017 r. garnizonów i baz Bundeswehry o 64 placówki, do zakładanej ogólnej liczby 264. Największe cięcia objęły Bawarię i Północne Niemcy. Liczba czołgów *Leopard 2*, chluby armii niemieckiej, została zmniejszona z 350 do 225<sup>23</sup>.

Te niekorzystne trendy utrzymane zostały po powrocie do rządów „wielkiej koalicji” w 2013 r. Nowa minister obrony, Ursula von der Leyen, większą uwagę przywiązywała do kosztów osobowych i „społecznej” misji Bundeswehry, aniżeli do modernizacji armii<sup>24</sup>. Kiedy w marcu 2015 r. przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, na łamach prasy zaapelował o budowę armii europejskiej kontrolowanej przez Parlament Europejski, w opinii odbiorców realizacji tej propozycji mieliby się doczekać już nie jej synowie, lecz wnuki<sup>25</sup>.

Wspierane przez Niemcy „miękkie” oddziaływanie w sytuacjach konfliktowych zostało poważnie nadwątlone w czasie rewolucji arabskich w Tunezji, Egipcie, Libii i Syrii w latach 2010–2011. Dodatkowo podzieliły one zachodnich sojuszników i obnażyły nieefektywność, a także nieskuteczność WPZiB oraz EPBiO. Uznawanej za mało przebojowej Wysokiej Przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Catherine Ashton, nie udało się skoordynować wspólnego stanowiska państw unijnych i ustalenia wspólnego planu działań. Rychło ujawniły się zróżnicowane postawy głównych państw unijnych. Podczas gdy Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, w ramach NATO i poza sojuszem, aktywnie wspierały bronią oraz żywnością powstańców walczących z dyktatorskimi reżimami, Niemcy zachowały daleko idącą powściągliwość, ograniczając się do moralnego wsparcia i pomocy grupy niemieckich oficerów pracujących w logistyce w sztabach NATO. W Radzie Bezpieczeństwa ONZ administracja amerykańska optowała za szerokim mandatem zakazu lotów nad obszarem zajęтым przez powstańców. Pomimo tego, że Berlin solidaryzował się z celami rezolucji, 17 marca 2011 r. przedstawiciel Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wstrzymał się od głosu w sprawie przyjęcia dokumentu wspierającego działania NATO w Libii<sup>26</sup>.

Niemieckie stanowisko wywołało niezwykle krytyczne reakcje we Francji, Wielkiej Brytanii i USA oraz wśród elit politycznych samej Republiki Federalnej. Z oburzeniem przyjmowano fakt, że nie głosowały one wspólnie ze starymi sojusznikami, ale z nowymi – Rosją, Chinami, Indiami i Brazylią<sup>27</sup>. Niemcy natomiast twierdzili, że mieli uzasadnione podejrzenia, iż kwestia militarnego rozwiązania została już wcześniej omówiona i zaaprobowana przez Francję oraz Wielką Brytanię, a Berlin świadomie został wyłączony z tego porozumienia<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> *Próby odwrócenia cięć*, Defence 24, <http://www.defence24.pl/197967,bundeswehra-zwiekszyliczbe-czolgow-leopard-2-proby-odwrocenia-ciec> [dostęp: 10.02.2016].

<sup>24</sup> *Neue Verteidigungsministerin: Wie von der Leyen die Bundeswehr reformieren will*, „Der Spiegel”, 12.01.2014.

<sup>25</sup> *Juncker za wspólną europejską armią. Sygnał dla Rosji, Rzeczpospolita*, 8.03.2015; T. Bielecki, *Jean-Claude Juncker wzywa do stworzenia armii europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 9.03.2015.

<sup>26</sup> A. Möller, *L'Allemagne face au printemps arabe*, Note du Cerfa 88, Paris, Juillet 2011.

<sup>27</sup> R. Herzinger, *Libyen: Die deutsche Außenpolitik hat sich gründlich blamiert*, „Die Welt”, 22.08.2011; J. Vrwick, *Unzuverlässiger Bündnispartner. Ist Deutschland aussenpolitisch isoliert?*, „Internationale Politik-one line”, 23.08.2011, <http://www.internationalepolitik.de/2011/08/23/unzuverlassiger-bundnispartner-2> [dostęp: 20.01.2017].

<sup>28</sup> C. Demesmay, K. Sold, *Reaktionen auf den arabischen Frühling. Kleinster gemeinsamer Nenner statt innovativer Kompromisse*, [w:] *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Ent-*

Aneksja Krymu przez Rosję i walki w Donbasie w 2014 r. przyczyniły się do zwiększenia aktywności europejskich liderów na rzecz znalezienia dyplomatycznego rozwiązania konfliktu na Ukrainie z A. Merkel w roli głównej. To jej zasługą było doprowadzenie, 12 lutego 2015 r., do podpisania tzw. drugiego porozumienia mińskiego, którego głównym punktem było zawieszenie broni i wycofanie ciężkiego sprzętu z linii walk. Negocjacje kosztowały Merkel wiele wysiłków. Szkic do rozmów na temat najnowszego porozumienia Merkel przygotowała z prezydentem Francji po wizytach w Moskwie i Kijowie. Odbiła serię rozmów telefonicznych z Poroszenką, Putinem i Hollande'm, a z Obamą koordynowała wspólną postawę Zachodu. Podczas lutowej monachijskiej konferencji bezpieczeństwa niezachwianie prezentowała pogląd, że z Rosją trzeba rozmawiać, bo wojna w Donbasie jest dla Ukrainy nie do wygrania<sup>29</sup>. W Mińsku, w czasie 16-godzinnego maratonu, groziła zerwaniem rozmów, gdyby separatyści mieli bojkotować wypracowane ustalenia. Drugie porozumienie mińskie z pewnością było jej osobistym sukcesem, lecz okupionym fizycznym i psychicznym wyczerpaniem. Udało się jej utrzymać chwiejną jedność państw UE w kwestii utrzymania sankcji wobec Rosji, przynajmniej do połowy lipca 2015 r., a we własnym kraju powstrzymać hałaśliwą propagandę i ofensywę „rozumiejących Rosję” (*Russlandverstehher*)<sup>30</sup>.

## Reluctant Hegemon

„Europejskie Niemcy w germańskiej Europie” to przewrotna teza znanego niemieckiego socjologa Ulricha Becka, z 2013 r., dobrze oddająca dyskusję, jaka od dłuższego czasu toczy się w publicznej debacie na temat przywództwa niemieckiego w Unii Europejskiej w XXI wieku. Już od początku lat dziewięćdziesiątych obawiano się zjednoczonych Niemiec i ich potęgi gospodarczej, ale jednocześnie dominowało przeświadczenie, że nową, uzyskaną siłę Niemcy spożytkują na rzecz budowy zjednoczonej Europy. Na wszelki wypadek pogłębiono integrację europejską w postaci traktatu z Maastricht. Miał on uwikłać Niemcy w kokonie konstrukcji europejskiej do takiego stopnia, aby nie były w stanie podjąć żadnej poważniejszej inicjatywy bez aprobaty ich sojuszników i partnerów. Pozbawienie Niemców marki niemieckiej, która była symbolem niemieckiego prestiżu i osiągniętej prosperity oraz wprowadzenie wspólnej waluty miało być jednym z instrumentów tej polityki i gwarancją „europeizacji” Niemiec.

Światowy kryzys gospodarczy w 2008 r. i jego rozlanie się na Europę spowodowały, że Niemcy, jako najważniejsze państwo eurolandu, stały się centrum polityki europejskiej. Kanclerz Merkel zasmakowała w polityce zagranicznej i coraz pewniej poruszała się na europejskich oraz światowych salonach. Niezachwianie przekonywała, że w swojej działalności kieruje się przesłaniem *in dubio pro Europa*, ale jej

---

*scheidungsprozesse in der Europapolitik*, hrsg. C. Demesmay, M. Koopmann, J Thorel, Baden-Baden 2013, s. 79.

<sup>29</sup> *Die Ukraine-Krise im Fokus der Münchener Sicherheitskonferenz 2015*, „Ukraine-Analysen” 2015, nr 145, [www.laender-analysen.de/ukraine](http://www.laender-analysen.de/ukraine) [dostęp:15.03.2015].

<sup>30</sup> M. Książniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki” 2015, nr 57.

działaniom przyglądano się z coraz większą podejrzliwością. Jak pisała w 2013 r. Gertrud Höhler, autorka głośnej, krytycznej wobec Merkel książki, „Im gorsza była sytuacja Europy, tym lepiej powodziło się Niemcom [...] Europa sięgnąwszy dna była gotowa na przyjęcie koncepcji władzy Merkel, a Merkel szykowała się do rządzenia Europą”<sup>31</sup>. Wspomniany U. Beck wskazywał na pozorną apolityczność działań niemieckich przystanianych wyłączną troską o stan unijnych finansów i równowagę budżetową. „Nowa niemiecka władza w Europie nie opiera się jak w niegdysiejszych czasach na przemoc, ale na *ultima ratio*. Nie potrzebuje broni, by innym państwom narzucić swoją wolę”<sup>32</sup>. Wyglądało więc na to, że przywództwo w Europie nie spadło na Berlin nieoczekiwanie, ale też uzewnętrzniło, że nie do końca dają oni sobie z tym radę. Wprawdzie imponuje im prestiż i ranga mocarstwa, na którego zwrócone są oczy Europy i innych wielkich światowych potęg, ale z drugiej strony mają świadomość, że w realiach XXI w. dominacja w Europie oznacza w pierwszej kolejności olbrzymią odpowiedzialność i poważne finansowe obciążenia. Znany badacz spraw niemieckich z uniwersytetu w Birmingham, William Paterson, używa określenia „niechciany” hegemon (*reluctant hegemon*), co można jednakowoż rozumieć dwuznacznie. Z jednej strony, jako niechęć samych Niemców do sprawowania przywódczej roli w Europie, a z drugiej, jako rezerwa ich sąsiadów i partnerów wobec dominującej roli tego państwa na kontynencie. Brytyjski badacz wymienia trzy poważne ograniczenia, z którymi muszą liczyć się Niemcy w swoich wielkomocarstwowych aspiracjach: ograniczenie ich potęgi do sfery gospodarczej, z powodu ich przeszłości brak międzynarodowej akceptacji i legitymizacji do sprawowania roli hegemonu oraz wreszcie ograniczenia wewnętrzne w postaci ścisłej kontroli przez Bundestag polityki zagranicznej rządu, wspieranego autorytetem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>33</sup>.

Sami Niemcy z dużą niechęcią mówią o własnym przywództwie w UE i starają się uciszyć groźne pomruki płynące z południa Europy o powstawaniu zaborczej IV Rzeszy. Ceniony politolog starszej generacji, Christian Hacke, już w 1988 r. pisał, że Niemcy są „hegemonem wbrew własnej woli” (*Hegemon wider Willen*) i powtórzył to zdanie w książce wydanej już po zjednoczeniu, w kilka lat później<sup>34</sup>.

Niemcy są silne w Europie, ale wynika to ze słabości ich partnerów. Potrafiły narzucić i tak zarządzać kryzysem strefy euro, aby to najlepiej odpowiadało ich interesom. Są też największym beneficjentem Unii Walutowo-Gospodarczej. Ale w opinii Günthera Oettingera, byłego premiera kraju Badenii-Wirtembergii i obecnego komisarza Unii Europejskiej, ogłoszonej na początku 2015 r., Niemcy jeszcze nigdy nie były tak silne, ale silniejsze już nie będą. Podziwiane przez wszystkich rosnące świadczenia socjalne w tym kraju i oszałamiające wyniki w eksporcie nie będą trwały długo, Niemcy dramatycznie się starzeją, a mieszkańcy USA są przeciętnie o 7 lat młodszy od obywateli RFN. Są syści i zadowoleni z osiągniętego poziomu życia

<sup>31</sup> G. Höhler, *Matka chrzestna. Jak Angela Merkel przebudowuje Niemcy*, Poznań 2013, s. 115.

<sup>32</sup> U. Beck, *Niemiecka Europa*, Warszawa 2013, s. 69.

<sup>33</sup> W. Paterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, „The JCMS Annual Review of the European Union in 2010”.

<sup>34</sup> Ch. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart-Frankfurt am Main 1988, 1993.

i pragną tylko utrzymania *status quo*. Z ich strony nie należy oczekiwać żadnego poważnego nowego impulsu dla integracji europejskiej<sup>35</sup>.

Oslabienie pozycji Francji pod rządami F. Hollande'a spowodowało, że to Niemcy narzuciły swój model reformy ustrojowej strefy euro i tym samym przekształciły się w niekwestionowanego lidera Unii Europejskiej. Uwikłanie prezydenta w wewnętrzne problemy Francji i bierność brytyjskiego premiera, Davida Camerona, w wykuwaniu polityki UE sprawiły, że unijne przywództwo niejako skoncentrowało się na RFN. Powojenne Niemcy nie są do tego przywykłe i dlatego europejscy komentatorzy tak chętnie używają sformułowania *reluctant Hegemon*<sup>36</sup>.

Piętą achillesową RFN jest nadmiernie zaufanie do „miękkich” środków oddziaływania na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, co jest pochodną nastrojów społecznych w tym państwie i obecności w parlamencie partii pacyfistycznych (Die Linke, Zieloni, lewe skrzydło SPD). „Kulturą wstrzemięźliwości” i osłabianiem potencjału wojskowego Bundeswehry Niemcy wpędziły się ślepy zaufek. Wprawdzie w misjach zagranicznych Bundeswehry w 2015 r. uczestniczyło 2528 żołnierzy (stan na 01.2015), ale wyniki badań opinii publicznej są jednoznaczne. Sondaże przeprowadzone na zlecenie tygodnika „Die Zeit”, w grudniu 2014 r. wykazały, że 51% Niemców odrzuca jakąkolwiek formę zaangażowania Niemiec w konflikty zbrojne za granicą, a tylko 31% uważa za celowy udział Niemiec w międzynarodowych akcjach zbrojnych. 82% pytanych uważało, że siły zbrojne Niemiec powinny ograniczyć liczbę misji wojskowych, a 62% było zdania, że ich kraj w polityce zagranicznej powinien zachować daleko idącą ostrożność<sup>37</sup>. Nie ulega wątpliwości, że obywateli RFN utwierdza w tym przekonaniu fakt, że w kwestii pochopnej interwencji w Iraku i nieodpowiedzialnych działań na rzecz obalenia reżimu Kadafiego w Libii, to oni mieli rację. Z kolei wytrwała dyplomacja i koncyliacyjna postawa kanclerz Merkel przyczyniły się do porozumienia mińskiego oraz zaprzestania walk we wschodniej Ukrainie.

Jednakże Niemcy znajdują się pod silną presją sojuszników i partnerów z NATO oraz UE, którzy oczekują, że będą oni wypełniać sojusznicze zobowiązania zarówno w cywilnym, jak i w militarnym aspekcie polityki bezpieczeństwa, adekwatnie do ich roli w Europie i świecie. Informacja, że Niemcy, ze względu na fatalny stan sił zbrojnych, nie są w stanie udzielić efektywnej pomocy w razie zagrożenia na wschodniej flance NATO ze strony Rosji w 2015 r. poruszyła opinię publiczną, zwłaszcza w Polsce. Pod presją wydarzeń na Ukrainie, zagrożeń ze strony państwa islamskiego i fali uchodźców, Niemcy wycofują swoje zastrzeżenia wobec rotacyjnej instalacji sił i magazynów z bronią w Polsce i państwach bałtyckich. Mało przewidywalne działania Rosji uzmysłowiły rządowi kanclerz Merkel konieczność zwiększenia wydatków na obronność i wyposażenia armii w większą ilość nowoczesnego sprzętu, zwłaszcza czołgów i samolotów. Zgodnie z postulatami szczytu NATO z Newport (4–5.09.2014), RFN zobowiązała się do zwiększenia wydatków na cele wojskowe z obecnego poziomu 1,2% PKB, do postulowanego przez NATO 2% PKB. Ekspertcy oceniają jednak, że mało realne są niemieckie obietnice wzrostu nakładów do

<sup>35</sup> S. Scholz, *Kein Grund zum Zurücklehnen*, [http://www.schwaebische.de/wirtschaft/aktuelle-nachrichten\\_artikel,-Kein-Grund-zum-Zuruecklehnen-\\_arid,10157920.html](http://www.schwaebische.de/wirtschaft/aktuelle-nachrichten_artikel,-Kein-Grund-zum-Zuruecklehnen-_arid,10157920.html) [dostęp: 20.02.2017].

<sup>36</sup> Z.M. Beddoes, *Europe's reluctant hegemon*, „The Economist”, 15.06.2013.

<sup>37</sup> *Mehrheit der Deutschen lehnt Auslandseinsätze ab*, „Die Zeit”, 28.12.2014.

2019 r. z 32,97 mld euro do 35,01 mld. Zgadza się na to wprawdzie 53% obywateli, ale 43% jest przeciwko<sup>38</sup>.

Zamachy terrorystyczne w Paryżu i Saint Denis w listopadzie 2015 r. w niewielkim stopniu wpłynęły na niemieckie nastroje. Decyzja podjęta przez Bundestag 4 grudnia 2015 r. zapowiadała niemiecki wkład w walkę z państwem islamskim, w ramach wsparcia działań Francji, Iraku i międzynarodowej koalicji. Dotyczyło to jednak tylko postawienia do dyspozycji samolotów-cystern; ograniczenia się do zadań rozpoznawczych i wywiadowczych na morzu oraz w powietrzu (samoloty tornado), wsparcia dla ochrony działań na morzu, wzmocnienia sztabów operacyjnych. Ogółem zaangażowanych miało być 1200 żołnierzy i personelu. W imiennym głosowaniu za zaangażowaniem niemieckiego wojska opowiedziało się 445 posłów Bundestagu, przeciwnych było 146. Natomiast 7 posłów wstrzymało się od głosu<sup>39</sup>.

Pewnym przełomem w myśleniu o roli i zadaniach Niemiec w świecie było wystąpienie prezydenta Joachima Gaucka, w końcu stycznia 2014 r., na otwarciu monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Prezydent Niemiec, wskazując na trwałe demokratyczne osiągnięcia swojego kraju i komfortową sytuację wynikającą z zabezpieczenia jego 60-letniej egzystencji przez sojuszników, wezwał swój kraj do większej aktywności, także wojskowej, na arenie międzynarodowej. Historyczne winy nie mogą być pretekstem do unikania odpowiedzialności – argumentował Gauck i Niemcy nie mogą dłużej chować głowy w piasek zasłaniając się konstytucyjnymi ograniczeniami. Od Republiki Federalnej oczekuje się większego zdecydowania i większego zaangażowania w Europie oraz świecie<sup>40</sup>.

Niemieckie rozdarcie w kwestii militarnego angażowania się za granicą zauważyć można było podczas szczytu NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. Niemieckie cele opierały się na realizacji tzw. 2 D (*Deterrence and Dialogue*). Z jednej strony deklarowano wierność zobowiązaniom sojuszniczym i wzmocnianie południowej i południowo-wschodniej flanki NATO w związku zagrożeniami ze strony Rosji, ale z drugiej (*Dialogue*) silnie akcentowano potrzebę dialogu z Moskwą i utrzymanie z nią kanałów komunikacji ze względu na jej rosnącą rolę w konflikcie syryjskim. W Warszawie Niemcy wsparli wszystkie opracowane już wcześniej ustalenia o charakterze militarnym. Zgodzili się objąć dowództwo nad wielonarodowym batalionem (Francuzi, Holendrzy i Belgowie) stacjonującym na Litwie, co miało podkreślić ich sojuszniczą wiarygodność. Nie mieli zastrzeżeń do rozlokowania w państwach wschodniej flanki NATO amerykańskiej ciężkiej brygady pancernej (4,2–4,5 tys. żołnierzy) wyposażonej czołgi *M1A2 Abrams* i transportery opancerzone *M2 Bradley* i wzmocnienia amerykańskiego kontyngentu lotniczego w samych Niemczech. Obiecały wsparcie dla

<sup>38</sup> *Sollte Deutschland mehr Geld für Verteidigung ausgeben oder nicht?*, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/410644/umfrage/umfrage-zur-erhoehung-der-ausgaben-fuer-die-bundeswehr-nach-parteihaengerschaft> [dostęp: 15.02.2017].

<sup>39</sup> *Bundestag billigt Einsatz der Bundeswehr gegen IS*, Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw49-de-bundeswehreinsatz-isis-freitag/397884> [dostęp: 15.02.2017].

<sup>40</sup> „*Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*. Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz München, 31. Januar 2014. Der Bundespräsident, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html> [dostęp: 15.02.2017]. Por. K. Miszczak, *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2, s. 53–72.



działań przeciwko państwu islamskiemu, operacji wzmacniających działalność agencji *Frontex* na Morzu Śródziemnym i utrzymania misji szkoleniowej Sojuszu w Afganistanie. Zgodzili się na pomoc dla Kijowa przy modernizacji ukraińskich sił zbrojnych i kontynuację wobec Ukrainy oraz Gruzji polityki „otwartych drzwi” do NATO, ale bez żadnej deklaracji o objęciu tych państw Planem na Rzecz Członkostwa<sup>41</sup>.

Z drugiej strony deklarowały oficjalnie wolę podtrzymania konstruktywnego dialogu z Rosją i reaktywowania spotkań na szczepku ambasadorów, w ramach Rady NATO–Rosja. Postulaty te zostały poparte przez prezydenta Hollande’a i włoską minister obrony Robertę Pinotti. Niemcy za swój sukces uznawały podkreślenie rotacyjności czterech batalionowych grup bojowych w państwach bałtyckich i Polsce, co miało być przyjaznym ukłonem w stronę Putina i nie wychodzeniem poza ustalenia Aktu Stanowiącego Rosja–NATO z 1997 r.<sup>42</sup>

Na uwagę zasługiwała także, podpisana podczas szczytu, *Wspólna Deklaracja NATO–UE* o zacieśnieniu praktycznej współpracy w wybranych dziedzinach. Obejmowały one m.in. przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym (także poprzez opracowanie skoordynowanych procedur), współpracę operacyjną na morzu i w zakresie migracji, koordynację działań w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego oraz cyberobrony, tworzenie spójnych, komplementarnych i interoperacyjnych zdolności obronnych, prężniejszy przemysł obronny, a także intensywniejsze badania nad obronnością, lepsze skoordynowanie ćwiczeń, budowanie potencjału partnerów na Wschodzie i na Południu w zakresie obrony i bezpieczeństwa<sup>43</sup>.

Niemieckie wątpliwości, zastrzeżenia, sposób postrzegania własnego bezpieczeństwa i partnerów oraz plany na przyszłość miała rozwiązać i kompleksowo przedstawić nowa *Biała Księga*, która oficjalnie została zaprezentowana 13 lipca 2016 r. Prace nad nią trwały półtora roku. W tym czasie odbywały się konsultacje międzyresortowe, eksperckie i społeczne. Ponad 1 800 uczestników różnych warsztatów w kraju i zagranicą dyskutować mogło na temat najróżniejszych aspektów niemieckiej polityki bezpieczeństwa, a obywatele włączyć się mogli do dyskusji, m.in. za pośrednictwem platformy internetowej. Nie została jednak poddana pod dyskusję na forum Bundestagu, co wywołało krytykę ze strony parlamentarnej opozycji: Zielonych i Lewicy. Podobnie jak wcześniejsza z 2006 r., *Biała Księga* składała się z dwóch części: pierwsza część poświęcona została zagadnieniom polityki bezpieczeństwa, natomiast druga dotyczyła konsekwencji, jakie wynikają dla Bundeswehry<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> *Nato-Gipfel in Warschau. Ergebnisse von Warschau*, Die Bundesregierung, Berlin, 11. Juli 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/07/2016-07-11-nato-gipfel/2016-07-11-nato-gipfel-warschau.html> [dostęp: 15.02.2017]. Por. K. Szubart, *Szczyt NATO w Warszawie – konsekwencje dla Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 260, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-260-szczyt-nato-w-warszawie-konsekwencje-dla-niemiec> [dostęp: 15.02.2017].

<sup>42</sup> M. Becker, *Ratlos gegen Russland*, „Der Spiegel”, 8.07.2016; J. Smirnova, *Nicht die Truppenstärke der Nato macht Russland Sorgen*, „Die Welt”, 9.07.2016; *Nato rüstet auf, rhetorisch aber ab*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.07.2016.

<sup>43</sup> *Wspólna Deklaracja UE–NATO, 7.07.2016*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2016/07/08-09> [dostęp: 20.02.2017].

<sup>44</sup> *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Juli 2016.

W pierwszej części, składającej z dwóch podrozdziałów: „Polityka bezpieczeństwa” (*Zur Sicherheitspolitik*) i „Priorytety Strategiczne Niemiec” (*Deutschlands Strategische Prioritäten*) ukazano listę najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego Niemiec oraz ich sojuszników, a także rolę głównych organizacji międzynarodowych: NATO, UE, OBWE i ONZ. Interesy Niemiec w dziedzinie polityki bezpieczeństwa sprowadzać się miały do ochrony obywateli oraz suwerenności i integralności terytorialnej kraju, ochrony integralności terytorialnej, suwerenności oraz obywateli sojuszników, zachowanie opartego na określonych zasadach międzynarodowego ładu na podstawie prawa międzynarodowego, dobrobytu obywateli dzięki prosperującej gospodarce oraz wolnemu i nieograniczonemu handlowi światowemu, wspieranie odpowiedzialnego traktowania ograniczonych zasobów i dóbr na świecie, pogłębienia integracji europejskiej i umocnienie partnerstwa transatlantyckiego. Przechodząc do zagrożeń na pierwszym miejscu wymieniono działania Rosji łamiącej zasadę suwerenności i poszanowania granic, co odnosiło się bezpośrednio do aneksji Krymu i konfliktu we wschodniej Ukrainie. Napiętnowano Moskwę, jako podmiot stosunków międzynarodowych, który przy użyciu siły lub groźby jej wykorzystania próbuje zmienić dotychczasową architekturę bezpieczeństwa. Zapewniano, że celem długoterminowym NATO wobec Rosji jest strategiczne partnerstwo. Tymczasem postępowanie Rosji wymaga jednak prowadzenia polityki podwójnego podejścia „opartego na wiarygodnym odstraszeniu i na zdolnościach obronnych oraz gotowości do dialogu”. W związku z tym podkreślono trwałość wspólnoty euroatlantyckiej oraz zobowiązań sojuszniczych w ramach art. 4 i art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Zwrócono uwagę na zagrożenia konfliktami hybrydowymi i zadeklarowano, że Niemcy wprawdzie popierają nieproliferaację broni atomowej, jednak pozostanie ona jednym z najważniejszych elementów doktryny militarnej mocarstw nuklearnych. Sojusz Atlantycki, w tym Niemcy, muszą być zdolne do jej wykorzystania w ramach szerokiego wachlarza środków odstraszenia przeciwko potencjalnemu agresorowi. Zdecydowano się zatem odwołać do polityki nuklearnej NATO (*Nuclear Sharing*) umożliwiającej niektórym państwom członkowskich korzystanie z taktycznego arsenału nuklearnego USA. Kończyło to *de facto* – pisał analityk poznańskiego Instytutu Zachodniego, Karol Szubert – dyskusję polityczną, zainicjowaną umową koalicyjną pomiędzy CDU/CSU a FDP z 2009 r., na temat wycofania z terytorium Niemiec amerykańskich taktycznych bomb jądrowych składowanych w bazie sił powietrznych w Büchel<sup>45</sup>. Nie zapomniano o innych zagrożeniach związanych z naruszeniem cyberbezpieczeństwa, nielegalnymi migracjami, proliferacją broni masowego rażenia, nielegalnym obrotem broni konwencjonalnej, bezpieczeństwem energetycznym, państwami upadłymi oraz zagrożeniami dla zdrowia i życia (epidemie oraz pandemie).

W części drugiej, dotyczącej przyszłości Bundeswehry, przedstawiono plany rozwoju niemieckich sił zbrojnych na najbliższą dekadę. Przede wszystkim zadeklarowano podniesienie efektywności działań Bundeswehry, co zamierzano osiągnąć

<sup>45</sup> K. Szubart, *Biała Księga 2016 – niemiecka odpowiedź na obecne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 266, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-institutu-zachodniego/nr-266-biala-ksiega-2016-niemiecka-odpowiedz-na-obecne-wyzwania-w-zakresie-bezpieczenstwa> [dostęp: 20.02.2017].



przez stopniowy wzrost wydatków na zbrojenia i utrzymanie armii, by zgodnie z ustaleniami w Newport osiągnąć pułap 2% PKB. Bundeswehra zamierzała aktywniej uczestniczyć w misjach pokojowych ONZ i przejmować kierowanie nimi. Niemcy przypominali, że pierwszym takim krokiem jest misja w Mali, gdzie 240 żołnierzy Bundeswehry szkoli malijskie wojsko. Wyrażali gotowość intensyfikacji wysiłków na rzecz reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, łącznie z możliwością uzyskania przez RFN stałego miejsca w tym newralgicznym organie ONZ, co było ich celem artykułowanym z różną intensywnością od czasów zjednoczenia. Wyrażając przekonanie, że traktat z Lizbony w wymiarze wojskowym wykazuje znaczne niedociągnięcia, zadeklarowano działania na rzecz wzmocnienia WPBiO w tym obszarze, którego trzonem będzie niemiecko-francuską inicjatywa utworzenia Wspólnej Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. W *Białej Księdze* przewidziane ponadto powołanie europejskiej kwatery głównej, europejskiego szpitala polowego oraz – co wzbudziło medialną sensację – umożliwienie służby w niemieckim wojsku ochotnikom z innych krajów UE. Obiecano poszerzenie francusko-niemieckiej współpracy o kooperację z Polską, w ramach Trójkąta Weimarskiego, i państwami, które tradycyjnie wojskowo współpracują z Niemcami, np. Holandią. Armia niemiecka miała być wyposażona w nowoczesny sprzęt, stąd wielką wagę przywiązywano do wspierania prowadzonych obecnie prac badawczych w ramach ogólnoeuropejskich konsorcjów zbrojeniowych, m.in. *Airbus Group*, *MEADS* i w Europejskiej Agencji Obrony<sup>46</sup>.

Trudno ocenić, czy w sytuacji wzmagających się zagrożeń ambitne plany RFN doczekają się realizacji. Międzyrządowa formuła współpracy państw członkowskich UE w kwestiach bezpieczeństwa i obrony nadal jest kulą u nogi i pod znakiem zapytania stawia natychmiastowe reagowanie w sytuacjach kryzysowych, choć tutaj widać pewien postęp. Rządowi niemieckiemu zależy na wzmocnieniu zdolności obronnych UE i w zakresie zarządzania kryzysami, o czym świadczy liczna obecność żołnierzy niemieckich w misjach wojskowych i cywilnych UE, oraz tych prowadzonych pod nadzorem NATO. Za cel stawia się też wzmocnienie efektywności i siły odstraszenia Bundeswehry. Nie jest to łatwe zważywszy, że takie działania znajdują się pod baczną obserwacją niemieckich mediów, wyczulonych, jak mało które, na działania z użyciem siły militarnej. Partia Lewicy gruntownie skrytykowała *Białą Księgę*, jako księgę „zbrojeń i wojny” oraz roszczenia o „więcej pieniędzy na więcej żołnierzy, więcej misji wojskowych i sprzętu wojennego”. Zastrzeżenia do tego dokumentu zgłosiła też Partia Zielonych. Nadal potrzebna jest zgoda Bundestagu na każdorazowe użycie oddziałów Bundeswehry w misjach i przedłużanie ich pobytu w miejscach zapalnych na świecie. Z pewnością Niemcom też zależy na poprawnych relacjach pomiędzy NATO–UE i Rosją. Jest to istotne ze względu na bezpieczeństwo energetyczne i gospodarczą współpracę niemiecko-rosyjską.

Pomimo *Białej Księgi* RFN faktycznie brakuje jasnej i konkretnej koncepcji określającej kryteria, cele i sposoby niemieckiego zaangażowania cywilnego i wojskowego oraz ceny, jaką za takie zaangażowanie są gotowi zapłacić. Niemcy nie mają również

<sup>46</sup> Weissbuch 2016, op. cit.; *Biała Księga: MON Niemiec przedstawia swój plan na lata. „Będziemy aktywni za granicą”, „Deutsche Welle”, <http://www.dw.com/pl/bia%C5%82a-ksi%C4%99ga-mon-niemiec-przedstawia-sw%C3%B3j-plan-na-lata-b%C4%99dziemy-aktywni-za-granic%C4%85/a-19398925> [dostęp: 20.02.2017].*

sprecyzowanej idei, kiedy angażować się nie będą. Kwestie udziału w wojskowych operacjach za granicą dyskutowane są pod wpływem zaistniałych wydarzeń, a niemiecką politykę charakteryzuje postawa reaktywna – działania podejmują najczęściej pod presją sojuszników. Ale już plany angażowania się Niemców w działania zbrojne, prowadzone przez siły tzw. Koalicji Ad hoc (*Koalicje Chętnych*), poza strukturami NATO i UE spotykają się z niechęcią i oporami wewnętrznymi.

*„Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie?  
Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku  
Streszczenie*

Autor przedstawia tezę, wedle której ze względu na doświadczenia z czasów II wojny światowej, Republika Federalna Niemiec po 1949 r. preferowała zachowania pacyfistyczne i budowała państwo cywilne. Jednakże po zjednoczeniu wydarzenia na arenie międzynarodowej (konflikt w Bośni i Kosowie) zmusiły ją do aktywniejszego współdziałania na rzecz utrzymania europejskiego bezpieczeństwa. Do dnia dzisiejszego polityka niemiecka w zakresie bezpieczeństwa zdominowana jest przez tzw. kulturę wstrzemięźliwości. Ze względu na sytuację międzynarodową, od Niemiec wymaga się aktywnego udziału w misjach międzynarodowych i zarządzania kryzysami, co przychodzi im z dużą trudnością. Opinia publiczna w zdecydowanej większości sprzeciwia się takim działaniom.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, polityka bezpieczeństwa, mocarstwo cywilne, kultura wstrzemięźliwości

*“Culture of abstinence” or active cooperation?  
Dilemmas of the German security policy in the 21st century  
Abstract*

The author presents the thesis that because of the experience of World War II, the Federal Republic of Germany after 1949 was determined to preserve a pacifistic attitude and build a “civil state.” However, after the unification, the events in the international arena (the conflict in Bosnia and Kosovo) forced it to cooperate more actively to maintain European security. To date, the German policy in the field of security is dominated by the so-called “culture of abstinence.” Because of the international situation, Germany is required to actively participate in international missions and crisis management, with which they comply with great difficulty. The majority of the public is opposed to such actions.

**Key words:** Germany, security policy, civil power, culture of abstinence

*«Культура сдержанности» или активное сотрудничество?  
Дилеммы политики безопасности Германии в XXI веке  
Резюме*

В статье представлен тезис, что Федеративная Республика Германии после 1949 г., принимая во внимание опыт Второй мировой войны, вела пацифистскую политику и строила гражданское общество. Однако после объединения, события на международной арене (конфликт в Боснии и Косово) вынудили ее вести более активное

*„Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa...*

сотрудничество в сфере поддержки европейской безопасности. На сегодняшний день в германской политике в области безопасности преобладает так называемая культура сдержанности. В связи с событиями на международной арене от Германии ожидается более активного участия в международных миссиях и антикризисных действиях, что приходит с большим трудом. В большинстве случаев, подавляющее большинство немецкой общественности выступает против таких действий.

**Ключевые слова:** Германия, политика безопасности, гражданская сверхдержава, культура сдержанности





## Erhard Cziomer

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Znaczenie *Białej Księgi 2016* dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest dokonanie oceny dyskusji w Niemczech wokół znaczenia *Białej Księgi 2016*<sup>1</sup> dla nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w drugiej dekadzie XXI w. Ograniczone ramy opracowania zmuszają autora do syntetycznego przedstawienia wyłącznie głównych tendencji dyskusji w Niemczech, w oparciu o dostępne materiały źródłowe oraz analizy naukowe. Wykorzystano również nowsze opracowania autora na temat poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w XXI<sup>2</sup>.

## Geneza, główne założenia i zakres *Białej Księgi 2016*

Tradycje przygotowywania „Białych Ksiąg na temat polityki bezpieczeństwa oraz przyszłości Bundeswehry” sięgają dawnej RFN. Prekursorem ich była koalicja

<sup>1</sup> Zob. obszerną dokumentację resortu obrony RFN: *Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium für Verteidigung, Berlin 2016, [https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/weissbuch/downloads/!ut/p/z1/hU5PC4lwHP0sHbzuN1ypdVtIQngoDNjdY-uqaxnlyl-vjZ3gKit7t\\_eUBgxxYx8dWctvqjquFyy4bKP0IPr34-TkGB6jDlaxAQnuyWc\\_wXYZOMfo-BiyWkAxbYS\\_NwhkwiDd-MifqNfGKmERr94PoWh4VytX0BWdhT0wqXQ5X6ddSSIJzIirMMKgh5nKxt-p-2HjYw845JLWWSqBeeFhbo9GDhfwjCP09d5is1JjSxQvMvk2s/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922DG730AQ8SA6D30GF3](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/weissbuch/downloads/!ut/p/z1/hU5PC4lwHP0sHbzuN1ypdVtIQngoDNjdY-uqaxnlyl-vjZ3gKit7t_eUBgxxYx8dWctvqjquFyy4bKP0IPr34-TkGB6jDlaxAQnuyWc_wXYZOMfo-BiyWkAxbYS_NwhkwiDd-MifqNfGKmERr94PoWh4VytX0BWdhT0wqXQ5X6ddSSIJzIirMMKgh5nKxt-p-2HjYw845JLWWSqBeeFhbo9GDhfwjCP09d5is1JjSxQvMvk2s/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DG730AQ8SA6D30GF3) [dostęp: 4.01.2017].

<sup>2</sup> E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy badań i praktyki politycznej w XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1 (XIII), s. 21–48.

socjalliberalna – SPD/FDP w latach 1969–1982 (1969, 1970, 1971/72, 1972, 1973/74, 1975/76, 1979), a kontynuatorem koalicja chadecko-liberalna CDU/CSU/FDP w latach 1982–1998) CDU/CSU/FDP – 1983 i 1985 – oraz po zjednoczeniu w 1994 r. Obydwie ostatnie *Białe Księgi* z lat 2006 oraz 2016 przygotowała Wielka Koalicja CDU/CSU/SPD w okresie kanclerstwa Angeli Merkel. Poszczególne wersje „Białych Ksiąg” każdorazowo uwzględniały zmieniające się uwarunkowania, zagrożenia i wyzwania międzynarodowe bezpieczeństwa, przy okazji szczegółowo formułując strategię i metody działania RFN oraz jej sojuszników<sup>3</sup>.

W przygotowaniu *Białej Księgi 2016* tradycyjnie kluczową rolę odegrało ministerstwo obrony przy czynnym udziale resortów – spraw zagranicznych (Auswärtiges Amt-AA), współpracy gospodarczej i rozwoju oraz spraw wewnętrznych pod nadzorem Urzędu Kanclerskiego. Powołany w resorcie obrony specjalny zespół projekcyjny (Projektgruppe Weissbuch 2016) składał się z wojskowych, dyplomatów oraz naukowców i innych ekspertów (łącznie ok. 200 osób), spotykających się okresowo w 10 grupach roboczych oraz na posiedzeniach plenarnych. Dodatkowo odbywał on również liczne konsultacje oraz dyskusje w ośrodkach specjalistycznych w kraju i za granicą, w których łącznie uczestniczyło ok. 6500 osób. Prace organizacyjno-merytoryczne rozpoczęto od przełomu 2014/2015, a do redagowania tekstu końcowego przystąpiono na początku 2016 r. Zasadnicza trudność prac całego zespołu i grup roboczych polegała na konieczności ciągłego uzupełnienia oraz analizowania bieżących wydarzeń ważnych dla tematyki księgi, np. kryzysu ukraińskiego, masowej migracji do UE, zmiany polityki Rosji i Turcji, czy też walk z terroryzmem islamskim w Syrii, zamachy terrorystyczne w Paryżu i Brukseli 2015–2016 itp. W dniu 13 lipca 2016 r., na posiedzeniu rządu federalnego CDU/CSU/SPD, zatwierdzono tekst *Białej Księgi 2016*, jako oficjalną wykładnię polityki bezpieczeństwa Niemiec oraz ogólne wytyczne odnośnie przyszłości i dalszej reformy Bundeswehry<sup>4</sup>. *Biała Księga 2016* ukażała się zatem 10 lat po wspomnianej już wyżej przedostatniej z 2006 r., w której eksponowano głównie problem „powiązanego współdziałania różnych elementów bezpieczeństwa” (vernetzter Ansatz von Sicherheit), czyli współzależnych czynników militarnych i cywilnych bezpieczeństwa dla przezwyciężenia konkretnych kryzysów i konfliktów międzynarodowych. Natomiast motywem przewodnim *Białej Księgi 2016* jest uzasadnienie gotowości Niemiec do przejęcia „odpowiedzialności i przywództwa” (Verantwortung und Führung) w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa międzynarodowego w dobie kryzysów UE oraz załamania się ukształtowanego po 1989/1990 porządku międzynarodowego. Na marginesie warto podkreślić, że gotowość do przejęcia większej „odpowiedzialności oraz przywództwa” międzynarodowego rząd CDU/CSU/SPD sformułował już oficjalnie w umowie koalicyjnej z 27 listopada 2013 r., w której stwierdzono między innymi w punkcie 7:

Niemcy są gotowe do przejęcia swojej roli międzynarodowej. Chcemy aktywnie współkształtować porządek globalny. Będziemy się przy tym kierowali interesami i wartościami naszego kraju. W skali całego świata Niemcy opowiadają się za pokojem, wolnością i bezpieczeństwem oraz sprawiedliwym porządkiem międzynarodowym,

<sup>3</sup> Zob. pełna dokumentacja – Frühere Weissbücher – przypis 1.

<sup>4</sup> Kabinett verabschiedet das Weißbuch, BMg, Berlin, 13 Juli 2016, <http://rsu-kraefte.blogspot.com/2016/07/bundeswehr-weibuch-2016-verabschiedet.html> [dostęp: 3.01.2017].

przestrzeganiem praw człowieka, stosowaniem prawa międzynarodowego, jak również zrównoważonego rozwoju i zwalczania biedy. Jesteśmy w stanie, stosownie do oczekiwań, uczestniczyć w rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów. Na pierwszym miejscu stawiamy środki dyplomatyczne, pokojowe regulacje pokojowe i współpracę rozwojową. Opowiadamy się za wiarygodnością oraz solidarnością sojuszniczą. Zamierzamy być dobrym partnerem przy kształtowaniu sprawiedliwego ładu pokojowego<sup>5</sup>.

Sformułowanie powyższe, w kontekście gotowości do bardziej aktywnego zaangażowania się rządu RFN w kształtowanie i realizację polityki bezpieczeństwa międzynarodowego, lansowali zgodnie na opiniotwórczej Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium, w swoich przemówieniach 31 stycznia/1 lutego 2014, czołowi politycy niemieccy – prezydent Joachim Gauck, minister obrony – Ursula von der Leyen oraz minister spraw zagranicznych – Frank-Walter Steinmeier.

Pod względem konstrukcyjnym *Biała Księga 2016* składa się z dwóch części, które poniżej zostaną przedstawione syntetycznie. Pierwsza część *Białej Księgi 2016* składa się z kolei z dwóch podrozdziałów:

- pierwszego – „Polityka bezpieczeństwa” (Zur Sicherheitspolitik), oraz
- drugiego – „Priorytety strategiczne Niemiec” (Deutschlands Strategische Prioritäten).

W pierwszym podrozdziale podkreślono, że polityka bezpieczeństwa RFN bazuje na doświadczeniach historycznych, postanowieniach Ustawy Zasadniczej oraz niemieckiej tożsamości narodowej w powiązaniu z kształtującą się tożsamością europejską. Mimo znacznego potencjału gospodarczego, atrakcyjności modelu społeczno-gospodarczego – Niemcy, jako państwo średniej wielkości, stabilne wewnętrznie, muszą zabiegać o aktywne powiązania i współpracę z licznymi partnerami zewnętrznymi nie tylko w Europie, ale również w skali całego świata. Jako czwarta gospodarka świata Niemcy są włączone w globalne strumienie handlowo-inwestycyjne, zaopatrzenie w surowce, stabilne rynki zbytu oraz sprawnie funkcjonujące systemy informacyjno-komunikacyjne. Dla ochrony dobrobytu swoich obywateli muszą one sprostać wrażliwym wymogom konkurencji międzynarodowej w skali globalnej i europejskiej. Ważnym elementem polityki bezpieczeństwa Niemiec są zarówno wartości, jak też interesy bezpieczeństwa. Dlatego działania wszystkich rządów federalnych muszą koncentrować się na ochronie wolności, pokoju i dobrobytu obywateli, przy równoczesnym zabieganiu o utrzymanie pokoju, zgodnie postanowieniami Ustawy Zasadniczej (UZ), jak również ogólnych zasad przestrzegania demokracji, państwa prawa i uniwersalnych praw człowieka. Interesy polityki bezpieczeństwa wynikają zarówno z położenia geopolitycznego Niemiec w centrum Europy, jak też atrakcyjności gospodarczej, uzależnienia od handlu zagranicznego oraz gotowości do angażowania się na rzecz utrzymania pokoju, zgodnie z artykułem 26 UZ. Z powyższych współzależności wyłaniają się następujące deklarowane interesy polityki bezpieczeństwa Niemiec:

- ochrona ludności, suwerenność oraz integralność terytorialna kraju;
- ochrona terytorialnej integralności, suwerenności obywateli sojuszników Niemiec;

<sup>5</sup> Por. *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD 18. Legislaturperiode*, Berlin 2013, s. 117.

- utrzymanie istniejącego ładu międzynarodowego w oparciu o obowiązujące prawo międzynarodowe;
- zachowanie dobrobytu obywateli niemieckich w oparciu o postęp gospodarczy i wolny oraz nieograniczony handel światowy;
- pogłębienie integracji europejskiej;
- umocnienie partnerstwa transatlantyckiego<sup>6</sup>.

Powyższe interesy bezpieczeństwa przychodzi Niemcom realizować w okresie szybko zmieniającego się układu sił oraz gwałtownego kształtowania się nowego otoczenia oraz porządku międzynarodowego. Jest to następstwem przyspieszonego rozwoju globalizacji w XXI w. w wymiarze politycznym, gospodarczym, militarnym i w innych zakresach. Proces powyższy rzutuje zarówno na zmiany w systemie międzynarodowym państw, jak też pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Generalnie osłabieniu ulega pozycja państw i instytucji zachodnich orientacji neoliberalnej na rzecz nowych struktur i grup państw pozaeuropejskich. Tworzący się nowy, międzynarodowy system multilateralny państw jest daleki od stabilizacji oraz znajduje się w okresie przejściowym. Dominują w nim państwa o ustroju i tendencjach autorytarnych, obejmujące przykładowo między innymi kraje BRICS, ASEAN oraz inne centra siły, odgrywające coraz większą rolę w G-20, a także na forum ONZ i innych strukturach międzynarodowych<sup>7</sup>.

Interesy państw w procesie globalizacji, różnicujące się na tle kształtowania się nowego porządku międzynarodowego, stwarzają w drugiej dekadzie XXI w. poważne wyzwania i zagrożenia dla polityki bezpieczeństwa Niemiec w następujących płaszczyznach oraz zakresach:

- terroryzm transnarodowy;
- przestrzeń informacyjno-cybernetyczna;
- konflikty międzypaństwowe, w tym nowe formy wojen hybrydowych;
- państwa upadłe i zły system rządzenia państwowego;
- dalszy wyścig zbrojeń i proliferacja broni masowego rażenia;
- ochrona linii informacyjno-komunikacyjnych, zaopatrzenia, transportu i handlu oraz bezpieczeństwa zaopatrzenia surowcowego i energetycznego;
- zmiana klimatu;
- niekontrolowana i nieregularna migracja, przybierająca gwałtownie na sile w skali globalnej, ze względu na brak perspektyw rozwojowych w wielu krajach oraz regionach pozaeuropejskich;
- pandemie i inne choroby zakaźne<sup>8</sup>.

Sformułowane w drugim podrozdziale „Priorytety polityki bezpieczeństwa Niemiec”, w oparciu o zasygnalizowane wyżej wartości, interesy, wyzwania i zagrożenia, przedstawiają się następująco:

1. Ogólnopaństwowa ochrona prewencyjna terytorium i obywateli Niemiec w kraju oraz poza ich granicami;
2. Wzmocnienie zdolności wojskowych i współdziałania z NATO oraz UE;

<sup>6</sup> Weissbuch 2016. *Zur Sicherheitspolitik...*, op. cit., s. 22–25.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 28–33.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 34–46.



3. Nieograniczone korzystanie z linii komunikowania, zaopatrzenia, transportu i handlu, jak również dbałość o bezpieczeństwo zaopatrzenia surowcowo-energetycznego;
4. Wczesne rozpoznanie, przeciwdziałanie i powstrzymywanie kryzysów i konfliktów, między innymi przez zachętę partnerów do współdziałania w zakresie działań prewencyjnych oraz powstrzymywanie agresorów, w tym zwłaszcza Rosji;
5. Angażowanie się w działania na rzecz sprawnie funkcjonującego ładu międzynarodowego<sup>9</sup>.

W końcowym fragmencie drugiego podrozdziału *Biała Księga* nawiązuje do aspiracji zwiększenia roli i odpowiedzialności Niemiec w zakresie kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego (*Sicherheitspolitische Gestaltungsfelder Deutschlands*).

Rola oraz odpowiedzialność Niemiec w działaniach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego wynika także z zasygnalizowanych wyżej czynników, jak: otoczenie międzynarodowe, interesy oraz priorytety wewnątrzpolityczne. Działania powyższe obejmują następujące zakresy i tendencje niemieckiej polityki bezpieczeństwa:

- „horyzont globalny”, obejmujący szereg nowych zagrożeń, zwłaszcza cybernetycznych, informacyjnych występujących w przestrzeni kosmicznej;
- konieczność elastycznego reagowania na szereg znanych oraz przypadkowych wydarzeń, wymagających zastosowania określonych instrumentów, stosownie do powstałych zagrożeń;
- zagrożenia, jako następstwa bezpośrednich ataków lub negatywnego wpływu przeciwnika na osłabienia przetrwania lub obniżenia zdolności obronnych kraju, wymagających od Niemiec zarówno zdecydowanego przeciwdziałania własnego, jak też ścisłej współpracy ze sojusznikami i partnerami zewnętrznymi.

Ze względu na fakt, że źródła zagrożenia bezpieczeństwa Niemiec wywodzą się z przesłanek wewnętrznych i zewnętrznych, strategia ich przewyciężenia wymaga koordynacji intensywnych działań w łonie systemu politycznego Niemiec, jak również właściwego oddziaływania na otaczające Niemcy środowisko zewnętrzne. W tym celu Federalna Rada Bezpieczeństwa musi tworzyć określone struktury i ogniwa zwalczania tych zagrożeń, przestrzegając zasadę odpowiedzialności poszczególnych resortów federalnych w odniesieniu do organizowania współpracy z krajami związkowymi oraz organizacjami pozarządowymi. Często sytuacja prowadzi do konieczności tworzenia specjalnych ogniw struktur międzyresortowych dla zwalczania zagrożeń, które z kolei wymagają przemyślanego nadzoru oraz systematycznej koordynacji. Natomiast przy podejmowaniu działań na rzecz zwalczania zagrożeń zewnętrznych, w celu przywrócenia pokoju oraz stabilizacji w skali regionalnej i globalnej, wyznaczone przez rząd federalny resorty lub odpowiednie placówki międzyresortowe (najczęściej w ministerstwach – Obrony, AA (MSZ), Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej, Gospodarki i Energii, Spraw Wewnętrznych oraz w innych) muszą ściśle współpracować z partnerami i sojusznikami w ramach UE, NATO, OBWE i ONZ<sup>10</sup>. W drugiej części analiza dotyczy „Przyszłości Bundeswehry”, jako zasadniczego instrumentu polityki bezpieczeństwa, w tym również działań na rzecz utrzymania przywództwa i odpowiedzialności

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 49–54.

<sup>10</sup> Zob. szczegółowo *ibidem*, s. 56–82.

międzynarodowej Niemiec. Najistotniejsze zalecenia odnośnie przyszłości Bundeswehry rozwinięto szerzej w następujących punktach:

- Bundeswehra przyszłości – musi swoje zadania podejmować w całkowicie zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym Niemiec (5);
- Główne wytyczne dla Bundeswehry przyszłości wymagają głębokiej reformy struktur organizacyjnych, zwiększenia wydatków finansowych oraz na nowo szerszego sprecyzowania jej roli wewnętrznej (6);
- Znacznej poprawy wymagają reformy wewnętrzne Bundeswehry (dowodzenie, rozpoznanie, działanie i wsparcie);
- Płaszczyzny zdolności działania na misjach zagranicznych przyszłej Bundeswehry winny zostać na nowo przemyślane (8)<sup>11</sup>.

Można zatem stwierdzić, że zarówno przed publikacją, jak też po opublikowaniu *Białej Księgi 2016*, w Niemczech rozwinęła się szeroka dyskusja na temat nowej roli Niemiec w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa międzynarodowego, której wybrane elementy zostaną poniżej syntetycznie zasygnalizowane.

## Relacje z prac nad *Białą Księgą 2016* i oceny mediów

Media niemieckie na bieżąco interesowały się pracami nad *Białą Księgą 2016* zarówno w trakcie jej przygotowywania, jak też efektami po opublikowaniu. Ogrom opublikowanych materiałów w tym zakresie zmusza autora do przeprowadzenia ich poważnej selekcji. Autor zdecydował się do wyboru trzech artykułów z mediów ogólnoniemieckich o charakterze opiniotwórczym, które ilustrują dodatkowo ewolucję ocen i nastrojów przed ostatecznym opublikowaniem końcowej wersji *Białej Księgi 2016*.

Już pod koniec października 2014 r. poczytna „Sueddeutsche Zeitung” informowała czytelników o zamiarach reformowania resortu obrony przez minister von der Leyen, której założenia winny zostać zsynchronizowane z przygotowaniem kolejnej *Białej Księgi* na 2016 r. Jej głównym celem będzie wyspecyfikowanie wszystkich wyzwań i zagrożeń dla nowej roli międzynarodowej Niemiec w kontekście posiadanych wartości oraz interesów. Za największe zagrożenia uznano kryzys ukraiński i niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się na Bliskim Wschodzie Państwa Islamskiego (IS). Istotnym elementem reformy Bundeswehry miało być jej uatrakcyjnienie, nie tylko poprzez znaczną podwyżkę płac oraz poprawę warunków socjalnych, lecz także poprzez udoskonalenie programu szkolenia oficerów i żołnierzy. Dopiero po spełnieniu tych warunków będzie można liczyć na pozyskanie większej ilości żołnierzy zawodowych, posiadających wyższe kwalifikacje zawodowe<sup>12</sup>.

Natomiast hamburski magazyn publicystyczny „Die Zeit” w lutym 2015 r. poinformował, że debata wokół przygotowania nowej *Białej Księgi* w Niemczech się już zaczęła. Za jej kluczowy problem uznał konieczność pogłębienia analizy na temat źródeł

<sup>11</sup> Zob. *ibidem*, s. 87–140.

<sup>12</sup> Weissbuch des Verteidigungsministeriums, *Von der Leyen will Sicherheitspolitik neu definieren*, „Sueddeutsche Zeitung”, vom 29 Oktober 2014, [https://www.google.pl/search?q=Weissbuch+des+Verteidigungsministeriums+%2C+29.Okttober+2014\]+.+++&ie=utf](https://www.google.pl/search?q=Weissbuch+des+Verteidigungsministeriums+%2C+29.Okttober+2014]+.+++&ie=utf) [dostęp: 5.01.2017].

załamania się porządku międzynarodowego ze względu na hybrydowe interwencje militarne Rosji na Ukrainie oraz Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie. Powołując się na wypowiedzi minister obrony von der Leyen podkreślano równocześnie, że uregulowanie tych konfliktów nie nastąpi drogą interwencji militarnych, ale będzie wymagało prowadzenia długofalowych rozmów z Rosją, z trudnymi do przewidzenia efektami, ponieważ system międzynarodowy wchodzi w nowy etap turbulencji, prowadzących do trwałych przekształceń oraz zmian. Tygodnik stawiał też pytanie pod adresem rządu federalnego i jego czołowych polityków – czy deklarując na przy każdej okazji, w imieniu Niemiec, gotowość do przejęcia roli „przywódczej” oraz większej „odpowiedzialności” za bezpieczeństwo międzynarodowe – są świadomi konieczności ponoszenia w przyszłości wielkich ofiar i jeszcze większych kosztów? Czy są też do końca przekonani o gotowości ponoszenia takich wyrzeczeń ze strony społeczeństwa niemieckiego? Dlatego też w końcowej części swej analizy autorzy sugerowali, aby debata nad ostatecznym kształtem *Białej Księgi 2016* nie pominęła zapoznania się z opiniami szerszych grup społecznych na powyższy temat<sup>13</sup>.

Przy okazji prezentacji głównych tez *Białej Księgi 2016*, na tydzień przed jej opublikowaniem, czołowy dziennik ogólnoniemiecki „Die Welt” szeroko skoncentrował się na skomentowaniu przytoczonych w niej największych zagrożeń i ryzyku dla Niemiec. Państwo to od decydentów politycznych i służb wywiadowczych, policyjnych oraz wymiaru sprawiedliwości będzie wymagało trafnych diagnoz i rozpoznania oraz skutecznych decyzji. Za największe ryzyka i zagrożenia dla bezpieczeństwa Niemiec uznano i wyszczególniono w analizie i wykładni *Białej Księgi 2016* kolejno:

1. Terroryci widzą Niemcy, jako pożądany obiekt swoich ataków. Chodzi przy tym zarówno o potencjalnych zamachowców, wywodzących się ze środowisk islamiistycznych w Niemczech, jak też wysłanników z ośrodków IS na Bliskim Wschodzie;
2. Bardzo poważne zagrożenia stanowić mogą różnego rodzaju wirusy w Internecie, które atakują zarówno cyberprzestrzeń, liczne dane osobowe oraz systemy komunikowania się w sieciach internetowych. Cykliczne ataki będą skierowane na instytucje państwowe, gospodarkę oraz społeczeństwo. Nie można też wykluczyć ataków na urządzenia energetyczne, ujęcia wodne oraz ważne obiekty państwowe i wojskowe;
3. Powołując się na ustalenia zespołu pracującego nad *Białą Księgą 2016*, w punkcie 3 swojej analizy, dziennik podaje nagłówek „Moskwa zaciera granicę między wojną a pokojem”. Powtarza też tezę, że „Rosja nie jest już partnerem, ale rywalem Niemiec i całego Zachodu”. Poprzez aneksję Krymu oraz siłowe forsowanie swoich interesów w Donbasie przy pomocy separatystów – Rosja stawia pod znakiem zapytania ład pokojowy w Europie, ustanowiony po rozpadzie ZSRR w 1991 r. Kierownictwo Rosji pracuje systematycznie nad osłabieniem oraz rozpadem UE, wykorzystując do tego celu propagandę własną oraz ruchy populistyczne w poszczególnych krajach członkowskich UE, w tym także na terenie RFN. W końcowej części powyższego punktu autor cytuje następujący fragment planowanej *Białej Księgi 2016* – „Bez gruntownej zmiany swojego kursu Rosja pozostanie przez dłuższy czasokres ogromnym wyzwaniem dla całego kontynentu”;

<sup>13</sup> Por. Weissbuch, *Strategie für eine tabulose Außenpolitik*, „Zeit Online”, vom 17. Februar 2015, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-02/weissbuch-bundeswehr-sicherheitspolitik-von-der-leyen> [dostęp: 5.02.2017].

4. „Państwa upadłe” oraz związane z ich istnieniem wojny domowe mocno obciążają europejskie sąsiedztwo UE od Afryki Północnej po Seszele, Róg Afryki, Bliski i Środkowy Wschód do Azji Środkowej. Tereny powyższe stanowią wygodne schronienie dla grup dla grup przestępczych. Z uwagi na to, że w ich pobliżu przebiegają ważne szlaki komunikacyjne i handlowe, stanowią one poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Niemiec;
5. Imigracja może wymknąć się spod kontroli – głosi nagłówek punktu 5. analizy „Die Welt”. „Niekontrolowana migracja” uchodźców do UE i Niemiec jest następstwem dysproporcji rozwojowej między Południem a Północą, które będą procesem długofalowym i trudnym do szybkiego rozwiązania. Niemcy są zainteresowane migracją, ale nie może ona pozostać niekontrolowaną”. Może to podważyć zdolność Niemiec do przyjmowania uchodźców ze względu na brak zrozumienia i solidarności ze strony innych państw europejskich, w tym również członkowskich UE. „Niekontrolowana migracja” może stanowić w określonych sytuacjach „ryzyko bezpieczeństwa” dla całych Niemiec;
6. Niestabilność i kryzysy globalne, regionalne na obrzeżu oraz w samej UE – przyczyniają się do ujawniania nacjonalizmu, populizmu i fanatyzmu. Powstałe z nich ruchy zagrażają spójności oraz funkcjonowaniu UE. Krytycznie ocenia się programy i działalność takich struktur nacjonalistyczno-populistyczne, jak: Alternatywa dla Niemiec (AfD), PEGIDA i szereg innych ugrupowań, które również zwalczają napływ uchodźców i cudzoziemców do Niemiec;
7. Wielkie zagrożenie dla UE i Niemiec stanowi narastająca spirala zbrojeń, w tym w zakresie broni nuklearnej, chemicznej oraz biologicznej. Niemcy, jako członek NATO, też nie są wolne od powyższych zagrożeń;
8. Poważne zagrożenia występują w wymiarze globalnym, w poszczególnych regionach oraz w skali węzłów komunikacyjnych czy innych punktów zapalnych. Powoduje to duże straty na szlakach komunikacyjnych oraz zaopatrzenia w surowce energetyczne i inne dla Niemiec. Poważnym niebezpieczeństwem dla Niemiec jest również odradzanie się na szeroką skalę piractwa morskiego;
9. Zmiany klimatyczne destabilizują całe państwa oraz zamieszkałą na ich obszarach ludność. Przewyciężenie tych zagrożeń wymagać będzie lepszej koordynacji współpracy w skali europejskiej i globalnej;
10. Dynamicznemu wzrostowi demograficznemu towarzyszą liczne choroby, w tym pandemie oraz nowe, nieznanne do tej pory schorzenia. Docierają one coraz częściej także do Niemiec. Wymaga to ogromnych wydatków finansowych na badania naukowe oraz umożliwienie dostępu do leczenia jak największej ilości mieszkańców globu. Stanowi to ogromne wyzwanie dla ONZ oraz innych organizacji międzynarodowych<sup>14</sup>.

W dniu opublikowania *Białej Księgi 2016* wydarzenie powyższe odnotował również popularny magazyn hamburski „Der Spiegel”. Jego ogólne oceny można sprowadzić do następujących punktów:

- Opracowanie kolejnej *Białej Księgi 2016* jest na czasie, ponieważ od 2006 r. zaszły duże zmiany w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego, które wymagają fachowego uporządkowania oraz skomentowania;

<sup>14</sup> Por. *Weissbuch zur Sicherheitspolitik, Das sind die größten Risiken für Deutschlands Sicherheit*, „Die Welt”, vom 4 Juni 2016, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article155952158/Das-sind-die-groessten-Risiken-fuer-Deutschlands-Sicherheit.html> [dostęp: 5.01.2017].

- Rząd koalicji CDU/CSU/SPD, wraz z Francją, odgrywa pierwszoplanową rolę w próbach ograniczenia różnych napięć i kryzysów w Europie (Ukraina, strefa euro), które jednak nie zostały całkowicie rozwiązane;
- Niemcy mają również aspiracje w kwestii do stabilizacji sytuacji w Afryce równikowej (Mali) oraz przyspieszenia zakończenia wojny domowej w Syrii. W konfliktach powyższych nie odgrywają jednak pierwszoplanowej roli militarnej, wspierając jedynie Francję. Samodzielną inicjatywę Niemcy wykazały przede wszystkim w dostarczaniu broni kurdyjskim Peszmergom oraz w udzielaniu pomocy humanitarnej ludności syryjskiej na szeroką skalę;
- Niemcom, od początku XXI w., nie udało się zreformować Rady Bezpieczeństwa ONZ i dlatego w nadchodzących latach prawdopodobnie będą się musiały jedynie kolejny raz zadowolić wyborem na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w 2019 r.

W sumie opublikowana *Biała Księga 2016* znalazła pozytywną ocenę w mediach niemieckich. Generalnie podkreślano, że pełni ona jedynie funkcję dokumentu interpretującego współzależność między wartościami, interesami, zasadami oraz ogólnymi mechanizmami określającymi rolę Niemiec w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego. O powodzeniu strategii Niemiec, w tym zwłaszcza ich deklarowana gotowość do przejścia większej odpowiedzialności i przywództwa międzynarodowego, zadecydują w praktyce dopiero działania i decyzje podejmowane w konkretnych konstelacjach międzynarodowych<sup>15</sup>.

## Oceny krytyczne pod adresem *Białej Księgi 2016*

W dyskusjach niemieckich na temat *Białej Księgi 2016* nie zabrakło również ocen krytycznych. Były one zgłaszane zarówno przez partie polityczne i organizacje społeczne, jak też indywidualne osoby. Poniżej ograniczam się tylko do zasygnalizowania kilku przykładów.

Najbardziej krytyczne stanowisko zajęła główna partia opozycyjna w Bundestagu – Lewica (Die Linke). Najważniejsze elementy jej oficjalnej krytyki politycznej można ująć syntetycznie następująco:

1. W specjalnym oświadczeniu frakcja parlamentarna w Bundestagu z 13 lipca 2017 r. – Die Linke – kwestionuje demokratyczny charakter dokumentu. Księga została przygotowana przez wąską grupę polityków i ekspertów, wyrażających głównie stanowisko rządu federalnego. Przeprowadzane zaś konsultacje miały tylko charakter formalno-aprobujący;
2. W księdze nie dokonano pogłębionej oceny efektów szerszego udziału Bundeswehry w misjach stabilizacyjnych NATO po 2001 lub 2006 r., zwłaszcza w Kosowie i Afganistanie, które skończyły się całkowitym fiaskiem oraz nie przyniosły pożądanych efektów;
3. Zaprezentowana ocena agresywnych poczynań Rosji jest jednostronna. Nie negując złamania przez Rosję prawa międzynarodowego poprzez aneksję Krymu

<sup>15</sup> Weissbuch zur Sicherheitspolitik, IS, Putin und Co. – die neuen Aufgaben für das deutsche Militär, „Spiegel Online”, vom 13. Juli 2016, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesregierung-stellt-weissbuch-zur-sicherheitspolitik-vor-a-1102759.html> [dostęp: 5.01.2016].

w 2014 r., nie można przeoczyć stałej strategii „poszerzania” NATO i „okrażania Rosji”. Również na ostatnich szczytach NATO w latach 2014–2016 Bundeswehra została włączona w strategię „okrażania Rosji”. Oskarżenie Rosji o inicjowanie wyścigu zbrojeń jest absurdalne, gdyż nakłady na zbrojenia USA i UE są kilkadziesiąt razy większe od Rosji;

4. Negatywnie można ocenić także zabiegi rządu federalnego o włączenie oddziałów Bundeswehry do wspomaganie policji w utrzymaniu porządku wewnętrznego w Niemczech. Na szczęście w ostatniej chwili wycofano się z umieszczenia powyższej propozycji w opublikowanej księdze, zakładając jedynie, iż może to nastąpić tylko w całkowicie wyjątkowych okolicznościach;
5. Głównym przesłaniem i celem *Białej Księgi 2016* nie jest rzetelna informacja o rzeczywistych wyzwaniach i zagrożeniach bezpieczeństwa międzynarodowego, lecz domaganie się przez rząd kanclerz Merkel więcej pieniędzy, żołnierzy i uzbrojenia dla nowych kontyngentów zagranicznych z udziałem Bundeswehry. Stąd też w istocie można ją określić jako – „Białą Księgą dozbrojenia i wojny”<sup>16</sup>.

Jeszcze bardziej krytyczne stanowiska wobec *Białej Księgi 2016* zajęły ugrupowania pozaparlamentarne – przykładowo antymigracyjne oraz antyislamskie AfD i PEGIDA.

Z odmiennych pozycji lewicowych krytycznie do *Białej Księgi 2016* podchodzi pismo lewicowe „Linke Zeitung”. Pod względem językowym i merytorycznym rozpatruje ona opublikowaną księgę jak materiał wybitnie propagandowy. Zwraca też uwagę, że odzwierciedla ona w dużej mierze ambicje polityczne minister obrony – Ursuli von der Leyen, która miała ze sztabem swoich współpracowników decydujący wpływ na przeforsowanie w księdze przede wszystkim interesów resortu obrony. Jeśli zaś chodzi o motyw przewodni dokumentu – podkreślanie aspiracji Niemiec do przewodzenia i większej odpowiedzialności w polityce bezpieczeństwa – to resort spraw zagranicznych uczynił to znacznie wcześniej, przygotowując dwie rozległe ekspertyzy polityczno-dyplomatyczne na użytek AA. „Neue Macht-Neue Verantwortung” („Nowa siła – nowa odpowiedzialność” – 2013) oraz „Review” („Przegląd” 2014) forsuje również tezę o gotowości przejęcia przywództwa oraz większej odpowiedzialności Niemiec w polityce międzynarodowej. Resort obrony stanie niebawem przed jeszcze większymi żądaniami sojuszników w NATO oraz partnerami w UE, którzy w odpowiedzi na aspiracje rządu chadecko-socjaldemokratycznego do odgrywania większej roli międzynarodowej – zażądają, aby Niemcy zwiększyły równocześnie kontyngenty wojskowe w misjach stabilizacyjnych i pokojowych, jak też wydatki zbrojeniowe i modernizacyjne na rzecz Bundeswehry. Można się też spotkać z coraz większą krytyką wewnętrzną w samych Niemczech<sup>17</sup>.

Krytyczne oceny pod adresem *Białej Księgi 2016* zgłosiły także zwolennicy ruchu pokojowego (Friedensbewegung) oraz środowiska naukowe związane z rozbudowanymi

<sup>16</sup> Ch. Bucholz, K. Kunert, A. Neu, *Ein Weißbuch für Aufrüstung und Krieg. Stellungnahme der AG Sicherheitspolitik der Bundestagsfraktion DIE LINKE zum „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“*, 13.07.2016, <https://www.die-linke.de/nc/die-linke/nachrichten/detail/artikel/ein-weissbuch-fuer-aufruestung-und-krieg> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>17</sup> A. Seifert, *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, „Linke Zeitung”, vom 3. August 2016, <https://linkezeitung.de/2016/08/03/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-deutschlands-und-zur-zukunft-der-bundeswehr> [dostęp: 20.12.2016].



badaniami nad pokojem (Friedensforschung) w Niemczech. Rodowód tych drugich sięga lat 50. i 60. dawnej RFN, ale również po zjednoczeniu w 1990 r. zachowały one silny potencjał naukowo-badawczy, rolę opiniotwórczą w ośrodkach akademickich oraz w życiu politycznym Niemiec. Poniżej kilka opinii krytycznych tych środowisk. Już w dniu prezentacji *Białej Księgi 2016*, 13 lipca 2016 r., uwagi krytyczne zgłosili przedstawiciele ruchu pokojowego o nazwie „Kooperacja dla pokoju”, zrzeszających ponad 60 organizacji ruchu pokojowego (lekarzy, prawników, przeciwników broni nuklearnej oraz działaczy kościołów ewangelickiego i katolickiego, w tym również PAX CHRISTI). Zgłaszane przez nich zastrzeżenia i obawy powoływały się na określone fragmenty *Białej Księgi 2016* lub wypowiedzi polityków rządowych w odniesieniu do:

- planów polityków niemieckich na temat potrzeby włączenia w określonych zagrożeniach wewnętrznych oddziałów Bundeswehry do pomocy policji w ochronie porządku publicznego;
- forsowanie przez rząd chadecko-socjaldemokratyczny wyścigu zbrojeń oraz eksportu broni do krajów autorytarnych;
- krytyczna ocena zwrotu polityki Niemiec wobec Rosji w okresie kryzysu ukraińskiego, w tym udziału Bundeswehry w manewrach wojskowych na terenie Polski w 2016 r.;
- krytyka planów rządowych na stworzenie możliwości odbycia w przyszłości służby wojskowej obywateli UE w Bundeswehrze<sup>18</sup>.

Do zdecydowanych krytyków *Białej Księgi 2016*, zwłaszcza w kontekście działań rządu CDU/CSU/SPD na rzecz zdecydowanego zwiększenia udziału Bundeswehry w misjach stabilizacyjnych oraz pokojowych ONZ, NATO i UE w drugiej połowie XXI w., była liczna grupa naukowców niemieckich, związana z różnymi nurtami badań pokoju. Wypowiadali się oni krytycznie odnośnie efektów polityki bezpieczeństwa USA, zwłaszcza w drugiej kadencji Baracka Obamy od 2012 r., w odniesieniu do Afganistanu, Iraku i Syrii. Natomiast w odniesieniu do Niemiec i ich polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa postulowali powrót do działań dyplomatycznych i pokojowych. Wydawca magazynu „Friedens Forum” w Akwizgranie – Otmar Steinblicher, zakwestionował potrzebę angażowania Bundeswehry w konflikty zbrojne, wyraźnie preferując poszukiwanie przez Niemcy oraz ich sojuszników zachodnich rozwiązań pokojowych i dyplomatycznych. Na zakończenie swoich wywodów krytycznych wobec zasadniczych tez *Białej Księgi* postawił między innymi następujące pytania odnośnie bezpieczeństwa wewnętrznego: „...Jak winno się w przyszłości definiować „politykę bezpieczeństwa”? Gdzie będą dostrzegane zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju oraz swoich obywateli i jak winny zostać przewyciężone? Jak można efektywnie działać dla ochrony oraz zmiany klimatu lub przeciwko nielegalnym podstępom, przeciwko czemu nie można wykorzystać wojska?”<sup>19</sup>

Reasumując, nasilający się w XXI w. proces globalizacji miał istotne znaczenie dla ujawnienia się wielu nowych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego

<sup>18</sup> Por. Kritik am Weißbuch der Bundeswehr. Bündnis der Friedensbewegung warnt vor neuen Aufgaben der Bundeswehr und einer Spirale der Aufrüstung, 13.07.2016, <https://www.hintergrund.de/politik/inland/kritik-am-weissbuch-der-bundeswehr> [dostęp: 20.12.2016].

<sup>19</sup> O. Steinblicher, Paradigmenwechsel in der Außen- und Sicherheitspolitik?, „Das Weißbuch” 2016, Achen, 13.07.2016, <http://www.weissbuch.org/paradigmenwechsel-in-der-aussen-und-sicherheitspolitik> [dostęp: 20.12.2016].

i światowego. Podważyły one stabilność ukształtowanego po roku 1989/90 porządku międzynarodowego, który nie tylko przyniósł Niemcom zjednoczenie państwowo-narodowe, lecz przyczynił się do odgrywania przez Berlin aktywnej roli w działaniach na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i stabilności międzynarodowej w wymiarach globalnym i regionalnym. Zmieniająca się od połowy 2016 r. wyraźnie globalna sytuacja geopolityczna świata nie pozostanie prawdopodobnie bez wpływu na dalszy kształt polityki bezpieczeństwa Niemiec.

## Kontrowersje wokół *Białej Księgi 2016* jako strategii większego wpływu Niemiec na kształtowanie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego

Prace redakcyjne nad *Białą Księgą* ukończono w połowie 2016 r. Z tego też powodu autorzy nie mogli w szerszym stopniu uwzględnić następstw dwóch takich ważnych wydarzeń politycznych – Brexitu po referendum w Wielkiej Brytanii, pod koniec czerwca 2016 r., oraz wyboru kontrowersyjnego przemysłowca amerykańskiego – Donalda Trumpa, w listopadzie 2016 r., na prezydenta USA. Wydarzenia powyższe mogą mieć w przyszłości istotny wpływ na proces dalszego udziału Niemiec w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa międzynarodowego.

Na wstępie warto jednak postawić pytanie – czym właściwie jest *Biała Księga 2016* dla polityki bezpieczeństwa zewnętrznego Niemiec? Z pewnością nie stanowi ona ani wiążącego programu rządu federalnego w zakresie bezpieczeństwa, ani też wytycznych dla działania resortu obrony oraz innych resortów w zakresie polityki bezpieczeństwa. Można ją określić jako oficjalne opracowanie rządowe, oceniające aktualny stan bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście aspiracji rządu CDU/CSU/SPD odnośnie gotowości do przejęcia „przywództwa i większej odpowiedzialności międzynarodowej” w kierunku prowadzenia bardziej aktywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w skali europejskiej oraz globalnej. W praktyce realizacja powyższego postulatu będzie wymagała jednak bardziej precyzyjnych działań ze strony Niemiec, w których zawarte byłyby zarówno interesy, jak też priorytety wspólnej polityki bezpieczeństwa ze swoimi partnerami i sojusznikami – USA oraz w ramach NATO i UE. Będzie to jednak wymagało między innymi ustalenia, wspólnych dla wielu państw, określonych zasad polityczno-prawno-militarnych oraz warunków finansowych. Przy sprzyjających okolicznościach wewnętrznych i międzynarodowych realizacja wielu zawartych w księdze postulatów będzie mogła nastąpić dopiero w odległej oraz trudnej do przewidzenia perspektywie czasowej, w zależności od konkretnej konstelacji międzynarodowej.

W tym kontekście warto dodać, że według niektórych niemieckich analityków w toku przygotowywania końcowej redakcji *Białej Księgi 2016* wyłoniła się między innymi potrzeba dalszego wyjaśnienia ok. 100–200 szczegółowych problemów, w których wystąpiły istotne różnice między ekspertami oraz resortami w ocenie ich interpretacji, a także możliwości przyszłej realizacji. Najwięcej kontrowersji i różnic wystąpiło między resortami obrony i spraw zagranicznych, które rywalizowały między sobą w sprawie metod rozwiązywania sytuacji konfliktowych z punktu widzenia



interesów Niemiec. Resort obrony stawiał na konieczność wzmocnienia roli Bundeswehry oraz stosowania środków siłowych, a resort spraw zagranicznych preferował pokojowe działania prewencyjne. Większość kontrowersji podczas prac nad *Białą Księgą 2016* na swoją korzyść rozstrzygnęła minister von der Leyen, gdyż mogła w większym stopniu liczyć na bezpośrednie wsparcie ze strony kanclerz i przewodniczącej CDU, A. Merkel<sup>20</sup>.

Z ambicjami resortu obrony konkurował już od dłuższego czasu szef dyplomacji – oraz czołowy polityk SPD F.W. Steinmeier. W wyniku zainicjowanego przez niego procesu „Review 2014” nad reformą resortu – „Aussenpolitik weiter denken” („Polityka zagraniczna – przewidywać daleko”) doprowadzono w marcu 2015 r. w resorcie spraw zagranicznych do utworzenia nowego departamentu „Prewencja kryzysowa, stabilizacja i działania pokonfliktowe” („Krisenprevention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge”). Departament powyższy uzyskał uprawnienia międzyresortowe, zajmując się zarówno obserwacją powstania i przebiegu kryzysów oraz konfliktów międzynarodowych, jak też formułowaniem konkretnych wniosków i zadań do ich rozwiązania, a także doprowadzenia do pokoju oraz stabilizacji. W tym celu, w ramach departamentu, powołano następujące grupy robocze: Grupa ds. sterowania oraz spraw zasadniczych, Państwa upadłe, Biuro ds. budżetu oraz organizacji spotkań i konferencji. Wczesne ostrzeżenie oraz planowanie scenariuszy, Centrum Międzynarodowych Operacji Pokojowych prawne aspekty wysyłania misji. Sztaby powoływane doraźnie dla rozwiązywania nowych zadań. W 2016 r., w ramach departamentu, uruchomiono dodatkowo specjalną grupę roboczą „Pomoc humanitarna”, która zajmuje się szybkim dostarczeniem pomocy dla osób potrzebujących, które ucierpiały doraźnie przez katastrofy naturalne, epidemie, bądź też zostały wciągnięte w nagłe działania i rozruchy zbrojne, wymagające szybkiej pomocy materialnej lub finansowej<sup>21</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w czerwcu 2016 r. rząd federalny zmienił dotychczasowe wytyczne z 2004 r. dla uelastycznienia i przyspieszenia udzielania pomocy obszarom kryzysowym w bliższym oraz dalszym sąsiedztwie Europy<sup>22</sup>. Od połowy 2016 r. pomoc taka trafiała już zarówno na Ukrainę, do Syrii i Iraku, jak i innych obszarów kryzysowych na Bliskim oraz Środkowym Wschodzie, a także w Afryce.

Sukcesy dyplomacji niemieckiej przyczyniły się między innymi do wzrostu popularności Steinmeiera w Niemczech oraz poza ich granicami. W ankietach demoskopijnych w ciągu 2016 r., pod względem notowań i popularności, Steinmeier prześcignął nie tylko minister von der Leyen, lecz także samą kanclerz Merkel. W tej sytuacji nie było dziełem przypadku, że pod koniec 2016 r. kanclerz Merkel, w ramach swojej strategii i taktyki utrzymania „za wszelką cenę” u władzy CDU i siebie, jako Kandydata na urząd kanclerza w wyborach do Bundestagu we wrześniu 2017 r. – wysunęła

<sup>20</sup> Por. C. Breuer, Ch. Schwarz, *Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik*, „Internationale Politik”, DGAP, Berlin 2016, s. 86–87, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/28430> [dostęp: 6.01.2017].

<sup>21</sup> Por. *Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge*, Hrsg. Auswärtiges Amt, 26.05.2016, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Abteilungen/S\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Abteilungen/S_node.html) [dostęp: 7.01.2017].

<sup>22</sup> *Leitlinien der Bundesregierung. Krisenengagement und Friedensfoerderung*, Die Bundesregierung. Die Bundesregiwrun, Berlin, Stand 1.06.2016, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw22-pa-krisenpraevention/423298> [dostęp: 7.01.2017].

Steinmeiera, jako wspólnego kandydata całej koalicji CDU/CSU/SPD na urząd prezydenta. Głosowanie w Zgromadzeniu Federalnym odbyło się w lutym 2017 r.

Bez głębokiej reformy i modernizacji Bundeswehry w najbliższych latach Niemcy nie tylko nie będą w stanie realizować założonych w *Białej Księdze 2016* celów – zwiększenia swojej roli i odpowiedzialności w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa międzynarodowego, lecz nie wykonają także stosownych zobowiązań, jako członek NATO. Aktualnie RFN od dłuższego czasu nie przeznaczają przewidzianych dla krajów członkowskich NATO składek w wysokości 2% PKB. Celu powyższego nie osiągną Niemcy w 2016 r., ponieważ budżet obronny wyniesie tylko 1,2% (34,288 mln euro), Przewidzianą przez NATO wielkość wydatków budżetowych Niemcy nie osiągną również w 2020 r. Wyniesie on wtedy ok. 39,97 mld euro, stanowiących tylko ok. 1,5% PKB. Osiągnięcie wydatków budżetowych w wysokości 2% PKB na obronę jest w Niemczech trudne ze względu na wysoki poziom PKB w stosunku do innych krajów członkowskich UE i NATO. W tym kontekście wydatki rządu 2% PKB Niemcy osiągną prawdopodobnie dopiero w 2024 r., a ich wartość wyniosłaby ok. 65 mld euro. Byłyby to największe wydatki w NATO poza USA. Natomiast całkowity koszt pełnej oraz niezbędnej modernizacji Bundeswehry zostanie rozłożony na 15 lat, czyli do 2031 r. i szacunkowo pochłonie łącznie ok. 300 mld euro<sup>23</sup>. Nie zostały one do tej pory zatwierdzone w formie stosownej uchwały Bundestagu.

Prezydent elekt USA D. Trump, stosownie do swoich licznych wypowiedzi, po 20 stycznia 2017 r. prawdopodobnie będzie niezwykle mocno naciskał na Niemcy, aby przyspieszyły wzrost wydatków na cele w budżecie wojskowym, stosownie do wymogów NATO. Można oczekiwać, że Trump będzie zabiegał o osłabienie pozycji ekonomicznej Niemiec w gospodarce i handlu światowym. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście fakt, iż od kilkunastu lat Niemcy posiadają ogromne nadwyżki w handlu zagranicznym z USA, w samym tylko 2015 r. – wynosił on 74,2 mld USD.

W ocenie znanego szwajcarskiego analityka problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego, Daniela Keohane, pod względem kryteriów politycznych i gospodarczo-społecznych Niemcy, jako mocarstwo europejskie, są predysponowane do odgrywania znaczącej roli międzynarodowej. W tym kontekście Brexit może być nawet pomocny w umocnieniu ich pozycji w UE, jeśli uda się im utrzymać jej przetrwanie i spójność. Natomiast po przejściu urzędu prezydenta w USA przez Donalda Trumpa, pozycja Niemiec w NATO i stosunkach transatlantyckich może hipotetycznie ulec poważnemu osłabieniu, jeśli nawet tylko częściowo dojdzie do realizacji jego postulatów z kampanii wyborczej. Niemcy aktualnie widzą pewną możliwość wzmocnienia polityki bezpieczeństwa i obrony w UE tylko pod warunkiem, że będą ją mogli wspólnie realizować z Francją. To jednak w dużej mierze zależy z kolei od klęski w wyborach prezydenckich przywódczyni populistycznego Frontu Narodowego, Marie Le Pen w 2017 r., która za priorytetowy cel uznaje wystąpienie Francji z UE<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Por. A. Rotter, *Das neue Weißbuch und die gegenwärtige sicherheitspolitische Debatte in Deutschland*, Hrsg. Hans Seidel Stiftung, Ausgabe vom 10. Oktober 2016, 13/2016, s. 8–11, [http://www2.hss.de/uploads/tx\\_ddceventsbrowser/13-2016\\_Weissbuch\\_INTERNET\\_NEU.pdf](http://www2.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/13-2016_Weissbuch_INTERNET_NEU.pdf) [dostęp: 7.01.2017].

<sup>24</sup> D. Keohane, *Das deutsche Weissbuch zur Sicherheitspolitik 2016*, „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik” 2016, Nr. 221, s. 4, <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse201-DE.pdf> [dostęp: 7.01.2017].

## Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy dyskusji w Niemczech wokół znaczenia *Białej Księgi 2016* dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa rządu CDU/CSU/SPD, wynikają następujące wnioski ogólne:

1. Generalnie można stwierdzić, że opublikowana w lipcu 2016 r. *Biała Księga 2016* na temat polityki bezpieczeństwa i przyszłości Bundeswehry wzbudziła duże zainteresowanie zarówno w Niemczech, jak też poza ich granicami. W Niemczech jej główne znaczenie upatrywano w dążeniu rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD do uzasadnienia polityczno-militarnego jego aspiracji do ogrywania większej roli i odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego;
2. Sporo miejsca poświęciły jej ogólnoniemieckie media niemieckie, eksponując przede wszystkim szczegółowo zagrożenia i wyzwania przed jakimi stoją Niemcy w drugiej dekadzie XXI w. Prezentowały one zarówno opinie zwolenników, jak też krytyków *Białej Księgi 2016*. Sporo miejsca poświęcano także trybowi przygotowania księgi oraz interesom zaangażowanych w to resortów federalnych, zwłaszcza zaś obrony i spraw zagranicznych;
3. Zdecydowanymi przeciwnikami treści zawartych w księdze były Partia Lewicowa, ugrupowania prawicowe – głównie AfD i PEGIDA oraz organizacje ruchów pokojowych, jak też naukowców z nurtu badań nad pokojem (Friedensforschung);
4. Znaczne kontrowersje między resortami rządu federalnego, ekspertami oraz specjalistami w zakresie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego dotyczą trudności i wyzwań realizacji niektórych interesów oraz celów prezentowanych w *Białej Księdze*. Dotyczą one zarówno priorytetów politycznych rządu CDU/CSU/SPD w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym, jak też finansowania reformy oraz modernizacji Bundeswehry;
5. Mimo wielu poważnych atutów gospodarczo finansowych Niemcy nie są w stanie włączyć się do rywalizacji odnośnie kształtowania nowego porządku międzynarodowego pod koniec drugiej dekady XXI w., który prawdopodobnie nadal będzie się w dużym stopniu opierał na sile militarnej, w tym również na posiadaniu znacznych zasobów broni nuklearnej oraz niezbędnej technologii do ich użycia w skali globalnej. Takimi mocarstwami są tylko USA, Rosja i CHRL. Niemcy natomiast pozostaną bardzo ważnym graczem globalnym, który może jedynie współdecydować w rozwiązywaniu wielu sytuacji kryzysowych o charakterze społeczno-gospodarczym.

## *Znaczenie Białej Księgi 2016 dla oceny nowych wyzwań w polityce bezpieczeństwa Niemiec*

### *Streszczenie*

Artykuł analizuje syntetycznie genezę, główne założenia i zasadnicze treści dyskusji toczony w Niemczech wokół znaczenia, nowej „*Białej Księgi 2016. Polityka bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry*” oraz relacje i oceny wyprzedzające mediów ogólnoniemieckich na temat zawartości merytorycznej, znaczenia dokumentu dla praktyki politycznej w Niemczech; oceny krytyczne ze strony sił prawicowych, Partii Lewicowej, ruchu

pokoju, a także rozbudowanych w Niemczech badań nad pokojem; ważniejsze kontrowersje wokół „*Białej Księgi 2016*” jako strategii wyrażającej aspiracje rządu chadecko-socjaldemokratycznego kanclerz Angeli Merkel do uzyskania większego wpływu na kształtowanie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego. Główne kontrowersje wokół „*Białej Księgi 2016*” były wśród ekspertów i w mediach, i dotyczyły samej strategii oraz jej przygotowania.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, bezpieczeństwo, polityka bezpieczeństwa, *Biała Księga 2016*

### *The importance of the White Paper 2016 for the evaluation of new challenges in the German security policy*

#### *Abstract*

The paper presents a synthetic analysis of the origin, the main premises and the content of the discussion concerning the meaning of The White Paper 2016; the critical assessments of the White Paper 2016 by right-wing groups, Die Linke Party, the pacifist movement, as well as institutions studying peace, which are well-developed in Germany; the more important controversies concerning the White Paper 2016 as a strategy expressing the Christian Democrat-Social Democrat government's aspirations to gain a more substantial impact on the formulation of international security policy. The main controversies concerning the White Paper 2016 arose both among experts and the media over some elements of the strategy itself and its preparation.

**Key words:** Germany, security, security policy, White Paper 2016

### *Значение «Белой книги 2016 года» для оценки новых вызовов в области политики безопасности Германии*

#### *Резюме*

В статье синтетически анализируются основные элементы проходящей в Германии дискуссии о значении новой «Белой книги 2016 года. Политика безопасности Германии и будущее Бундесвера», а также указана оценка ведущих германских СМИ содержания, роли и функции документа в политической жизни Германии; критическая оценка «Белой книги 2016 года» со стороны правых сил, Партии демократического социализма, представителей движений за мир. Показаны разногласия вокруг «Белой книги 2016 года» – представляющей стратегию правительства христианских демократов во главе с канцлер Ангелой Меркель, направленную на усиление влияния на формирование международной политики в области безопасности. Основные разногласия вокруг «Белой книги 2016 года» среди экспертов и в средствах массовой информации касаются некоторых элементов представленной стратегии, а также процесса ее подготовки.

**Ключевые слова:** Германия, безопасность, политика безопасности, «Белая книга 2016 года»



## Tomaz Morozowski

Instytut Zachodni w Poznaniu

# Globalna strategia Niemiec wobec państw/mocarstw wschodzących – aspekt bezpieczeństwa

## Wprowadzenie

Fundamentem międzynarodowej obecności Republiki Federalnej Niemiec jest jej zakotwiczenie w zintegrowanej Europie oraz szerzej – w świecie Zachodu skupionym wokół Unii Europejskiej, NATO i ONZ. Współczesne pole aktywności RFN w świecie jest jednak znacznie szersze. Sieć globalnych powiązań gospodarczych, politycznych i społecznych, powstała w procesie globalizacji, przyczyniła się do wytworzenia nowego środowiska międzynarodowego, kształtowanego przez procesy migracji, rozwoju nowych technologii oraz cyfryzacji rewolucjonizującej handel i komunikację. Jednocześnie ma miejsce dyfuzja sił na arenie międzynarodowej – powstają i rozwijają się nowe centra władzy, nowi uczestnicy stosunków międzynarodowych. Porządek światowy zmienia się w kierunku układu wielobiegunowego, z nową kategorią państw/mocarstw wschodzących/rozwijających się, aspirujących do przyjmowania coraz ważniejszych ról w globalnym zarządzaniu<sup>1</sup>.

W Niemczech podejmowane są działania mające dostosować politykę zagraniczną do nowych wyzwań. Podstawowym celem tej polityki jest w RFN niezmiennie utrzymanie i ochrona liberalnego ładu światowego, który leży u podstaw silnej pozycji i rozwoju tego państwa. Rozszerza się spektrum działań, w którym Niemcy mogą ten cel realizować – znaczenia nabiera globalny wymiar polityki zagranicznej, ukierunkowanie jej na nowe regiony i nowe ośrodki siły. W tym kontekście terminem

<sup>1</sup> *Neue Macht Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, SWP, GMF, 2013, s. 4–5.

„globalna aktywność Niemiec” objąć można działania podejmowane przez RFN w ramach polityki zagranicznej poza obszarem transatlantyckim, ze szczególnym uwzględnieniem regionów Azji, Afryki i Ameryki Południowej.

W obliczu niestabilności UE, ograniczanego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w sprawy Europy, licznych konfliktów w jej bezpośrednim sąsiedztwie oraz wyzwań globalnych, Niemcy wykazują inicjatywę w polityce zagranicznej. Deklaracje większego zaangażowania międzynarodowego Niemiec padały ze strony ich przedstawicieli, kończących urzędowanie w 2017 r. – prezydenta Joachima Gaucka<sup>2</sup>, i ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera<sup>3</sup>. Jednym z przejawów takiego nastawienia jest intensyfikacja działań w zakresie polityki bezpieczeństwa, którą można uznać za najtwardszy i najbardziej widoczny przejaw aktywności zagranicznej państwa. Jak zaakcentowano w *Białej Księdze 2016* – nowej strategii bezpieczeństwa Niemiec, przyjętej przez rząd federalny w lipcu 2016 r. – „Horyzont niemieckiej polityki bezpieczeństwa jest globalny”<sup>4</sup>. Działania w ramach tej polityki obejmują przede wszystkim rozwijanie możliwości Bundeswehry i jej udział w misjach pod egidą ONZ, NATO oraz UE. Długotrwały proces remilitaryzacji niemieckiej polityki zagranicznej, zainicjowany przełomową decyzją Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r., wciąż trwa i wywołuje kontrowersje oraz dynamiczną debatę publiczną<sup>5</sup>.

Bezpieczeństwo kooperatywne w wymiarze globalnym i regionalnym jest najważniejszym obszarem aktywności NATO w perspektywie Niemiec, które opowiadają się za rozwijaniem instrumentów wzmacniających globalną stabilność, takich jak dialog polityczny i współpraca wojskowa obejmująca kontrolę zbrojeń, budowanie zaufania oraz wspólne ćwiczenia i manewry wojskowe. RFN coraz częściej angażuje się w taką bilateralną współpracę z poszczególnymi państwami wschodzącymi i można spodziewać się kontynuacji tego trendu<sup>6</sup>. Oprócz tradycyjnego zakotwiczenia

<sup>2</sup> Przemówienie J. Gaucka na temat globalnej roli Niemiec z okazji otwarcia 50. Monachijskiej Konferencji Polityki Bezpieczeństwa zostało uznane za ważny impuls w procesie intensyfikacji działań RFN na arenie międzynarodowej. J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, München, 31.01.2014, <http://www.bundespraesident.de/Shared-Docs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html> [dostęp: 27.01.2017].

<sup>3</sup> W ostatnim przemówieniu w roli ministra spraw zagranicznych, F.W. Steinmeier podsumował czas sprawowania urzędu zauważając, że Niemcy podjęły się w tym czasie większej odpowiedzialności ze względu na swoją zmieniającą się rolę w świecie, wymagającą większego zaangażowania. *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Deutschen Bundestag anlässlich der Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte*, Deutscher Bundestag, Berlin, 26.01.2017, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2017/170126\\_BM\\_Rede\\_Ausbildungsunterstuetzung\\_Irak.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2017/170126_BM_Rede_Ausbildungsunterstuetzung_Irak.html) [dostęp: 27.01.2017].

<sup>4</sup> *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016, s. 56.

<sup>5</sup> Federalny Trybunał Konstytucyjny w 1994 r. uznał za zgodne z niemiecką Ustawą Zasadniczą członkostwo RFN w systemach bezpieczeństwa zbiorowego i organizacjach zbiorowej obrony oraz wypełnianie zadań z tym związanych, co uutorowało drogę dla udziału Bundeswehry w operacjach ONZ, NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej (później UE) pod warunkiem uzyskania przez rząd zgody Bundestagu. J. Gotkowska, *W połowie drogi do pełnoletności – niemiecka polityka bezpieczeństwa*, „Biuletyn Niemiecki” CSM, nr 4, 10.03.2010, <http://sdpz.org/assets/biuletyny/BN04.pdf> [dostęp 30.01.2017].

<sup>6</sup> J. Gotkowska, *Stabe ogniwo? Niemcy w zachodnim systemie bezpieczeństwa*, „Punkt Widzenia” nr 47, OSW, Warszawa 01.2015.



w NATO, udziału w misjach ONZ i prób rozwijania europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Niemcy przykładają coraz większą wagę do ukierunkowania swojej zagranicznej polityki bezpieczeństwa na mocarstwa wschodzące.

Przedmiotem niniejszego tekstu będą działania Niemiec w ramach tej polityki w wymiarze globalnym, inicjowane i realizowane w sposób samodzielny. Analizie poddane zostaną przyczyny oraz przejawy jednostronnej aktywności RFN wobec państw/mocarstw wschodzących, z wyłączeniem działań wspólnotowych, realizowanych w ramach organizacji międzynarodowych. Tak zawężony katalog akcji obejmuje przede wszystkim: współpracę z partnerami poprzez dialog, doradztwo i ekspertyzę, oraz handel uzbrojeniem.

## Nowa kategoria partnerów: „mocarstwa kształtujące”

Wyrazem intencji rozwijania globalnego wymiaru niemieckiej polityki zagranicznej i ukierunkowania jej na państwa wschodzące jest utworzenie nowej kategorii partnerów – „mocarstw kształtujących” (*Gestaltungsmächte*). W rządowej koncepcji polityki zagranicznej „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność” (*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*) z 2012 r. kategorią tą zostały objęte państwa, z którymi Niemcy nie współpracują w ramach UE, G-8 i NATO, a które wykazują znaczący potencjał gospodarczy lub wysokie stopy wzrostu gospodarczego, silną wolę działania na różnorodnych polach oraz którym przypisać można centralne znaczenie w kształtowaniu regionalnych procesów, międzynarodowego zarządzania i/lub globalnego porządku (*Global Governance*)<sup>7</sup>. Niemcy dostrzegają procesy multipolaryzacji świata i przesunięć w globalnym układzie sił, które są w dużej mierze rezultatem rosnącego znaczenia gospodarczego, politycznego i militarnego państw, określonych w *Białej Księdze 2016*, jako „państwa kluczowe” (*Schlüsselstaaten*), przede wszystkim z Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej<sup>8</sup>. Wywierają one coraz większy wpływ na międzynarodową politykę i przejmują odpowiedzialność za globalne kwestie. Ze względu na swój potencjał nie mieszczą się w kategorii „państw rozwijających się”. Opracowana w celu rozbudowania bliższych stosunków Niemiec z tymi państwami strategia, „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność”, miała stanowić „istotny wkład do siły uderzeniowej niemieckiej polityki zagranicznej”<sup>9</sup>. Nowe partnerstwa mają stanowić uzupełnienie dotychczasowej obecności międzynarodowej Niemiec – opartej na współpracy z tradycyjnymi partnerami, takimi jak UE i USA – o sieć koalicji i bilateralnych powiązań z państwami wschodzącymi<sup>10</sup>. Państwa-adresaci strategii są w wysokim stopniu zainteresowane rozwijaniem relacji

<sup>7</sup> *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Berlin 2012, s. 5.

<sup>8</sup> *Weissbuch 2016...*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>9</sup> G. Westerwelle, *Neue Partnerschaften mit neuen Gestaltungsmächten*, Berlin, 8.02.2012, [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/37724195\\_kw06\\_de\\_regierungsbefragung/207638](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/37724195_kw06_de_regierungsbefragung/207638) [dostęp 27.01.2017].

<sup>10</sup> Zob.: D. Flemes, H. Ebert, *Neue deutsche Außenpolitik: Netzwerke statt Allianzen*, „GIGA Focus Global”, nr 3, 06.2016.

z RFN na różnorodnych płaszczyznach. Należy zaznaczyć heterogeniczność grupy „mocarstw kształtujących”, która obejmuje państwa diametralnie różniące się zarówno pod względem potencjału gospodarczego, militarnego czy demograficznego, jak i intensywności powiązań z Niemcami. Na tle pozostałych szczególnie wyróżnia się Chińska Republika Ludowa, oprócz której kategorią objęto m.in.: Indie, Brazylię, Meksyk, RPA, Indonezję, Malezję, Singapur, Wietnam, Argentynę, Chile, Kolumbię, Egipt czy Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA). Na potrzeby niniejszego tekstu, w nieoczywistym tłumaczeniu terminu *Gestaltungsmächte*, zamiennie stosuje się określenia: „państwa wschodzące”, „mocarstwa wschodzące” oraz „mocarstwa kształtujące”.

Za przesłanki wydzielenia nowej kategorii partnerów, z którymi Niemcy chcą dzielić odpowiedzialność za globalne wyzwania, można uznać zarówno dążenie RFN do utrzymania światowego ładu liberalnego i chęć propagowania demokracji oraz praw człowieka, jak i interesy gospodarcze oraz polityczne. Niemcy konsekwentnie opowiadają się za reformą ONZ w taki sposób, aby lepiej odzwierciedlony został przesunięty rozkład sił na świecie. Również to dążenie można uznać za przyczynę zainteresowania rozwijaniem współpracy z państwami wschodzącymi. Mają one stać się nowymi partnerami Niemiec w procesie dostosowywania i odnawiania porządku międzynarodowego<sup>11</sup>.

## Aspekt bezpieczeństwa w globalnej strategii Niemiec

W koncepcji „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność” założono rozwijanie stosunków Niemiec z państwami wschodzącymi w sześciu sektorach:

- Pokoju i bezpieczeństwa;
- Praw człowieka i praworządności;
- Gospodarki i finansów;
- Zasobów, żywności i energii;
- Pracy, polityki społecznej i zdrowia;
- Zrównoważonego rozwoju<sup>12</sup>.

Najwyższe miejsce zajmowane w powyższej agendzie przez zagadnienie pokoju i bezpieczeństwa można uznać za potwierdzenie jego kluczowego znaczenia w polityce wobec państw wschodzących. W założeniach koncepcji współpraca na polu bezpieczeństwa z mocarstwami kształtującymi ma obejmować działania w trzech sferach: prewencji kryzysowej, rozwiązywania konfliktów oraz konsolidacji pokoju. Państwa wschodzące postrzegane są jako regionalni partnerzy w polityce bezpieczeństwa UE, NATO i samych Niemiec – w roli mediatorów w lokalnych konfliktach oraz dostarcycieli oddziałów dla misji pokojowych oraz stabilizacyjnych. Mają przyczynić się do rozbudowy architektury bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w swoich regionach poprzez rozwój sprawnych oraz uprawomocnionych demokratycznych struktur państwowych. RFN ma zamiar wspierać państwa wschodzące

<sup>11</sup> *Neue Macht Neue Verantwortung...*, op. cit., s. 9.

<sup>12</sup> *Globalisierung gestalten...*, op. cit., s. 5.



w tych działaniach, „umożliwiając im, poprzez szeroką paletę środków, samodzielne rozwiązywanie kryzysów i konfliktów<sup>13</sup>”. Jednym z narzędzi realizacji tego celu jest eksport uzbrojenia do niektórych mocarstw wschodzących, także przyczyniający się do zakładanej „rozbudowy regionalnej architektury bezpieczeństwa” i „wzmacniania instrumentarium” tych państw<sup>14</sup>.

W globalnej polityce Niemiec wobec państw wschodzących w zakresie bezpieczeństwa można wyróżnić dwa komponenty ze względu na ich charakter i umotywowanie: współpracę poprzez dialog, doradztwo, ekspertyzę oraz handel uzbrojeniem.

## Dialog, doradztwo i ekspertyza

Współpraca Niemiec z mocarstwami kształtującymi w omawianym zakresie opiera się w dużym stopniu na środkach dialogu, doradztwa i ekspertyzy. Mają one na celu inicjację i realizację procesu kształtowania w tych państwach systemu demokratycznego oraz pozyskiwania ich, jako partnerów współtworzących międzynarodowy system bezpieczeństwa oparty na prawach człowieka, ograniczaniu zbrojeń i pokojowym rozwiązywaniu sporów. Środki te obejmują m.in.:

- Regularne konsultacje i spotkania bilateralne dotyczące tematyki bezpieczeństwa w ramach różnorodnych platform dialogu politycznego i wojskowego<sup>15</sup>;
- Szkolenia służb cywilnych i wojskowych, wymianę personelu militarnego, wspólne manewry i ćwiczenia wojskowe<sup>16</sup>;
- Współpracę z regionalnymi organizacjami, takimi jak Unia Narodów Południowoamerykańskich (UNASUR) czy Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) – mająca na celu rozwijanie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen*, VSBM);
- Pozyskiwanie mocarstw wschodzących, jako partnerów w polityce nieprolifracji i kontroli zbrojeń poprzez aktywne zachęcanie kolejnych państw do przyłączenia się do multilateralnych porozumień, takich jak: Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag*, NVV) czy Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT);

<sup>13</sup> A. Merkel w przedmowie do *Białej Księgi 2016; Weissbuch 2016...*, *op. cit.*, s. 6.

<sup>14</sup> J. Engerer, *Gestaltungsmächte-Konzept und Merkel Doktrin. Rüstungsexporte und Machtpolitik am Golf*, [w:] J. Engerer, *Weltpolitik und Waffenexporte: Deutsche Machtpolitik und die Konfessionalisierung von Konflikten am Persischen Golf*, IMI-Studie 2012, nr 16, s. 14.

<sup>15</sup> Niemcy współpracują m.in. z państwami takimi jak Indonezja, Malezja, Indie, Wietnam, Chiny, Chile i Singapur w ramach Dialogu Shangri-La, czy też z państwami Zatoki Perskiej w ramach Dialogu Manama. Doroczne spotkania w ramach obydwu platform są organizowane przez brytyjski Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych (ang. *International Institute for Strategic Studies*, IISS), <https://www.iiss.org/en> [dostęp: 30.01.2017].

<sup>16</sup> Za przykład może posłużyć inicjatywa *Good Hope* – bilateralna współpraca militarno-polityczna pomiędzy Niemcami a Republiką Południowej Afryki. W jej ramach odbywają się regularne militarne i polityczne spotkania, w latach 2008 i 2010 miały miejsce wspólne ćwiczenia wojskowe. RPA przyczynia się do rozbudowy struktur bezpieczeństwa w Afryce w ramach Unii Afrykańskiej oraz poprzez udział Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej w siłach *African Standby Force* (ASF). *Globalisierung gestalten...*, *op. cit.*, s. 23.

- Wsparcie techniczne i doradztwo ze strony Niemiec w rozbudowie efektywnego systemu kontroli eksportu w państwach wchodzących;
- Kooperację w zakresie zwalczania terroryzmu, piractwa, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości;
- Rozbudowę konstytucyjnych służb bezpieczeństwa i ich włączanie w międzynarodową sieć współpracy. Przy regularnej wymianie informacji pomiędzy służbami ważną rolę odgrywają urzędy „łącznikowe” Federalnej Policji Kryminalnej Niemiec (*Bundeskriminalamt*, BKA) i policji niemieckiej<sup>17</sup>.

Powyższe koncepcje umożliwiają Berlinowi odgrywanie roli patrona włączającego państwa wschodzące w międzynarodową strukturę bezpieczeństwa i wspierającego ich aspiracje przejmowania większej inicjatywy oraz odpowiedzialności za kwestie globalne. Wyrazem tej działalności jest także postulowanie leżącej w interesie RFN reformy ONZ i międzynarodowych instytucji finansowych, celem lepszego odwzorowania rosnącej roli mocarstw wschodzących<sup>18</sup>. Współpraca z nimi przyczynia się do wytworzenia sieci wzajemnych powiązań, w ramach których zarówno Niemcy, jak i poszczególne państwa stają się dla siebie ważnymi partnerami. RFN poszerza w ten sposób swoje strefy wpływów i buduje silną pozycję w strategicznych regionach świata. Kooperacja z mocarstwami kształtującymi na polu bezpieczeństwa ma również przyczynić się do budowania pokoju, zapewniania stabilizacji i rozwiązywania konfliktów stanowiących zagrożenie dla liberalnego ładu globalnego.

Działania w ramach prewencji kryzysowej, opanowywania konfliktów i minimalizowania ich skutków, przewiduje także „inicjatywa wzmacniania” (*Ertüchtigungsinitiative*), realizowana przez rząd RFN od 2011 r., powstała jako nowy instrument polityki eksportowania bezpieczeństwa do regionów pozaeuropejskich i stabilizowania ich. Wśród działań przewidzianych w ramach inicjatywy znalazły się: szkolenia, kształcenie sił cywilnych i wojskowych oraz dostarczanie wyposażenia, w tym uzbrojenia i amunicji. U podstaw koncepcji leży przekonanie, że lokalni aktorzy są w stanie lepiej i przede wszystkim w sposób bardziej długofalowy zarządzać lokalnymi kryzysami, niż aktorzy zewnętrzni (organizacje międzynarodowe, takie jak NATO czy UE)<sup>19</sup>. Eksportując bezpieczeństwo poza granice UE Niemcy mają na celu działanie u źródeł zagrożeń „importowanych” do Europy.

Rząd RFN realizuje inicjatywę wzmacniania, zarówno samodzielnie, jak i na poziomie europejskim oraz międzynarodowym. Na forum UE Niemcy zaproponowały koncepcję w 2013 r., jako inicjatywę *Enable&Enhance* (E2I) uznając brak podstawowego wyposażenia lokalnych partnerów za częstą przyczynę niskiej efektywności europejskich misji szkoleniowych (np. misji EUTM w Mali i w Somalii), uniemożliwiającą osiągnięcie długoterminowych efektów. Wprowadzenie idei w życie na poziomie UE napotyka jednak na poważne przeszkody związane z brakiem akceptacji dla eksportu śmiertelnościowego uzbrojenia, jako instrumentu WPBiO. Inicjatywa wzmacniania jest, w założeniu rządu RFN, zakotwiczona w szerszej koncepcji obejmującej komponenty cywilne, policyjne, wojskowe i kontroli zbrojeń oraz powinna być realizowana bi- lub multilateralnie w ramach politycznych wytyczanych przez misje pod egidą UE lub

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 23–25.

<sup>18</sup> *Neue Macht Neue Verantwortung...*, *op. cit.*, s. 13–14.

<sup>19</sup> J. Puglierin, *Die „Ertüchtigungsinitiative” der Bundesregierung. Was steckt dahinter?*, „Arbeitspapier Sicherheitspolitik” 2016, nr 1, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, s. 2.

NATO. Berlin podejmuje działania mające dać przykład pozostałym państwom (*Leading by example*), zapewniając odpowiednie finansowanie. W planie finansowym od 2016 r. w budżecie federalnym przeznaczono 60 mln euro na projekty uchwalane i administrowane wspólnie przez ministerstwo spraw zagranicznych i ministerstwo obrony. Środki na inicjatywę wzmacniania są niezależne od pozostałych pozycji budżetowych i mogą być swobodnie przydzielane pod względem merytorycznym, geograficznym i czasowym – w ten sposób rząd RFN zapewnił elastyczne, ponadresortowe finansowanie inicjatywy wzmacniania<sup>20</sup>.

## Handel uzbrojeniem

Eksport uzbrojenia można wyróżnić jako odrębny komponent globalnej polityki Niemiec w zakresie bezpieczeństwa. Jego odbiorcami są państwa z grupy mocarstw kształtujących, jednak w porównaniu z wcześniej opisywanymi metodami dialogu, doradztwa i ekspertyzy, prowadzenie handlu bronią przez RFN jest działaniem bardziej kontrowersyjnym oraz w nieco odmienny sposób osadzonym w interesach gospodarczych i geopolitycznych Niemiec.

Wartość eksportu uzbrojenia z RFN od 2013 r. stale wzrasta, w pierwszej połowie 2016 r. była ona o 500 mln euro wyższa w porównaniu z rokiem poprzednim i wyniosła ponad 4 mld euro<sup>21</sup>. Jednocześnie w 2016 r. odnotowano spadek wartości eksportu szczególnie kontrowersyjnych rodzajów uzbrojenia: pistoletów, karabinów i pistoletów maszynowych (mocno wzrósł natomiast eksport amunicji do tej broni). Niemcy, po Stanach Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i Chinach, są czwartym największym eksporterem broni na świecie<sup>22</sup>.

Pod adresem rządu formułowana jest w Niemczech silna krytyka i oczekiwania ograniczenia sprzedaży broni. Szczególne zastrzeżenia budzą wysokie pozycje na liście odbiorców niemieckiego uzbrojenia, zajmowane przez państwa niestabilne, zaangażowane w lokalne konflikty oraz o wątpliwej sytuacji praw człowieka i struktur demokratycznych, takie jak: Algieria, Arabia Saudyjska, Katar, ZEA czy Turcja. Przy eksporcie do państw o dynamicznej sytuacji wewnętrznej całkowita kontrola dostaw jest utrudniona, co niesie ze sobą ryzyko wykorzystania uzbrojenia przez niepożądanych aktorów, przy represjach wewnętrznych lub przez organizacje terrorystyczne. Wspieranie reżimów autorytarnych i naruszających prawa człowieka stoi w sprzeczności z wartościami, deklarowanymi jako podstawy niemieckiej polityki zagranicznej. Przewidziany w „inicjatywie wzmacniania” element eksportu uzbrojenia został powiązany ze ścisłym przestrzeganiem reguł ujętych w „politycznych normach eksportu uzbrojenia” (*Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*), opublikowanych przez rząd RFN w 2000 r., które jednak nie są konsekwentnie stosowane w praktyce. Eksport broni do państw,

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

<sup>21</sup> *Deutschland exportiert 2016 noch mehr Waffen*, „Zeit Online”, 5.07.2016, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-07/ruestungsexporte-waffenindustrie-deutschland-ausfuehren-steigerung> [dostęp: 30.01.2017].

<sup>22</sup> J. Lepiarz, *Niemcy: eksport broni wzrósł o ponad pół miliarda euro*, 26.10.2016, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Niemcy-eksport-broni-wzroslo-o-ponad-pol-miliarda-euro-3606037.html> [dostęp: 30.01.2017].

w których naruszane są prawa człowieka, funkcjonuje jako „dementi przyjętych politycznych kryteriów” i może być uznany za przedkładanie interesów gospodarczych ponad podstawowe wartości niemieckiej polityki zagranicznej<sup>23</sup>. Polityka eksportu broni jest także niezgodna z dążeniem do rozbrojenia i wzmacniania światowego systemu kontroli zbrojeń. Zwiększenie transparentności procesu sprzedaży uzbrojenia, ścisłe przestrzeganie wytyczonych reguł i harmonizacja tych działań z pozostałymi założeniami niemieckiej zagranicznej polityki bezpieczeństwa to warunki konieczne poprawy jej wiarygodności i wzmocnienia pozycji międzynarodowej RFN<sup>24</sup>.

Motywacje wspierania mocarstw kształtujących poprzez eksport uzbrojenia, oprócz czynników biznesowych, są także związane z interesami geopolitycznymi Niemiec. Głównym założeniem inicjatywy wzmacniania jest traktowanie poszczególnych państw trzecich i lokalnych organizacji międzynarodowych, jako „kotwic” stabilizujących regiony. Potencjał danego państwa do wypełniania takiej roli jest głównym czynnikiem decydującym o objęciu go inicjatywą wzmacniania, co jest spowodowane przypisywaniem przez Niemcy priorytetowego znaczenia procesom wygaszania konfliktów i utrzymania pokoju na terytoriach konfliktogennych. Wzmacnianie państw trzecich (także poprzez eksport uzbrojenia) w takim rozumieniu jest w mniejszym stopniu umotywowane zainteresowaniem sytuacją wewnętrzną państw-odbiorców w zakresie praw człowieka i intencją budowania w nich demokracji, czy też włączania w międzynarodowy system bezpieczeństwa.

### Przykład 1. Brazylia

Brazylia stanowi dobry przykład państwa wschodzącego<sup>25</sup>, z którym Niemcy prowadzą bliską, wielopłaszczyznową współpracę opartą na podobieństwie systemów wartości i postrzegania świata oraz globalnych zagadnień. Jest to jedyne państwo południowoamerykańskie, z którym Niemcy utrzymują partnerstwo strategiczne, zawarte w 2008 r.<sup>26</sup> W kwietniu 2015 r. odbyły się pierwsze bilateralne konsultacje międzyrządowe, podczas których szczegółowo omówiono wszystkie pola kooperacji obydwu państw: od nauki, technologii, innowacji, poprzez handel, inwestycje i finanse, aż po energię, kulturę, media, klimat czy ochronę środowiska. Podczas konsultacji kanclerz Angela Merkel i prezydent Dilma Rouseff zadeklarowały współdziałanie na rzecz międzynarodowego porządku opartego na praworządności, multilateralizmie i dyplomacji. Punktem zbieżności w polityce Brazylii i Niemiec jest dążenie do reformy ONZ, poszerzenia Rady Bezpieczeństwa o nowych członków stałych oraz niestałych, a także reforma międzynarodowych instytucji finansowych w celu

<sup>23</sup> A. Henze, *Rüstungsexport- und Rüstungskontrollpolitik: zwei Seiten einer Medaille*, 15.07.2014, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/aussensicht/show/article/ruestungsexport-und-ruestungskontrollpolitik-zwei-seiten-einer-medaille.html> [dostęp: 30.01.2017].

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Brazylia jest członkiem grupy BRICS, formatu IBSA (Indie, Brazylia, Ameryka Południowa) i została objęta kategorią mocarstw kształtujących w koncepcji „Kształtować globalizację – rozbudowywać partnerstwa – dzielić odpowiedzialność”.

<sup>26</sup> *Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland*, Auswärtiges Amt, 09.2016, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Brasilien/Bilateral\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Brasilien/Bilateral_node.html) [dostęp: 30.01.2017].

lepszej reprezentacji i większego zaangażowania państw wschodzących. Obydwa państwa opowiadają się także za pogłębianiem współpracy na linii UE – MERCOSUR, prowadzą regularne konsultacje dotyczące praw człowieka i przestrzegania prawa w cyberprzestrzeni<sup>27</sup>.

Oprócz kontaktów na poziomie międzyrządowym współpraca niemiecko-brazylijska rozwijana jest kanałami stowarzyszeń, fundacji oraz przedsiębiorstw. Od ponad 40 lat działa w Brazylii niemiecka Fundacja Konrada Adenauera, wzmacniając wzajemne relacje poprzez finansowanie badań, przyznawanie stypendiów i realizując bogaty program projektów. Taka działalność także jest możliwa dzięki jej oparciu o wspólnotę demokratycznych wartości<sup>28</sup>.

Siły zbrojne Niemiec i Brazylii utrzymują dobre, bliskie relacje od 1962 r. Prowadzona jest regularna wymiana profesjonalnego personelu wojskowego. W 2012 r. zainicjowany został „Bilateralny program roczny” (*Bilaterales Jahresprogramm*), obejmujący 31 wspólnych inicjatyw i projektów w zakresie polityki bezpieczeństwa<sup>29</sup>. Obydwa państwa deklarują kontynuację działań na rzecz kontroli zbrojeń, nieprolifracji i pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Podczas konsultacji międzyrządowych w 2015 r. podkreślono konieczność pogłębienia współpracy w zakresie obronności (marynarka wojenna, siły lądowe i powietrzne) ze szczególnym uwzględnieniem poprawy bezpieczeństwa komunikacji morskiej<sup>30</sup>. Brazylija jest także jednym z najważniejszych odbiorców niemieckiego uzbrojenia w Ameryce Południowej. Państwa z tego regionu zainteresowane są przede wszystkim wyposażeniem sił morskich. Wśród uzbrojenia eksportowanego z Niemiec do Brazylii w ostatnich latach znalazły się łodzie podwodne, ale także pojazdy pancerne oraz karabiny automatyczne<sup>31</sup>.

Rozwijanie relacji z Brazylią wpisuje się w niemiecką strategię poszukiwania punktów styczności interesów z poszczególnymi państwami wschodzącymi i tworzenia wraz z nimi „sieci demokratycznych mocarstw kształtujących”, wspólnie modelujących porządek międzynarodowy. Tak skomponowana grupa państw realizowałaby dwa cele: promowanie elementów atrakcyjnego modelu rządzenia demokratycznego, jako przeciwwagę dla reżimów autorytarnych oraz zabieganie o reformę ONZ, która jako jedyny na świecie uniwersalny format, umożliwiający wszystkim państwom wpływ na globalne zarządzanie, powinna w większym stopniu realizować partycypacyjny i otwarty model funkcjonowania<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> *Gemeinsame Erklärung anlässlich der Ersten Hochrangigen Deutsch-Brasilianischen Regierungskonsultationen*, „Die Bundesregierung”, 20.08.2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/08/2015-08-20-abschlusserklaerung-brasilien.html> [dostęp: 30.01.2017].

<sup>28</sup> F. Dane, R.J. Themoteo, *Die Rolle der Konrad-Adenauer Stiftung in der deutsch-brasilianischen Kooperation*, „Cadernos Adenauer” 2013, XIV, s. 173.

<sup>29</sup> *Beziehungen zwischen...*, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Gemeinsame Erklärung...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> M. von Boemcken, *U-Boote, Fregatten und ausgemusterte Panzer. Deutsche Rüstungsexporte nach Lateinamerika*, *Aus Militär/ila* 326, [https://web.archive.org/web/20091215043551/http://www.ila-bonn.de/artikel/ila326/uboote\\_la.htm](https://web.archive.org/web/20091215043551/http://www.ila-bonn.de/artikel/ila326/uboote_la.htm) [dostęp: 30.01.2017].

<sup>32</sup> L. Brozus, *Eine außenpolitische Strategie für den Umgang mit autoritären Staaten*, SWP, Berlin, 23.06.2014, <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/eine-aussenpolitische-strategie-fuer-den-umgang-mit-autoritaeren-staaten> [dostęp: 30.01.2017].

## Przykład 2. Arabia Saudyjska i państwa Zatoki Perskiej

Arabia Saudyjska to jeden z najbardziej kontrowersyjnych partnerów niemieckiej polityki zagranicznej. RFN rozbudowuje relacje z tym państwem od 2003 r. pomimo istniejących sprzeczności na płaszczyznach wartości i interesów – rozwijanie stosunków natury komercyjnej, pomimo wątpliwości dotyczących sposobu rządzenia i przestrzegania praw człowieka. U podstaw współpracy Niemiec z Arabią Saudyjską leżą także motywy geopolityczne: zbieżność stanowisk wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz kooperacja w zwalczaniu tzw. Państwa Islamskiego<sup>33</sup>.

Duże znaczenie geostrategiczne państw Rady Współpracy Zatoki (*Gulf Cooperation Council, GCC*), związane z bogactwem zasobów naturalnych, pozwala objąć je kategorią mocarstw kształtujących. Państwa te stanowią jednak kategorię partnerów Niemiec o odmiennym charakterze w porównaniu z grupą, postrzeganą jako demokratyczne mocarstwa kształtujące, takie jak np. Brazylia. Głównymi przesłankami rozwijania relacji, najczęściej handlowych, z państwami Zatoki Perskiej, są: niestabilna sytuacja regionu i intencja RFN łagodzenia konfliktów zagrażających bezpieczeństwu światowemu.

Arabia Saudyjska i Katar to państwa zajmujące wysokie pozycje na liście odbiorców niemieckiego eksportu uzbrojenia. Transakcje, takie jak sprzedaż pojazdów pancernych do Kataru, zaangażowanego w konflikt zbrojny w Jemenie, lub realizacja zamówienia Arabii Saudyjskiej na helikoptery bojowe, wywołują w Niemczech gwałtowną krytykę opozycji i opinii publicznej wobec rządu<sup>34</sup>. Polityka RFN wobec państw GCC ma na celu nie tyle wsparcie militarne poszczególnych aktorów (jakkolwiek tworzenie przeciwwagi dla Iranu, poprzez wzmacnianie Arabii Saudyjskiej i Kataru, z pewnością leży w niemieckim interesie), co stabilizację całego regionu poprzez umożliwienie samodzielnego łagodzenia wewnętrznych i zewnętrznych napięć przez partnerów<sup>35</sup>.

Oprócz eksportu uzbrojenia, polityka ta obejmuje także wymianę informacji i wiedzy fachowej oraz współpracę w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu i transgranicznej przestępczości zorganizowanej<sup>36</sup>. RFN i Arabia Saudyjska w 2009 r. podpisały porozumienie o współpracy w kwestiach bezpieczeństwa, która obejmuje m.in. rozbudowę zdolności ochrony granicy z Irakiem (stanowiącej ważny element powstrzymywania tzw. Państwa Islamskiego) poprzez dostarczanie zaawansowanego technicznie wyposażenia, jak i szkolenia saudyjskiej straży granicznej przez niemieckich policjantów<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> G. Steinberg, *Saudi-Arabien als Partner deutscher Politik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2014, nr 46, <http://www.bpb.de/apuz/194442/saudi-arabien-als-partner-deutscher-politik?p=all> [dostęp: 31.01.2017].

<sup>34</sup> *Gabriel verteidigt Anstieg bei Waffenexporten*, „Zeit Online”, 4.07.2016, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-07/ruestungsexporte-waffen-bundeswirtschaftsminister-sigmar-gabriel-schwarz-gelb> [dostęp: 30.01.2017]. *Gabriel genehmigt neue Waffenexporte nach Saudi Arabien*, „Zeit Online”, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/ruestungspolitik-deutschland-saudi-arabien-bundesregierung-waffenexporte> [dostęp: 30.01.2017].

<sup>35</sup> J. Engerer, *Gestaltungsmächte-Konzept...*, *op. cit.*, s. 14.

<sup>36</sup> *Deutschland und Saudi-Arabien vereinbaren engere Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich*, Bundesministerium des Innern Pressemitteilung, 28.05.2009, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/05/saudi\\_arabien\\_zusammenarbeit.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/05/saudi_arabien_zusammenarbeit.html) [dostęp: 30.01.2017].

<sup>37</sup> G. Steinberg, *Saudi-Arabien als Partner...*, *op. cit.*



Z państwami Rady GCC Niemcy prowadzą także współpracę poprzez różnorodne platformy dialogu i rozbudowy stosunków gospodarczych oraz politycznych. Odbywają się liczne spotkania przedstawicieli RFN z władzami państw GCC na temat polityki bezpieczeństwa, np. w ramach organizowanego raz w roku dialogu Manama (*IISS Manama Dialogue*; ostatnia edycja miała miejsce w dniach 9–11.12.2016 r. w Bahrajnie). Innym przykładem może być projekt *Scharaka*, Fundacji Konrada Adenauera, mający na celu rozwój stosunków politycznych i gospodarczych Niemiec z państwami GCC. Pole oddziaływania Niemiec na sytuację na Bliskim Wschodzie jest w ten sposób poszerzane, co umożliwi realizację interesów geopolitycznych i gospodarczych RFN w regionie<sup>38</sup>.

W skomplikowanej sytuacji na Bliskim Wschodzie wyciszenie kryzysów ma dla Niemiec znaczenie priorytetowe, co skutkuje mniejszą dbałością o promowanie demokracji i rozbudowę prawno-państwowych struktur we wspieranych państwach. Ze względu na rosnącą rolę Arabii Saudyjskiej oraz odczuwalne w Europie konsekwencje kryzysów w regionie, celem niemieckiej polityki zagranicznej stało się dodanie komponentu politycznego do handlowej relacji z tym państwem. Transparentna i uregulowana współpraca w zakresie bezpieczeństwa, obejmująca także sprzedaż uzbrojenia i rozbudowę potencjału wojskowego partnerów (za przykład może posłużyć ochrona granicy Arabii Saudyjskiej z Irakiem) oraz mająca na celu stabilizację całego regionu, może posłużyć za model kooperacji w odniesieniu do pozostałych państw tej części świata<sup>39</sup>.

## Podsumowanie

Analizując jednostronną politykę RFN wobec mocarstw wschodzących na polu bezpieczeństwa można wyróżnić dwie kategorie odbiorców tej polityki i, co za tym idzie, „dwie twarze” Niemiec w jej realizowaniu. Działania wobec państw o zbliżonym systemie wartości i sposobie postrzegania świata, obejmujące wielopłaszczyznową współpracę opartą o porozumienia, dialog, doradztwo i wspólne inicjatywy, mają na celu ich pozyskiwanie, jako członków globalnej sieci demokratycznych mocarstw pod przewodnictwem RFN, współkształtujących porządek światowy w sposób pokojowy, oparty na przestrzeganiu prawa i multilateralizmie. Umożliwiłoby to wzmocnienie wpływu Berlina na proces globalnego zarządzania i legitymizację niemieckich zabiegów o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Drugie oblicze niemieckiej polityki bezpieczeństwa wobec państw wschodzących jest bardziej pragmatyczne i ukierunkowane na efektywne zarządzanie pojawiającymi się kryzysami. Ze względu na dynamiczną i skomplikowaną sytuację niestabilnych regionów świata, przy realizacji celów i interesów RFN niezbędne okazują się działania ukierunkowane także na partnerów o małym potencjale wzmocnienia światowej sieci demokratycznych mocarstw kształtujących. Kluczowym

<sup>38</sup> C. von Salzen, *Saudi-Arabien und Deutschland. Der Preis der Zusammenarbeit*, „Der Tagesspiegel”, 4.12.2015, s. 15, <http://www.tagesspiegel.de/politik/saudi-arabien-und-deutschland-der-preis-der-zusammenarbeit/12682716.html> [dostęp: 30.01.2017].

<sup>39</sup> G. Steinberg, *Saudi-Arabien als Partner...*, *op. cit.*

i jednocześnie niosącym ze sobą największe ryzyko elementem takiego podejścia jest handel uzbrojeniem.

Przesunięcia w globalnym układzie sił i kształtowanie multipolarnego porządku światowego oraz świadomość potencjału mocarstw wschodzących w rozwiązywaniu współczesnych globalnych wyzwań znajdują wyraz w niemieckiej polityce zagranicznej, która jest ukierunkowana na poszukiwanie i rozwijanie nowych partnerstw. Niemcy potrzebują nie tylko nowych rynków zbytu, dostępu do międzynarodowych szlaków handlowych czy surowców naturalnych, ale przede wszystkim stabilnego globalnego środowiska, które umożliwi istnienie silnej Europy i liberalnego, opartego na normach prawnych porządku światowego. Ochrona i dalszy rozwój tego porządku światowego stanowi strategiczny cel polityki zagranicznej Niemiec, realizowany w dużym stopniu poprzez działania w ramach globalnej strategii RFN wobec mocarstw wschodzących.

### *Globalna strategia Niemiec wobec państw/mocarstw wschodzących – aspekt bezpieczeństwa* *Streszczenie*

Przesunięcia w globalnym układzie sił i kształtowanie wielobiegunowego porządku światowego z nową kategorią państw/mocarstw wschodzących/rozwijających się znajdują wyraz w niemieckiej polityce zagranicznej, która ukierunkowana jest na poszukiwanie i budowę nowych partnerstw. W zakresie bezpieczeństwa, oprócz tradycyjnego zakotwiczenia w NATO, udziału w misjach ONZ i prób rozwijania europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Niemcy realizują własną strategię wobec państw wschodzących, w której można wyróżnić dwa komponenty: współpracę poprzez dialog, doradztwo i ekspertyzę oraz handel uzbrojeniem.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, polityka globalna, strategia globalna, bezpieczeństwo, mocarstwa wschodzące

### *Germany's global strategy towards emerging states/powers: the security aspect* *Abstract*

Global power shifts and the shaping of a multipolar world order with the new category of emerging/developing states/powers are reflected in the German foreign policy, focused on seeking and building new partnerships. In the security field, besides the traditional pillars of NATO, UN Peacekeeping operations and Common Security and Defence Policy of the EU, Germany pursues its own strategy towards emerging states, containing two components of different nature and based on various justifications: cooperation through dialogue, consulting and expert assessment, as well as arms exports.

**Key words:** Germany, global policy, global strategy, security, emerging powers



*Глобальная стратегия Германии относительно  
потенциальных сверхдержав – аспект безопасности*  
*Резюме*

Перемены в мировом балансе сил и формирование многополярного мирового порядка с новой категории государств (потенциальных сверхдержав), находят свое отражение во внешней политике Германии, сориентированной на поиски и разработку новых партнерских отношений. В области безопасности, кроме участия в НАТО, в миссиях ООН и попыток разработки европейской Общей политики безопасности и обороны (ОПБиО), Германия имеет собственную стратегию относительно потенциальных сверхдержав, в которой можно выделить два компонента: первый – сотрудничество посредством диалога, консультаций и экспертиз, и второй – торговля оружием.

**Ключевые слова:** Германия, глобальная политика, глобальная стратегия, безопасность, потенциальные сверхдержавы





## Joanna Ciesielska-Klikowska

Uniwersytet Łódzki

# Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony z perspektywy Berlina – o zaangażowaniu Niemiec w proces wzmacniania politycznej roli Europy

Olbrzymi wpływ na kształtowanie się integracji europejskiej miały wydarzenia przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku – Jesień Ludów w Europie Środkowej i Wschodniej z pierwszymi demokratycznymi wyborami w Polsce i upadkiem muru berlińskiego, koniec systemu komunistycznego, zjednoczenie Niemiec oraz rozpad Związku Radzieckiego. W szczególności jednak zjednoczenie dwóch państw niemieckich spowodowało lawinę spekulacji na temat przyszłości zachodniej części kontynentu europejskiego. Zdawano sobie sprawę, że powstanie nowego, silnego kraju w samym sercu Europy przyczyni się do znacznej modyfikacji polityki europejskiej. Z największą obawą przyjmowano możliwe potraktowanie integracji kontynentu przez Niemców, jako obciążenia, niepotrzebnego już w nowej sytuacji geopolitycznej. Obawy te jednak nie znalazły swojego potwierdzenia w rzeczywistości – przez lata komunistycznego podziału Republika Federalna podejmowała wszelkie kroki w celu zakotwiczenia Niemców w zachodnim systemie ustrojowym i po upadku reżimu komunistycznego nie zamierzała z obranego kursu rezygnować. Prozachodnie nastawienie, wynikające z traumatycznych doświadczeń pierwszej połowy XX wieku, zostało przez Niemcy potwierdzone na początku lat dziewięćdziesiątych poprzez bardzo mocne zaangażowanie w wielostronną kooperację w ramach Wspólnot Europejskich oraz Paktu Północnoatlantyckiego<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej: L. Janicki, B. Koszel, W. Wilczyński, *Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne*, Poznań 1996.

W wyniku zmian, zapoczątkowanych w latach 1989–1990, zupełnie nowego kształtu nabrała tematyka bezpieczeństwa i obrony, a Traktat z Maastricht ujął tę problematykę w ogólne ramy, wprowadzając kwestię współpracy politycznej państw członkowskich Wspólnoty do nurtu najważniejszych zagadnień podejmowanych w jej ramach. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) miała od tego momentu stanowić II filar Unii Europejskiej, co oznacza, że zaczęto traktować ją znacznie poważniej niż w latach następujących po podpisaniu Traktatów Rzymskich<sup>2</sup>. Wprowadzenie WPZiB miało stanowić próbę załagodzenia dysonansu, jaki rysował się pomiędzy ambicjami przedstawianymi przez Wspólnotę na forum międzynarodowym, a jej faktycznymi możliwościami.

Jednak dopiero początek XXI stulecia postawił Unię Europejską przed wyzwaniem w polityce europejskiej i światowej, które zmusiły ją do nowego zdefiniowania rozumienia problemu bezpieczeństwa. Ataki na *World Trade Center* i Pentagon z 11 września 2001 roku rozpoczęły nowy rozdział historii. Zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu, od września 2001 roku, stały się elementem polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej<sup>3</sup>. 21 września 2001 roku, przedstawiciele krajów członkowskich UE spotkali się na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli, w trakcie którego zadeklarowano opracowanie jak najskuteczniejszych metod prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz jak najszybszą realizację Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ETBiO). Jednym z państw, które żywo zainteresowane było rozbudową tego komponentu współpracy europejskiej była Republika Federalna Niemiec.

Wrześniowe ataki na Stany Zjednoczone doprowadziły do zaskakujących przewartościowań na światowej i europejskiej scenie politycznej. Coraz wyraźniejsze tendencje unilateralistyczne, w połączeniu z forsowaną przez Amerykanów doktryną „uderzenia wyprzedzającego”, w zasadniczy sposób zmieniły stosunki transatlantyckie, naświetlając różnice w podejściu do rozwiązywania międzynarodowych problemów bezpieczeństwa, zarówno pomiędzy członkami NATO, jak i samej Unii Europejskiej. Choć operacja antyterrorystyczna nie spotkała się w Europie z zastrzeżeniami, amerykańskie plany inwazji na Irak postawiły część państw – w tym także, po raz pierwszy po II wojnie światowej, Niemcy – po drugiej stronie sporu z administracją waszyngtońską, a rząd berliński podkreślał raczej konieczność wielostronnej współpracy i wzrostu znaczenia organizacji międzynarodowych w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa zagrażających całemu systemowi wartości prezentowanych przez zachodnie demokracje. Ten sprzeciw Republiki Federalnej, starającej się

<sup>2</sup> S. Stembelski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 32.

<sup>3</sup> A.D. Rotfeld, *System bezpieczeństwa międzynarodowego po 11 września 2001*, „Rocznik Strategiczny” 2001/2002, s. 18–25. Zagrożenia, jakie pojawiły się na europejskiej i międzynarodowej scenie politycznej na przełomie XX i XXI wieku spowodowały, że RFN za jedno z najważniejszych wyzwań uznała wzmocnienie organizacji utrzymujących stabilność światową – Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Sojuszu Północnoatlantyckiego i Organizacji Bezpieczeństwa oraz Współpracy w Europie. Środkiem do osiągnięcia celu miało stać się wzmocnienie komponentu militarnego, który przez administrację niemiecką uznany został za równie ważny, jak czynniki polityczne i ekonomiczne. P. Sokołowska, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa RFN wobec państw obszaru byłej Jugosławii w latach 1990–2005* (maszynopis), Wrocław 2008, s. 61–62.

do tej pory utrzymywać *constans* w relacjach ze swoimi najważniejszymi partnerami, tj. z USA i Francją, był prawdziwym przełomem. Stosunki niemiecko-amerykańskie doznały nieznanego dotąd ochłodzenia, a ucierpiały na tym także rozwój ETBiO. Dla Niemiec, występujących jako przeciwnicy amerykańskiej interwencji w Iraku, stało się jasne, że tylko silna Unia jest w stanie obronić się sama w przypadku zagrożenia jej bezpieczeństwa. Stąd też Berlin w kolejnych latach przedstawiał koncepcje zwiększania kompetencji i elastyczności ETBiO (współpraca policyjna, prawna, gospodarcza, wojskowa, finansowa oraz w ramach obrony cywilnej), wskazując na konieczność wypracowania wspólnej wizji bezpieczeństwa światowego. Rok 2003 przyniósł intensyfikację prac nad wspólną strategią bezpieczeństwa europejskiego, w rozwój której szczególnie mocno zaangażował się kanclerz RFN, Gerhard Schröder. Europejska Strategia Bezpieczeństwa, którą Rada Europejska uchwaliła w grudniu 2003 roku, wskazywała na konieczność zwiększania unijnych zdolności do podejmowania działań związanych z bezpieczeństwem, zwłaszcza w zakresie akcji prewencyjnych i zwalczania konfliktów<sup>4</sup>. W podobnym duchu utrzymane były także propozycje Niemiecko-Francuskiej Rady Bezpieczeństwa i Obrony, opowiadające się za intensyfikacją działań w celu całkowitego przejęcia przez UE operacji stabilizacyjnej, m.in. w Bośni i Hercegowinie, Kosowie oraz Afganistanie. Zbliżone koncepcje przedstawił trójkąt niemiecko-francusko-brytyjski w 2004 roku, zakładając utworzenie Grup Bojowych zdolnych do natychmiastowej reakcji w sytuacji zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa.

Tworzenie silnej ETBiO miało za zadanie wypracowanie europejskiej samodzielności w zakresie polityki bezpieczeństwa. Stanowiło także ważny składnik logiki integracyjnej zakładającej, że Unia Europejska, jako przyszły hegemon, powinna dysponować znacznie większą samodzielnością w dziedzinie podejmowania operacji militarnych. Umocnienie europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony nie miało jednak oznaczać zupełnej eliminacji politycznej i wojskowej obecności Amerykanów na Starym Kontynencie, chodziło raczej o nadanie UE i USA równorzędnego statusu – kanclerz Schröder widział w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) bardziej uzupełnienie NATO, niż konieczną dla utrzymywania mocarstwowości Unii konkurencję wobec Paktu Północnoatlantyckiego. Zdaniem niemieckich polityków EPBiO miała być wykorzystywana samodzielnie jedynie w przypadku, jeśli NATO – w rzeczywistości zaś Stany Zjednoczone – nie będą w stanie lub nie zechcą zaangażować się w konkretny konflikt. Mimo napiętych relacji transatlantyckich i zdecydowanego sprzeciwu RFN wobec amerykańskiej interwencji w Iraku, dobre stosunki pomiędzy USA a UE były dla Niemców aksjomatem wręcz nienaruszalnym.

Dyplomatyczna wrzawa wokół sprawy irackiej podkreśliła, że Republika Federalna przeszła olbrzymią ewolucję, rezygnując z kostiumu „ekonomicznego giganta, lecz politycznego karła”, stając się stopniowo mocarstwem politycznym, które – choć świadome swojego ogromnego potencjału – wspiera zasady multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych.

Przykładem przejmowania przez Niemcy odpowiedzialności za Europę stało się ich zaangażowanie w proces zwiększania kompetencji Unii w dziedzinie WPZiB,

<sup>4</sup> *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [dostęp: 3.01.2017].

obejmującej wszystkie elementy polityki związane ze sprawami zagranicznymi, bezpieczeństwa oraz obrony w ramach podpisanego w 2007 roku Traktatu z Lizbony<sup>5</sup>. Traktat został opracowany, by Unia Europejska w XXI wieku lepiej odpowiadała na stojące przed nią wyzwania. Dzięki zapisanym w Traktacie zmianom Unia miała stać się bardziej demokratyczna, a zarazem skuteczniejsza w działaniu<sup>6</sup>. Dokument wprowadził bardzo istotne zmiany w dziedzinie polityki zagranicznej, co miało przyczynić się do lepszego promowania interesów i wartości europejskich oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Wspólnoty<sup>7</sup>, zastępując dotychczasową Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (do 1 grudnia 2009 roku) Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO, stanowiącą integralną część WPZiB), co zapewniło UE zdolność operacyjną opierającą się na środkach cywilno-wojskowych i umożliwiło stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii. Art. 32 traktatu zobowiązywał wszystkie kraje członkowskie do uzgadniania stanowisk z pozostałymi państwami w ramach Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej przed podjęciem działań lub zaciągnięciem jakichkolwiek zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii, jako całości. Art. 42 ust. 7 ustanawiał natomiast zbiorową samoobronę, wprowadzając zapis, że w przypadku zbrojnej napaści na którekolwiek z państw członkowskich, pozostałe mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia, przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków. Traktat nadał bardzo duże kompetencje Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZiB, który został określony przewodniczącym unijnej polityki zewnętrznej (art. 18, 30, 34). Art. 24 traktatu wprowadził zapis, że WPZiB od momentu wejścia dokumentu w życie jest określana i realizowana przez Radę Europejską oraz Radę UE, które stanowią w tej dziedzinie na zasadzie jednomyślności (chyba, że traktaty przewidują inaczej). Art. 25 z kolei wprowadzał nowe rozumienie zasad dla działań prowadzonych w II filarze UE. Ustalono, że Unia prowadzi politykę zagraniczną i bezpieczeństwa za pomocą ogólnych wytycznych, przyjmowania decyzji (które określają działania, stanowiska oraz zasady wprowadzania decyzji w życie), a także koordynacji współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. W art. 26 zawarto natomiast zapis, iż przewodniczący Rady Europejskiej ma prawo zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w celu określenia strategicznych kierunków unijnej polityki. Art. 41 nadawał Radzie możliwości szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach WPZiB, w tym szczególnie działań przygotowawczych do misji prowadzonych w ramach EPBiO. Europejska Agencja Obrony otrzymała zaś prawne umocowanie w traktacie, który w art. 42 określał jej najważniejsze zadania.

Traktat z Lizbony, którego zapisy obowiązują od 1 grudnia 2009 roku, choć pozostawił Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony w gestii państw członkowskich, umożliwił jednak częściowe uwspólnotowanie polityki zagranicznej UE i większą integrację krajów oraz samej Unii w tym zakresie.

<sup>5</sup> K. Miszczak, *Nowa Wspólna Polityka Zagraniczna UE w ramach traktatu lizbońskiego*, „Polski Kalendarz Europejski” 2008, nr 114, s. 21.

<sup>6</sup> *Zänkischer Gipfel*, „Der Spiegel”, 24.09.2007.

<sup>7</sup> Treść artykułów omówiono na podstawie wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej: eur-lex.europa.eu [dostęp: 20.12.2016].

Od momentu wejścia w życie zapisów Traktatu Lizbońskiego, Berlin dążył do znacznego wzmocnienia zdolności cywilno-wojskowych Wspólnoty oraz tworzenia struktur wielonarodowych o charakterze stałym, które przyspieszyłyby integrację państw członkowskich w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony (WPZBiO). Niemieccy politycy wskazywali na duże znaczenie, jakie dla tej współpracy mogłaby mieć kooperacja Niemiec, Francji i Polski w ramach Trójkąta Weimarskiego, czego dobrym przykładem stała się wspólna inicjatywa z kwietnia 2010 roku nt. wzmocnienia WPBiO poprzez budowę stale działającej cywilno-militarnej struktury planowania i dowodzenia (kwatery głównej), odpowiedzialnej za przygotowanie oraz realizację działań cywilnych i wojskowych UE<sup>8</sup>; a także dwa listy weimarskich ministrów spraw zagranicznych i obrony do Wysokiej Przedstawiciel Catherine Ashton z 6 grudnia 2010 roku oraz 3 września 2011 roku (razem z ministrami Włoch i Hiszpanii), w których postulowano wykorzystanie zapisów Traktatu z Lizbony w sposób umożliwiający efektywne funkcjonowanie WPBiO, w tym stworzenie ściślejszej współpracy między UE i NATO; usprawnienie struktur planistycznych operacji europejskich; zwiększenie zdolności do obrony terytorium UE oraz możliwości użycia, jeśli zajdzie taka potrzeba, Weimarskiej Grupy Bojowej<sup>9</sup>.

Politycy Republiki Federalnej uważali ponadto, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony powinna stanowić element integralny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a ta powinna ulec wzmocnieniu. Uważano także, że zasadne byłoby powołanie Rady ds. Obrony, jako niezależnej instytucji Unii Europejskiej, w ramach której ministerstwu obrony państw członkowskich miało przysługiwać więcej praw w procesie decyzyjnym<sup>10</sup>. Ostatecznie pomysł strony niemieckiej został zarzucony.

Z powodu braku wspólnej, sprawnej i szybkiej identyfikacji zagrożeń na terenie Unii Europejskiej, jak i terytoriach sąsiadujących z nią, postulaty strony niemieckiej odnoszące się do stworzenia wspólnotowych struktur stabilizujących, pozostały bez odpowiedzi. Brak zaangażowania w tę sprawę europejskich partnerów oraz zmniejszające się wydatki na cele wojskowe wśród największych europejskich graczy (w tym także niedoinwestowanie niemieckiej armii<sup>11</sup>) spowodowały, że

<sup>8</sup> C. Major, *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU. Die Initiative des Weimarer Dreiecks bleibt die laufende Debatte*, „SWP-Aktuell 74”, Oktober 2010, s. 1–3.

<sup>9</sup> *Inicjatywa państw Trójkąta Weimarskiego w sprawie WPBiO*, „Tygodnik BBN”, nr 11, 10–16.12.2010, s. 2.

<sup>10</sup> K. Miszcza, *Polska i Niemcy a realizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 92.

<sup>11</sup> Wynika to ze stosunkowo niskich wydatków niemieckiego rządu na obronę, a w szczególności na zakupy i utrzymanie sprzętu. Po zakończeniu Zimnej Wojny Niemcy przeważnie redukowały wydatki na zbrojenia i dopiero na 2016 rok zapowiedziano znaczący wzrost nakładów. Ogólne wydatki Niemiec na obronę są znacznie niższe niż zalecane przez NATO 2% PKB. W Niemczech zaledwie przekraczają 1%, ale ze względu na wielkość gospodarki wydatki te są porównywalne z francuskimi i brytyjskimi. Pod koniec września 2014 roku tygodnik „Der Spiegel” ujawnił dokument o stanie 22 głównych niemieckich systemów obronnych. Zawarte w nim liczby odbiły się szerokim echem, okazało się bowiem, że kondycja *Bundeswehry* jest zła, bowiem ponad 2/3 jednostek nie było zdolnych do użytku. Dopiero w styczniu 2016 roku Minister Obrony Niemiec, Ursula von der Leyen, ogłosiła plan modernizacji niemieckiej armii za kwotę 130 mld euro do 2030 roku. *Von der Leyen will 130 Milliarden Euro investieren*, „Spiegel Online”, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-ursula-von-der-leyen-will-130-milliarden-euro-investieren-a-1074065.html> [dostęp: 20.01.2017].

propozycje wzmocnienia komponentu bezpieczeństwa UE zostały potraktowane jako niepotrzebne obciążenie w trudnej sytuacji politycznej i ekonomicznej państw Wspólnoty<sup>12</sup>.

Jednak Niemcy nie zrezygnowały z zaangażowania w kwestię rozbudowy WPZBiO, choć po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego widać było wyraźną reorientację polityki niemieckiej względem problemu bezpieczeństwa europejskiego, znaczenia i rozbudowy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy krajów członkowskich na tym polu. Wynikała ona z kilku powodów:

- najważniejszym z nich stał się wybuch światowego kryzysu finansowego na jesieni 2008 roku, wynikający z braku prawidłowego nadzoru bankowego i masowych spekulacji w budownictwie mieszkaniowym oraz przepływu funduszy inwestycyjnych, który doprowadził do upadłości banków w Stanach Zjednoczonych. Kryzys szybko przemieścił się po 2008 roku z USA do najbogatszych krajów świata zachodniego, w tym Niemiec, przybierając formę jednego z najpoważniejszych kryzysów gospodarczych w historii. Kryzys ekonomiczny, który w konsekwencji doprowadził także do poważnego kryzysu w strefie euro, spowodował przedefiniowanie niemieckiego postrzegania Europy oraz wzmocnienie dotychczasowych tendencji do poszukiwania partnerów poza Starym Kontynentem;
- czynniki oraz wyzwania o charakterze globalnym, takie jak reorientacja całościowej zachodniej polityki bezpieczeństwa, ze względu na doświadczenia w Afganistanie i Iraku, trudną sytuację na Bliskim Wschodzie (wojna domowa w Syrii, program atomowy Iranu i ryzyko proliferacji broni nuklearnej, konflikt palestyńsko-izraelski), czy kwestię współpracy gospodarczej i politycznej z państwami rozwijającymi się BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki), także miały wpływ na przemiany niemieckiej polityki zagranicznej. Ważnym zagadnieniem pozostawało pytanie, czy wyrazistsze przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej miałyby także implikacje dla ich zainteresowań globalnych, czy wprost przeciwnie – pozwoliłyby z trudem zrekonstruowanej wewnątrz Unii zdolności do współkształtowania polityki światowej<sup>13</sup>;
- istotnym argumentem stało się także powołanie rządu chadecko-liberalnego (CDU/CSU/FDP) jesienią 2009 roku, który wzmacniał pozycję kanclerz Angeli Merkel kosztem koalicjanta – ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle’go, jako wicekanclerza i przewodniczącego partii FDP. Od tego momentu szefowa niemieckiego rządu, sprawująca tę funkcję od jesieni 2005 roku, samodzielnie reprezentowała państwo na spotkaniach w Brukseli, a większość kluczowych decyzji w polityce europejskiej i międzynarodowej RFN zapadała w Urzędzie Kanclerskim.

Po 2009 roku nowy rząd starał się wykorzystać możliwości naukowo-badawcze i eksperckie niemieckich *think thanków* – Fundacji Nauka i Polityka (*Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP) oraz Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, DGAP), które wspomagały gabinet kanclerz Merkel i Ministerstwo Spraw Zagranicznych w opracowaniu zmodyfikowanego

<sup>12</sup> T. Kamiński, *Wpływ kryzysu gospodarczego w Europie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 30.

<sup>13</sup> K. Malinowski, *Przywódcza rola Niemiec w Europie i świecie w niemieckim dyskursie naukowym*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 2, s. 30–31.



projektu wyglądu polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa RFN<sup>14</sup>. Swoją kształt przybrał on w opublikowanej 8 lutego 2012 roku strategii, zatytułowanej „Globalizację kształtować – partnerstwo rozbudować – odpowiedzialność dzielić” (*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*), której rangę podniesiono poprzez specjalną uchwałę *Bundestagu* do oficjalnej koncepcji rządu federalnego<sup>15</sup>. Dokument uznawał wagę „wschodzących mocarstw” (*Gestaltungsmächte*) oraz zapowiadał wciąganie ich do politycznej współpracy i budowania światowego porządku<sup>16</sup>. Poprzez tę strategię rząd federalny chciał dać wyraźny sygnał, że współpraca z regionalnymi potęgami przestaje być w RFN jedynie projektem gospodarczym, staje się także projektem politycznym, a niemieckie elity nie tylko kontynuują wspieranie konkretnych działań przedstawicieli gospodarki, ale obudowują swoją aktywność strategicznymi koncepcjami politycznymi<sup>17</sup>. Dokument przedstawiał priorytety całości kształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, uwzględniając jednak w szerszym zakresie ich relacje w odniesieniu do „wschodzących mocarstw”, jednak jego najważniejsze punkty ciężkości odnosiły się do Europy i jej sąsiadów – przede wszystkim kwestii rozwiązania kryzysu strefy euro oraz wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony UE, współpracy transatlantyckiej, zawierającej ważne elementy działania w ramach NATO, oraz bliskie współdziałanie ze Stanami Zjednoczonymi, celem utworzenia wspólnego rynku wewnętrznego po zakończeniu negocjacji dotyczących Transatlantyckiego Partnerstwa w Dziedzinie Handlu i Inwestycji pomiędzy USA a Unią Europejską (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Także szef rządowego *think tanku* SWP, Volker Perthes, w swej analizie z Markusem Kaim’em, rządowi kanclerz Merkel rekomendowali strategię długofalowego dochodzenia przez RFN do umocnienia swojego przywództwa międzynarodowego do 2030 roku i prognozowali, że Niemcy pozostaną we Wspólnocie Europejskiej najważniejszym mocarstwem gospodarczym, ale z pewnością nie militarnym i wyjdą daleko poza krąg współpracy z krajami Europy Środkowowschodniej i regionu śródziemnomorskiego<sup>18</sup>.

Pod koniec 2013 roku zaprezentowano kolejną ekspertyzę zatytułowaną „Nowa siła. Nowa odpowiedzialność. Elementy niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dla świata w okresie przełomu” (*Neue Macht. Neue Verantwortung*).

<sup>14</sup> E. Cziomer, *Wybrane implikacje wzrostu międzynarodowej roli Niemiec dla współpracy z Rosją i Polską w dobie globalizacji i kryzysów Unii Europejskiej w XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 84.

<sup>15</sup> *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Berlin 2012.

<sup>16</sup> „Wschodzące mocarstwa”, według definicji zawartej w dokumencie, to kraje, z którymi Berlin nie współpracuje w ramach UE, G8, czy NATO i które wyróżniają się w swoich regionach znaczącą siłą lub potencjałem gospodarczym, mają ambicje, żeby kształtować politykę regionalną i są powołane do odgrywania kluczowych ról w swoich regionach. E. Sandschneider, *Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, 5. März 2012, s. 3–9.

<sup>17</sup> A. Ciechanowicz, K. Popławski, *Niemiecka koncepcja zwiększenia korzyści gospodarczych z globalizacji*, Analizy OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-02-29/nemiecka-koncepcja-zwiekszenia-korzysci-gospodarczych-z-globalizacji> [dostęp: 24.01.2017].

<sup>18</sup> M. Kaim, V. Perthes, *Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in einer turbulenten Welt*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2012, nr 5, s. 505–506.

*Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*)<sup>19</sup>. Raport, poza walorami merytorycznymi, miał znaczenie praktyczne, zawierając wiele konkretnych rekomendacji dla rządu federalnego w odniesieniu do całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Postulował m.in. przejście przez Niemcy większej odpowiedzialności oraz przywództwa międzynarodowego, przede wszystkim w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej.

Do treści tej ekspertyzy bezpośrednio nawiązywała umowa nowego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD, utworzonego po wyborach do Bundestagu, 27 września 2013 roku, gdzie zapisano w rozdziale 7, pt. *Odpowiedzialność w świecie*, że:

[...] Niemcy są gotowe do przejścia swojej roli międzynarodowej. Chcemy aktywnie współkształtować globalny porządek. Będziemy się przy tym kierowali interesami i wartościami naszego państwa. W skali całego świata Niemcy opowiadają się za pokojem, wolnością i bezpieczeństwem oraz sprawiedliwym porządkiem międzynarodowym, przestrzeganiem praw człowieka, stosowaniem prawa międzynarodowego, jak również zrównoważonego rozwoju i zwalczania biedy. Jesteśmy gotowi stosownie do oczekiwań uczestniczyć w rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów. Na pierwszym miejscu stawiamy środki dyplomatyczne, regulacje pokojowe i współpracę rozwojową. Opowiadamy się za wiarygodnością oraz solidarnością sojuszniczą. Zamierzamy być dobrym partnerem przy kształtowaniu sprawiedliwego ładu pokojowego<sup>20</sup>.

Raport „Nowa siła. Nowa odpowiedzialność” z października 2013 roku, jak i postanowienia umowy koalicyjnej nowego rządu CDU/CSU i SPD z końca listopada 2013 roku, stały się głównym trzonem nowej strategii zewnątrzpolitycznej Republiki Federalnej, wyrażającej gotowość do przejścia większej odpowiedzialności i przywództwa w stosunkach międzynarodowych. Zawarte w nich interesy oraz wartości znalazły następnie wyraz w deklaracjach rządowych kanclerz Merkel oraz szeregu innych dokumentów i wypowiedzi oficjalnych czołowych polityków niemieckich<sup>21</sup>, dla których znakomitą okazją dla nagłośnienia postawionych celów okazała się być organizowana w Monachium Konferencja Polityki Bezpieczeństwa. Konferencja, na przestrzeni ostatnich lat, stała się nie tylko największym i najważniejszym spotkaniem tego typu na świecie, ale także sceną dla niemieckich polityków, którzy w sposób wyważony i ambitny prezentowali w jej trakcie niemieckie koncepcje i pomysły dotyczące kreowania nowego podejścia do polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, a także zwiększania aktywności międzynarodowej i przywództwa Niemiec (nie wykluczając przy tym możliwości interwencji wojskowych *Bundeswehry* przy rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych oraz przywracaniu stabilności zagrożonych regionów i państw)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch. Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund of the United States (GFM)*, Berlin 2013.

<sup>20</sup> *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013, 18 Legislaturperiode*, Berlin 2013, s. 165.

<sup>21</sup> E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy badań i praktyki politycznej w XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 35.

<sup>22</sup> Por.: U. von der Leyen, *Rede anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz am 01.02.2014*, <http://www.nato.diplo.de/contentblob/4123416/Daten/3885836/redevdleyensiko2014.pdf>; F.-W. Stein-

Przełomem w myśleniu o roli Niemiec w świecie było wygłoszone podczas monachijskiego spotkania, w styczniu 2014 roku, przemówienie Joachima Gaucka. Prezydent RFN wezwał swój kraj do większej aktywności na arenie międzynarodowej, także wojskowej, gdyż – jak powiedział – „historyczne winy nie mogą być pretekstem do unikania odpowiedzialności”<sup>23</sup>.

Ważnym elementem debaty na temat postrzegania niemieckiej roli w stosunkach międzynarodowych i odpowiedzialności za Europę i świat był projekt zainicjowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN zatytułowany „Przegląd 2014” (*Review 2014 – Außenpolitik weiter Denken*), w ramach którego ponad 50 naukowców i analityków z całego świata przedstawiło swoje rekomendacje względem niemieckiej polityki zagranicznej, wskazując, że pozycja i znaczenie Republiki Federalnej wciąż się zwiększają, a odpowiedzialność kraju w sercu Europy za przyszłość kontynentu jest bardzo duża<sup>24</sup>.

W podobnym czasie zespół ponad 20 naukowców oraz ekspertów niemieckich i zagranicznych przygotował inną, miejscami bardzo krytyczną ocenę niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W odpowiedzi na wezwanie prezydenta Joachima Gaucka wypowiedziane podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, starano się wskazać, czy i w jaki sposób proces samorozumienia świadczy o nowych impulsach w niemieckiej polityce zagranicznej<sup>25</sup>.

Opracowane w latach 2012–2014 koncepcje i założenia nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec, jako mocarstwa współkształtującego (*Gestaltungsmacht*) starano się w kolejnych latach wykorzystywać do rozwiązywania konkretnych problemów, także dotyczących bezpośrednio Unii Europejskiej. Niemcy, przekształcając się z „chorego człowieka Europy” z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w „lokomotywę europejskiej koniunktury gospodarczej” na początku XXI stulecia, uważały bowiem zaangażowanie w reformy i poszerzenie UE za swoje najważniejsze zadanie, gdyż to właśnie Niemcy stanowiły głównego beneficjenta procesu jednoczenia się Europy.

Z drugiej strony od początku kolejnej dekady XXI wieku, zarówno na terenie samej Wspólnoty, jak też w jej najbliższym otoczeniu, nasilały się określone kryzysy i konflikty, stanowiące nie tylko znaczące wyzwanie, ale często wręcz zagrożenie dla jej dalszego funkcjonowania, takie jak kryzys w strefie euro, kryzys migracyjny, konflikt na Ukrainie oraz wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej<sup>26</sup>. I to właśnie te problemy stały się w ostatnim czasie osią europejskiej debaty nad koniecznością wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ale także zmusiły niejako niemieckich

---

meier, *Rede anlässlich der Münchener Sicherheitskonferenz am 01.02.2014*, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM\\_M%C3%BCSiko.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiko.html) [dostęp: 20.01.2017].

<sup>23</sup> J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, München, Rede 31.01.2014, s. 1–9, [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de) [dostęp: 20.01.2017].

<sup>24</sup> *Review 2014*, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html> [dostęp: 25.01.2017]; H. Monath, *Die Erwartungen an Deutschland sind groß*, „Der Tagesspiegel”, 3.11.2014.

<sup>25</sup> G. Hellmann, D. Jacobi, U. Stark Urrestarazu, „Früher, entschiedener und substantieller”? *Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, Wiesbaden 2015.

<sup>26</sup> E. Cziomer, *Wybrane implikacje...*, *op. cit.*, s. 87.

polityków do ponownego przeorientowania myślenia o niemieckiej odpowiedzialności za przyszłość Starego Kontynentu.

Znane powiedzenie przewodniczącego frakcji parlamentarnej CDU/CSU w *Bundestagu*, Volkera Kaudera, że „w Europie mówi się po niemiecku” dowodzi semantycznej zmiany w dyskursie publicznym w RFN, co umożliwi łatwiejsze realizowanie interesów Berlina. Z drugiej strony widać wyraźnie, że Niemcy – a w szczególności kanclerz Angela Merkel – pozostawione są same z problemami, które w dużym stopniu dotyczą całej Unii, a nie tylko państwa nad Renem.

Stąd konieczne wydaje się nawiązywanie współpracy z otoczeniem międzynarodowym znajdującym się poza Europą. Jak zauważa Krzysztof Miszczak, politolog i niemcoznawca, sytuacja ta:

skłania do podejmowania niekoniernie korzystnych kompromisów, narażając politykę tego państwa na zarzut koniunkturalności, koncyliacji, braku jasnych zdecydowanych strategii, lawirowania politycznego, prowadzenia polityki supremacji i dogadywania się kosztem innych państw partnerskich, łącznie z poświęceniem ich interesów na ołtarzu realizacji własnych egoistycznych celów, niejednokrotnie podporządkowanych lobby gospodarczemu RFN, które coraz częściej kwestionuje prymat polityki państwa nad gospodarką<sup>27</sup>.

Niemcy w drugiej dekadzie XXI wieku szukają więc nowej tożsamości we Wspólnocie Europejskiej, ale także nowych form kooperacji w globalizującym się świecie, by odgrywać na arenie międzynarodowej zdecydowanie większą rolę. Obserwując zmieniającą się i coraz bardziej napiętą sytuację międzynarodową, Niemcy chcą być bardziej asertywne jako członek NATO i intensyfikować kooperację europejską na płaszczyźnie obronnej<sup>28</sup>. Ponieważ Niemcy obawiają się stałego dryfowania w kierunku chaosu międzynarodowego, kładą większy nacisk na rygorystyczne przestrzeganie prawa międzynarodowego. Ponadto widać wyraźnie, że Berlin jest postrzegany jako rzecznik interesów Europy na świecie i wykorzystuje swoją pozycję, by dać Europie większe wpływy na arenie światowej, choć jego relacje dwustronne z najważniejszymi partnerami stają się także coraz trudniejsze bowiem zarówno w kooperacji z Paryżem, jak i Warszawą brak jest wspólnych przełomowych inicjatyw, mimo pozytywnych deklaracji oraz ciągłego dialogu polityczno-gospodarczego<sup>29</sup>.

Analizując ostatnie lata niemieckiego zaangażowania w ramach UE trzeba jednak zauważyć, że Berlin zawsze próbuje zamaskować swoją rolę, wskazując na szerokie poparcie dla swoich postulatów (przykład negocjacji z Grecją, a także kryzysu

<sup>27</sup> K. Miszczak, *Polska i Niemcy a realizacja...*, op. cit., s. 97–98.

<sup>28</sup> W marcu 2015 roku niemieccy stratedzy wraz z Holendrami rozpoczęli budowę sił szybkiego reagowania, które będą mogły być gotowe do akcji w miejscu konfliktu w ciągu dwóch lub trzech dni, zaś w Szczecinie rozwijane jest polsko-duńsko-niemieckie wschodnie centrum dowodzenia NATO. Rząd w Berlinie wyklucza jednak zaangażowanie militarne na Ukrainie, by nie doprowadzić do eskalacji wojny, choć deklaruje zwiększenie udziału w europejskich i międzynarodowych misjach pokojowych. Por.: K. Miszczak, *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2.

<sup>29</sup> Tym bardziej brak jest wspólnoty interesów z Londynem po referendum na temat wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, czy z Moskwą w czasie trwającego na Ukrainie konfliktu zbrojnego.

uchodźczego), lub uzgadniając je najpierw z osłabionym Paryżem, by później przedstawiać je jako najlepszy kompromis dla Unii. Prezydent V Republiki, François Hollande pozostaje lojalnym sojusznikiem i partnerem kanclerz Merkel. Oboje przywódcy często konsultują się ze sobą i prezentują wspólne stanowisko<sup>30</sup>, chociaż nikt nie ma w Europie wątpliwości, że to Niemcy są motorem napędzającym zarówno *couple franco-allemand*, jak i całą Wspólnotę. Nie ma ich także prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin, który w sprawie konfliktu na Ukrainie pozostawał w stałym kontakcie telefonicznym z Angelą Merkel, nie zaś z prezydentem Francji, również członkiem tzw. Grupy Normandzkiej ds. rozwiązania konfliktu między Rosją a Ukrainą (Ukraina, Rosja, Niemcy, Francja). Paryż służy ostatnio w znacznej mierze niemieckiej dyplomacji do dzielenia się odpowiedzialnością i uniknięcia wrażenia, że Berlin działa sam, zaś dla Paryża współdziałanie z Berlinem oznacza podtrzymanie dotychczasowego prestiżu bycia współprzywódcą, wedle formuły wypowiedzianej przez byłego prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy'go: „Bez Francji Niemcy przerażają wszystkich. Bez Niemiec Francja nie przeraża nikogo”<sup>31</sup>.

Wydaje się więc, że Niemcy – ze względu na wycofywanie się lub zmniejszające się zaangażowanie dawnych partnerów – w najbliższych latach wypełnią w Europie obszar bezpieczeństwa strategicznego po Stanach Zjednoczonych, a przy słabości Republiki Francuskiej i coraz większym oddalaniu się Wielkiej Brytanii od Europy (oraz wzmacnianiu amerykańsko-brytyjskiej *special relationship*), staną się najważniejszą, a być może jedyną potęgą polityczną na Starym Kontynencie.

Władze w Berlinie są świadome, że integracja europejska jest istotnym źródłem siły i vitalności Niemiec. Pozwala wpływać na wydarzenia w Unii Europejskiej i daje Niemcom możliwość zaangażowania poza granicami UE. Tymczasem alternatywa dla „europejskich Niemiec” – odcięcie od Europy, albo skoncentrowanie się na relacjach z USA, Rosją lub Chinami, które dałyby Berlinowi uprzywilejowaną pozycję – to, zdaniem niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, „ślepy zaułek”<sup>32</sup>. Niemcy starają się więc dostosować do długoterminowych zmian parametrów istniejącego porządku międzynarodowego szukając równowagi między wzmocnieniem niezbędnych struktur i organizacji Unii Europejskiej, a także opracowaniem nowych norm oraz instytucjonalnych możliwości minimalizacji ryzyka długoterminowego.

W obrębie skutecznej strategii pokojowej dla XXI wieku polityka zagraniczna musi jednocześnie skupiać się na zapobieganiu wybuchowi kryzysów i dyplomacji, a także wzmacniać wysiłki wspierające transformację. Dla Niemiec wszystkie te cele muszą być realizowane w ramach silnej i zintegrowanej Unii Europejskiej, w której wezmą na siebie obowiązki przywódcze, choćby w formie utrzymywania roli najważniejszego mediatora w sprawach międzynarodowych.

<sup>30</sup> Minister Frank-Walter Steinmeier w artykule zatytułowanym „O DNA niemieckiej polityki zagranicznej”, podkreślił, że „podstawowe zasady polityki zagranicznej Niemiec, to jest bliska współpraca z Francją w ramach zjednoczonej Europy i silny sojusz transatlantycki, zarówno pod względem bezpieczeństwa jak i współpracy gospodarczej, przetrwały próbę czasu i pozostaną kamieniem węgielnym niemieckiej polityki”. F.-W. Steinmeier, *Zur „DNA” der deutschen Außenpolitik*, „Internationale Politik und Gesellschaft”, <http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/zur-dna-der-deutschen-aussenpolitik-810> [dostęp: 27.01.2017].

<sup>31</sup> D. Seux, *L'Allemagne fait-elle peur et la France rire?*, „Les Echos”, 6.11.2013.

<sup>32</sup> H. Monath, *Die Erwartungen an Deutschland...*, *op. cit.*





ministrowie obrony Niemiec – Ursula von der Leyen, i Francji – Jean-Yves Le Drian, zawarli propozycje dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony odnoszące się do usprawnienia misji szkoleniowych UE, wzmocnienia Eurokorpusu, stworzenia dowództwa europejskiego w zakresie służby medycznej oraz zwiększenia świadomości sytuacyjnej dzięki lepszemu dostępowi do danych satelitarnych. Postulowali ponadto przyspieszenie wdrażania decyzji Rady Europejskiej z 2013 i 2015 roku (wprowadzenie programu badawczego na cele obronne finansowane przez UE, wzmocnienie współpracy NATO–UE, rewitalizacja grup bojowych UE) oraz wzmocnienie współpracy przemysłów zbrojeniowych, m.in. poprzez wprowadzenie fiskalnych bodźców do współpracy w ramach Europejskiej Agencji Obrony, rozwijania wspólnych zdolności (komunikacja satelitarna, cyberbezpieczeństwo) oraz przejrzystości w zakresie krajowych budżetów obronnych i planów modernizacyjnych<sup>39</sup>.

Propozycje francusko-niemieckiego tandemu, będące w istocie odpowiedzią na zmieniającą się sytuację wewnątrz UE po brytyjskim referendum na temat wyjścia z Unii<sup>40</sup>, powtórzył także przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, który występując w Berlinie, 9 listopada 2016 roku, powiedział klarownie: „Amerykanie, którym tak wiele zawdzięczamy [...] nie będą wiecznie troszczyć się o bezpieczeństwo Europejczyków. [...] Konieczne jest nowe podejście w sprawie Europejskiej Wspólnoty Obronnej w celu powołania armii europejskiej”<sup>41</sup>.

W ostatnich miesiącach widać wyraźnie, że kryzys na Ukrainie i lęk wschodnich państw członkowskich UE przed hegemonalną polityką prezydenta Rosji Władimira Putina sprawia, że europejscy politycy ponownie coraz głośniejsze zastanawiają się nad wspólną polityką zagraniczną i obronną. Jak stwierdził szef Komisji Europejskiej, podczas swej *Europa-Rede*, europejska armia byłaby „dowodem dla Rosji, że obronę europejskich wartości bierze się na poważnie”<sup>42</sup>. Pomysł Junckera zyskał aprobatę w Berlinie, a przewodniczący komisji spraw zagranicznych Bundestagu, polityk CDU Norbert Röttgen podkreślił, że zdolności poszczególnych „narodowych mikroarmii” są ograniczone<sup>43</sup>. Z kolei minister von der Leyen po raz kolejny zaznaczyła, że nie są potrzebne podwójne struktury, lecz lepsza współpraca w ramach Unii Europejskiej, której efektem będzie sprawna, silna armia, znająca swoje miejsce w NATO<sup>44</sup>.

W podobnym tonie wypowiadali się także zgromadzeni, w grudniu 2016 roku, na szczycie Rady Europejskiej przywódcy europejscy, uznając temat bezpieczeństwa europejskiego za jedno z najważniejszych wyzwań na nadchodzące lata. Potwierdzono wolę wdrażania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

<sup>39</sup> E. Bonse, *EU: Die Einheit auf dem Tiefpunkt*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2016, nr 10, s. 13–16.

<sup>40</sup> P. Müller, *Größte EU-Armeen sollen zusammenarbeiten*, „Spiegel Online”, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/europaeische-union-groesste-armeen-sollen-zusammenarbeiten-ohne-briten-a-1116210.html> [dostęp: 31.01.2017].

<sup>41</sup> Europäische Kommission, *Die „Europa-Rede” von Präsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad Adenauer Stiftung*, Berlin, 9. November 2016, [www.stiftungzukunftberlin.eu/de/die-europa-rede](http://www.stiftungzukunftberlin.eu/de/die-europa-rede) [dostęp: 27.01.2017].

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Müssen Ernst der Lage erkennen*, <https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/bab/bab-3815.html> [dostęp: 31.01.2017].

<sup>44</sup> *Juncker macht sich für europäische Armee stark*, „Handelsblatt”, 10.11.2017.

na lata 2015–2020, zwrócono uwagę na kwestię zacieśniania unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony, a w szczególności na globalną strategię UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, europejski plan działań w sektorze obrony oraz na wdrażanie zestawu propozycji przedstawionych w następnym wspólnym deklaratywie UE–NATO, podpisanej w Warszawie w lipcu 2016 roku<sup>45</sup>. Po zakończeniu szczytu kanclerz Niemiec Angela Merkel uznała jego osiągnięcia za istotne, choć przyznała, że w zbliżających się miesiącach konieczna jest wytężona współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, a kwestia zabezpieczenia unijnych granic zewnętrznych musi zostać przedyskutowana podczas szczytu Unii Europejskiej na Malcie w lutym 2017 roku.

Podsumowując kwestię niemieckiego zaangażowania w proces wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej należy stwierdzić, że Niemcy uznają za konieczne zaproponowanie nowych pomysłów na integrację europejską w zmienionej sytuacji politycznej (m.in. z powodu wyjścia Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty, państwa blokującego jak dotąd rozwój WPZBiO). Ze względu na trudność wypracowania wspólnych inicjatyw w innych obszarach, jak choćby pogłębienie integracji gospodarczej, najmniejszym wspólnym mianownikiem stają się właśnie propozycje odnoszące się do bezpieczeństwa i obronności. Należy jednak zauważyć, że mimo trwających od lat rozmów na temat zacieśniania unijnej współpracy wojskowej, jest mało prawdopodobne, by proces ten znacząco przyspieszył w przyszłości. Decyzje przyjęte podczas szczytu NATO w Warszawie, latem 2016 roku, wymagają dużych nakładów personalnych oraz finansowych, w związku z czym szansa na powołanie nowych, kosztownych europejskich struktur wydaje się znikoma. Jednak niewykluczone są małe kroki zwiększające współdziałanie państw członkowskich, choćby w formule zaproponowanej przez Berlin.

Obecnie Niemcy stanowią o sile Unii Europejskiej i są – jak pisze historyk Timothy Garton Ash – jej „nieodzowną potęgą”. Jednak również Niemcy są w znacznym stopniu uzależnione od tego sukcesu. Silna Unia stanowi bowiem przedłużenie siły Niemiec na arenie międzynarodowej, a bezpieczna Europa służyć będzie wszystkim jej członkom – także, a może przede wszystkim Niemcom. Kondycji Unii, a paradoksalnie wręcz samej RFN, przysłuży się zaś powrót Berlina do polityki współpracy, ustępstw i rozwoju w narzucaniu własnych inicjatyw.

### *Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony z perspektywy Berlina – o zaangażowaniu Niemiec w proces wzmocnienia politycznej roli Europy* *Streszczenie*

Artykuł omawia zaangażowanie Republiki Federalnej Niemiec w proces wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego do chwili obecnej. Po ukazaniu roli rządu w Berlinie w tym zakresie w ostatnich latach na scenie europejskiej, a także – na scenie międzynarodowej, autor wskazuje najważniejsze inicjatywy i strategie podejmowane oraz opracowywane przez administrację kanclerz Angeli Merkel, analizuje dyskusję nad kwestią wzmocnienia

<sup>45</sup> *Konkluzje Rady Europejskiej (15 grudnia 2016)*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [dostęp: 31.01.2017].



niemieckiej pozycji w procesie integracji europejskiej na polu bezpieczeństwa oraz, jak sami Niemcy postrzegają swoje miejsce na arenie międzynarodowej.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony, Unia Europejska, Niemcy, niemiecka polityka zagraniczna, Niemcy w Unii Europejskiej, nowy porządek międzynarodowy, stosunki niemiecko-francuskie

*Common Foreign, Security and Defence Policy of the European Union from the perspective of Berlin: Germany's commitment to the process of strengthening the political role of Europe*  
**Abstract**

The article focuses on the commitment of the Federal Republic of Germany to the process of strengthening the Common Foreign, Security and Defence Policy of the European Union since the Lisbon Treaty has entered into force. Its aim is to show the role which the Berlin government has played in this issue in the recent years in the European arena, and also more broadly – internationally. The text highlights the key initiatives and strategies undertaken and developed by the administration of Chancellor Angela Merkel, analyses the debate over the issue of strengthening the German role in the process of European integration in the field of safety, and notes how Germans themselves perceive their place in the international arena.

**Key words:** Common Foreign, Security and Defence Policy, European Union, Germany, German foreign policy, Germany in the European Union, New International Order, Franco-German relationship

*Общая внешняя политика и Общая политика безопасности и обороны с перспективы Берлина – об участии Германии в процессах укрепления политической роли Европы*  
**Резюме**

В статье рассмотрена тема участия Федеративной Республики Германии в процессах укрепления Общей внешней политики и Общей политики безопасности Европейского Союза в период с момента вступления в силу Лиссабонского договора до настоящего времени. Целью исследования является указание действий правительства в Берлине по этому вопросу в последние годы на европейской и международной аренах. В статье освещены основные инициативы и стратегии предпринятые и разработанные администрацией канцлер Ангели Меркель, дан анализ дебатов по вопросу укрепления позиции Германии в процессе европейской интеграции в области безопасности и отмечено, как сами немцы видят свое место на международной арене.

**Ключевые слова:** Общая внешняя политика и Общая политика безопасности и обороны, Европейский союз, Германия, внешняя политика Германии, Германия в Европейском Союзе, новый международный порядок, германско-французские отношения





## Mieczysław Stolarczyk

Uniwersytet Śląski w Katowicach

# Bezpieczeństwo Niemiec w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy

## Wprowadzenie

Konflikt zbrojny, który rozpoczął się w pierwszych miesiącach 2014 r. na wschodzie Ukrainy (głównie w regionie donieckim i ługańskim Donbasu)<sup>1</sup>, doprowadził do największego napięcia między Rosją a USA, jak również pomiędzy Rosją a pozostałymi państwami Zachodu w całym okresie pozimnowojennym. Wpłynął na zaostrzenie sytuacji międzynarodowej, z poważnymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz bezpieczeństwa narodowego wielu państw. Jednakże te implikacje były zróżnicowane dla bezpieczeństwa poszczególnych krajów, m.in. ze względu na ich geopolityczne usytuowanie, szeroko rozumianą siłę fizyczną, pełnione role międzynarodowe oraz na stopień wzrostu poczucia zagrożenia związanego z konfliktem ukraińskim występującym w społeczeństwach poszczególnych państw.

Konflikt na wschodzie Ukrainy, z udziałem żołnierzy rosyjskich wspierających pro-rosyjskich separatystów, spowodował największe „schłodzenie” w stosunkach niemiecko-rosyjskich od chwili zjednoczenia Niemiec w roku 1990. Wzmocnił poczucie zagrożenia znacznej części społeczeństwa niemieckiego i wpłynął na przewartościowanie dotychczasowej polityki Niemiec wobec Rosji, na zdecydowanie bardziej krytyczną wobec władz tego kraju. Jednym z następstw tego konfliktu, były także zmiany, które pojawiły się w latach 2014–2016 w polityce bezpieczeństwa Niemiec. Celem opracowania jest jedynie zasygnalizowanie głównych, bezpośrednich implikacji

<sup>1</sup> Szerzej na temat uwarunkowań i przebiegu kryzysu i konfliktu ukraińskiego zob. M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013/2014*, [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Laskomy, Katowice 2014, s. 41–88.

konfliktu na wschodzie Ukrainy dla polityki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Niemiec. Zapewne kolejne z nich, dadzą znać o sobie w polityce bezpieczeństwa RFN, zarówno w bliższej, jak i dalszej perspektywie.

## Cechy charakterystyczne stanowiska Niemiec wobec przyczyn i sposobów rozwiązania konfliktu na wschodzie Ukrainy

Rząd RFN, podobnie jak rządy zdecydowanej większości państw zachodnich, główną odpowiedzialnością za kryzys i konflikt ukraiński obarczali prezydenta Ukrainy – Wiktora Janukowycza, rząd premiera – Mykoły Azarowa oraz polityków ukraińskich, którzy zdecydowali o zawieszeniu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską<sup>2</sup>, a także władze Rosji, z prezydentem Władimirem Putinem na czele, dążące do zahamowania szybkiego tempa zbliżania się Ukrainy do UE i utrzymania bądź nawet zwiększenia wpływów Rosji na Ukrainie. Rząd Niemiec zdecydowanie potępił przyłączenie, w marcu 2014 r., Krymu do Rosji, wskazując na złamanie przez władze Rosji wielu dwustronnych i wielostronnych porozumień, w których Federacja Rosyjska zobowiązała się do nienaruszalności granic Ukrainy, poszanowania jej suwerenności i integralności terytorialnej. Z równie jednoznaczną krytyką przedstawicieli rządu Niemiec spotkało się wspieranie przez Rosję, od kwietnia 2014 r., prorosyjskich ugrupowań separatystycznych we wschodniej Ukrainie i udzielanie im przez Rosję bezpośredniego wsparcia militarnego. Rząd Niemiec poparł też kolejne sankcje polityczne i ekonomiczne nakładane na Rosję za inkorporację Krymu i wspieranie prorosyjskich separatystów w Donbasie<sup>3</sup>. Kanclerz Angela Merkel podczas wizyty na Ukrainie (23.08.2014) powiedziała m.in., że integralność terytorialna i dobro Ukrainy są głównymi celami polityki niemieckiej<sup>4</sup>.

Charakterystyczne było jednak to, że rząd RFN w kolejnych miesiącach od chwili przyłączenia Krymu do Rosji, zdecydowanie rzadziej i mniej zdecydowanie, w porównaniu np. do polityków polskich<sup>5</sup>, uzależniał rozwiązanie konfliktu na wschodzie

<sup>2</sup> Umowa taka miała zostać podpisana w czasie spotkania na szczycie Partnerstwa Wschodniego UE w Wilnie (28–29 listopada 2013 r.).

<sup>3</sup> *Kanzlerin Merkel droht Russland mit Sanktionen*, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49865952\\_kw11\\_de\\_regierungserklarung\\_ukraine/216288](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49865952_kw11_de_regierungserklarung_ukraine/216288) [dostęp: 9.07.2015]; *Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag (26.11.2014)*, [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklärung/2014-11-26-merkel-bt-haushalt.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklärung/2014-11-26-merkel-bt-haushalt.html) [dostęp: 9.07.2015]; A. Rinke, *Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Anexion Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert*, „Internationale Politik” 2014, nr 5/6.

<sup>4</sup> *Merkel verspricht Millionen hilfe*, „Frankfurter Rundschau”, [www.fr-online.de/ukraine/ukraine-merkel-veverspricht-millionen-hilfe,26429068,282032.html](http://www.fr-online.de/ukraine/ukraine-merkel-veverspricht-millionen-hilfe,26429068,282032.html) [dostęp: 9.07.2015].

<sup>5</sup> Szerzej na temat zakresu zbieżności i różnicy interesów oraz celów występujących w stanowisku Polski i Niemiec wobec głównych aspektów kryzysu i konfliktu ukraińskiego zob.: M. Stolarczyk, *Polska i Niemcy wobec kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Zbieżność i różnice stanowisk*, [w:] *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2015, s. 349–386; K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015, s. 192 i n.

Ukrainy od powrotu Krymu do Ukrainy<sup>6</sup>. Wydaje się, że rząd kanclerz A. Merkel stonkowo szybko pogodził się z secesją Krymu i jego inkorporacją do Rosji, o czym świadczyły m.in. wynegocjowane przy udziale dyplomacji niemieckiej, porozumienie Mińsk I, podpisane 5 września 2014 r. i Mińsk II, podpisane 12 lutego 2015 r., w których nie uzależniano pokojowego rozwiązania konfliktu ukraińskiego od powrotu Krymu do Ukrainy<sup>7</sup>. Natomiast rząd RFN zdecydowanie sprzeciwiał się próbom odcinania wschodnich obszarów Donbasu od Ukrainy (regionu donieckiego i ługańskiego). Jednocześnie akceptował niektóre postulaty Rosji i przedstawiciele prorosyjskich ugrupowań secesjonistycznych, mających na celu przyznanie tym regionom daleko idącej autonomii w ramach państwa ukraińskiego.

W przeciwieństwie do Polski, w Niemczech występowało zdecydowanie większe zróżnicowanie poglądów w kwestii przyczyn kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Dotyczyło to całego społeczeństwa niemieckiego<sup>8</sup>, w tym także niemieckiej klasy politycznej, niemieckich mediów oraz badaczy spraw międzynarodowych w tym kraju. Mimo że wraz z upływem czasu większość niemieckiej opinii publicznej, pod wpływem wydarzeń na Ukrainie, przyjęła krytyczną postawę wobec Rosji i prezydenta Putina, to znaczna część społeczeństwa niemieckiego, w tym również elit politycznych i intelektualnych, krytykowała także politykę Zachodu, zarzucając jej jednostronność oraz ignorowanie interesów Rosji<sup>9</sup>. Z badań sondażowych przeprowadzonych w Niemczech i w Polsce, w kwietniu 2015 r. wynikało, że w Niemczech, w ocenie odpowiedzialności za wydarzenia na Ukrainie, 39% ankietowanych odpowiedzialnością obarczyło Rosję, a nieco więcej badanych było zdania, że wina leży po obu stronach (Rosji i Zachodu). Z kolei w Polsce dwie trzecie badanych uważało, że wina jest po stronie Rosji<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Z badań przeprowadzonych w Niemczech w marcu 2014 r. wynikało, że 54% Niemców uważało, iż Zachód powinien zaakceptować aneksję Krymu, a 55% było z kolei zdania, że Rosja ma prawo traktować Ukrainę jako swoją strefę wpływów. B.T. Wieliński, *Niemiecy sojusznicy Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2014. Sigmar Gabriel, socjaldemokratyczny wicekanclerz RFN i minister gospodarki w połowie 2014 r. mówił, że z aneksją Krymu właściwie trzeba się pogodzić, a Ukraina powinna przyjąć ustrój federalny.

<sup>7</sup> Porozumienie, podpisane 12 lutego 2015 r., przewidywało m.in. zawieszenie broni, do 15 lutego 2015 r., wycofanie ciężkiego sprzętu i cudzoziemskich formacji wojskowych. Jednocześnie dokument ten nakładał na Ukrainę m.in. zobowiązanie do przyjęcia nowej konstytucji, do końca 2015 r., oraz wdrożenia ustawy o specjalnym statusie niektórych rejonów regionów donieckiego i ługańskiego (m.in. prawo do językowego samookreślenia, prawo do tworzenia własnych oddziałów porządkowych („milicji ludowej”), prawo do nawiązania współpracy transgranicznej z regionami Federacji Rosyjskiej). Porozumienie uzależniało przekazanie władzom w Kijowie pełnej kontroli nad tą częścią granicy rosyjsko-ukraińskiej, którą opanowali separatyści (odcinek ok. 400-kilometrowy), od spełnienia wszystkich postulatów dotyczących reformy ustrojowej Ukrainy. S. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, <http://www.osw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> [dostęp: 8.07.2015].

<sup>8</sup> Z badań sondażowych, przeprowadzonych na początku 2014 roku w Niemczech, na pytanie: „Kto Pani/Pana zdaniem ponosi odpowiedzialność za eskalację konfliktu na Ukrainie?” udzielono następujących odpowiedzi: stary ukraiński rząd (57%), Rosja (56%), różne grupy interesów (32%), Stany Zjednoczone (20%), Unia Europejska (19%). „Biuletyn Niemiecki” nr 46, 30.04.2014, s. 13.

<sup>9</sup> J. Reiter, *Polska i Niemcy a Ukraina: wspólny kurs mimo zawirowań*, „Biuletyn Niemiecki” nr 54, 20.12.2014, s. 8; J. Trenkner, „Die Russlandverstehher” – *Niemcy rozumiejący Rosję*, „Dialog” 2014, nr 107.

<sup>10</sup> P. Jendroszczyk, *Polska w roli symbolu nienawiści do Zachodu*, „Rzeczpospolita”, 16.04.2015.

Byli kanclerze RFN, Helmut Schmidt i Gerhard Schröder, należeli do tych polityków niemieckich, którzy wyrażali zrozumienie dla decyzji władz Rosji w sprawie aneksji Krymu i obarczali UE współodpowiedzialnością za konflikt krymski. W ich ocenie Unia niepotrzebnie postawiała Ukrainę przed alternatywą: albo umowa stowarzyszeniowa, albo unia celna z Rosją. Nie wzięto też pod uwagę podziałów występujących wśród społeczeństwa ukraińskiego dotyczących sprawy integrowania się Ukrainy z UE bądź z Rosją<sup>11</sup>.

Na początku grudnia 2014 r. grupa 60 niemieckich polityków, ekonomistów i naukowców podpisała apel o zachowanie pokoju. Wśród sygnatariuszy znaleźli się m.in. Manfred Stolpe, były premier Brandenburgii, były kanclerz Gerhard Schröder, były prezydent Roman Herzog oraz były doradca Helmuta Kohla, Horst Telschik. Sygnatariusze ostrzegali przed groźbą wojny z Rosją i zaapelowali do władz Niemiec o zainicjowanie polityki odprężenia i dialogu z Moskwą. Sygnatariusze apelu wytykali Zachodowi, że rozszerzył swoje granice na Wschód, nie pogłębiając równocześnie współpracy z Moskwą. Autorzy apelu przestrzegali niemieckich polityków, by nie tworzyli „obrazu wroga” i nie obarczali odpowiedzialnością za konflikt na Ukrainie tylko jednej strony – Rosji. Przekonywali, że krytyka wobec Moskwy, związana z jej działaniami na Ukrainie, nie może doprowadzić do zaprzepaszczenia tego, co zostało osiągnięte w stosunkach z Rosją w ciągu ostatnich 25 lat. Ostrzegali, że Rosji nie wolno wypychać z Europy. Wszyscy Europejczycy, włącznie z Rosją, wspólnie ponoszą odpowiedzialność za zachowanie pokoju. Apelowali do władz Niemiec o zainicjowanie polityki odprężenia i dialogu z Moskwą. Akcentowali, że Rosjanie mają takie samo prawo do bezpieczeństwa jak Polacy, Bałtowie czy Ukraińcy<sup>12</sup>. W Polsce dominowało bardzo krytyczne stanowisko wobec osób nazywanych w Niemczech jako *Russlandversteher* (rozumiejący Rosję)<sup>13</sup>, niekiedy nawet postrzegano je jako „piątą kolumnę Kremla”.

Gunter Verheugen, były wiceszef Komisji Europejskiej, w jednym z wywiadów powiedział, że UE popełniła błąd, że do końca nie zrozumiała długotrwałych skutków przynależności Ukrainy do Związku Radzieckiego i związanych z tym wewnętrznych podziałów na Ukrainie. Stwierdził też, że stosunki handlowe z Rosją mają żywotne znaczenie dla Ukrainy, a gospodarki obu tych państw są do pewnego stopnia komplementarne. Nigdy nie możemy zapomnieć, że Rosja ma uzasadnione interesy, gdy idzie o bezpieczeństwo i więzi gospodarcze. Podkreślił, że wiele kwestii związanych z realizacją, podpisanego w 2014 r., układu stowarzyszeniowego Ukrainy z UE jest dziś [w roku 2015 – M.S.] dyskutowanych w formacie trójstronnym (UE, Ukraina, Rosja) i szkoda, że tego nie zrobiono wcześniej<sup>14</sup>. Podobne stanowisko prezentował Gernot Erler, pełnomocnik niemieckiego rządu ds. stosunków z Rosją. W jednym z wywiadów powiedział, że skoro interesy Rosji mogą zostać naruszone poprzez podpisanie układu stowarzyszeniowego Ukrainy z UE (np. poprzez import tanich towarów z Zachodu przez Ukrainę, do Rosji), to można wprowadzić jakieś okresy

<sup>11</sup> *Putins Vergehen ist verstendlich*, „Die Zeit”, 26.03.2014.

<sup>12</sup> *Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!*, „Die Zeit”, 5.12.2014.

<sup>13</sup> P. Munkelt, *Kampfbegriff „Putin-Versteher” – Zum Niedergang politischer Diskurse in Deutschland*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2.

<sup>14</sup> *Nie mamy pomysłu na Ukrainę. Rozmowa z Guenterem Verheugenem*, „Rzeczpospolita”, 11.06.2015.

przejściowe. Szkoda, mówił G. Erler, że do takich rozmów nie usiedliśmy jeszcze na początku 2013 r., kiedy było jasne, że Rosja będzie walczyć, by nie dopuścić do podpisania przez Kijów umowy stowarzyszeniowej. Może pewnych rzeczy byśmy uniknęli?<sup>15</sup>

Z badań sondażowych, przeprowadzonych w Niemczech w lutym 2015 r. wynikało, że 48% badanych przyznawało, iż Rosja ma prawo czuć się zagrożona ze strony Zachodu, a 50% nie widziało takiego zagrożenia<sup>16</sup>.

Stałym elementem polityki niemieckiej wobec konfliktu na wschodzie Ukrainy było zdecydowane odrzucenie jakichkolwiek działań militarnych podejmowanych przeciwko Rosji oraz przeciwko dozbrojeniu Ukrainy. Konsekwentnie zaś eksponowane było stanowisko, że konflikt ten powinien zostać rozwiązany przy użyciu wyłącznie środków dyplomatycznych<sup>17</sup>. Dyplomacja niemiecka konsekwentnie dążyła do deeskalacji konfliktu na wschodzie Ukrainy<sup>18</sup>. Minister spraw zagranicznych Niemiec, F.-W. Steinmeier mówił, że „żaden kraj UE nie chce na Ukrainie interweniować zbrojnie. Takiego zdania jest też niemiecki rząd. Dlatego jesteśmy zdani na kombinację politycznego nacisku oraz dyplomacji. W taki sposób możemy stworzyć podstawę do porozumienia politycznego”<sup>19</sup>. Rząd Niemiec, mimo że poparł sankcje wobec Rosji, to równoległe zabiegał o podtrzymanie dialogu politycznego z Rosją. Kanclerz A. Merkel, w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu (26.11.2014), powiedziała m.in., że Rosja łamie prawo międzynarodowe i kwestionuje ład pokojowy w Europie. Celem Niemiec jest suwerenna Ukraina, która może decydować o swojej przyszłości. Zaznaczyła, że aby rozwiązać kryzys na Ukrainie, potrzebujemy cierpliwości i głębokiego oddechu. Jednocześnie podkreśliła, że konfliktu na Ukrainie nie da się rozwiązać metodami militarnymi, lecz jedynie dyplomatycznymi<sup>20</sup>.

Mimo zdecydowanej krytyki przez rząd RFN polityki Rosji wobec Ukrainy, cechą charakterystyczną stanowiska rządu kanclerz A. Merkel w omawianej kwestii było eksponowanie tego, że należy doprowadzić do deeskalacji kryzysu ukraińskiego i dlatego nie należy dalej antagonizować Rosji<sup>21</sup>. Przedstawiciele rządu Niemiec eksponowali stanowisko, że mimo wzrostu napięcia w stosunkach z Rosją na tle jej polityki wobec Ukrainy, Rosja musi pozostać partnerem Niemiec i Zachodu, a nie wrogiem. Kanclerz A. Merkel, w wystąpieniu 20 listopada 2014 r., w Krzyżowej powiedziała: „Jesteśmy przy tym świadomi, że możemy tylko wspólnie z Rosją na dłuższą metę

<sup>15</sup> Rosja bardzo nas rozczarowała. Rozmowa z Gernotem Erlerem, pełnomocnikiem niemieckiego rządu ds. stosunków z Rosją, „Gazeta Wyborcza”, 9.12.2014.

<sup>16</sup> M. Książniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 57, 31.03.2015, s. 6.

<sup>17</sup> *Kanzlerin Merkel droht Russland mit Sanktionen...*, op. cit.; *Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag (26.11.2014)...*, op. cit.

<sup>18</sup> H. Berwanger, K. Rudolph, *Das Demokratische Versprochen. Deutsche Aussenpolitik im Ukraine-konflikt*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte” 2014, nr 9; E. Cziomer, *Rola Niemiec w geopolitycznej grze o Ukrainę w latach 2013–2015*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2.

<sup>19</sup> *Rosja słono płaci za Ukrainę. Rozmowa z Frankiem-Walterem Steinmeierem, ministrem spraw zagranicznych Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 6.05.2014.

<sup>20</sup> *Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag (26.11.2014)...*, op. cit.

<sup>21</sup> *Rozmowa z Kaiem-Olafem Langiem, ekspertem niemieckiego rządowego think tanku*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2014.

i długoterminowo zabezpieczyć bezpieczeństwo Europy, i dlatego sankcje nie są dla nas celem samym w sobie, tylko musimy prowadzić dialog z Rosją”<sup>22</sup>.

Należy zaznaczyć, że Rosja stosunkowo szybko wychodziła z izolacji politycznej w relacjach z państwami Zachodu, w której się znalazła w połowie 2014 r., w dużym stopniu za sprawą Niemiec. Zarówno w drugiej połowie 2014 r., jak i w roku 2015 odbyło się wiele spotkań ministrów spraw zagranicznych Rosji i Niemiec, Siergieja Ławrowa i F.-W. Steinmeiera. W lutym i w maju 2015 r. wizytę w Rosji złożyła kanclerz A. Merkel, ponadto stosunkowo często prezydent W. Putin rozmawiał telefonicznie z kanclerz Merkel o sytuacji na wschodzie Ukrainy.

Mimo postępującego od końca 2013 r. wśród niemieckiej klasy politycznej „sfrustrowania Rosją”, w kolejnych latach konfliktu na wschodzie Ukrainy dyplomacja niemiecka konsekwentnie działała na rzecz jego deeskalacji. Dyplomacja niemiecka najbardziej ze wszystkich państw członkowskich UE zaangażowała się w wynegocjowanie porozumień pokojowych Mińsk I oraz Mińsk II.

Kanclerz A. Merkel, mimo że wielokrotnie krytykowała politykę prezydenta Rosji W. Putina wobec Ukrainy, to jednocześnie podkreślała, że Rosja jest i pozostanie częścią Europy oraz największym sąsiadem Unii Europejskiej i nie można dopuścić do tego, żeby Rosja została wrogiem, a nie partnerem Zachodu. Z badań sondażowych, przeprowadzonych w Niemczech na początku września 2014 r. wynikało, że większość Niemców (52%) uważało, iż na dłuższą metę Zachód i Rosja będą partnerami, z kolei wątpiło w to 41% ankietowanych<sup>23</sup>.

Zdzisław Krasnodębski w kontekście polityki Niemiec wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego prognozował, że stosunki z Rosją szybko się znormalizują, nawet jeśli będą chłodniejsze i oparte na bardziej realistycznej ocenie Rosji niż przed konfliktem na wschodzie Ukrainy<sup>24</sup>. Marek Cichocki pisał, że pomimo krytyki rządu RFN polityki prezydenta W. Putina i przyłączenia się do sankcji wobec Rosji, „Niemcy w dalszym ciągu chcą zachowywać się jak pośrednik między Zachodem i Rosją. Z góry wykluczają jakiegokolwiek działania militarne, nawet na poziomie polityki odstraszenia jako «niepotrzebną prowokację». Stawiają natomiast na działania polityczne, które mają na celu utrzymanie Rosji jako partnera w negocjacjach”<sup>25</sup>. Wymownym przykładem woli utrzymania wiodącej roli Rosji w polityce wschodniej Niemiec oraz poszerzenia obszaru kooperacji z Rosją, a nie konfrontacji, było podpisanie na początku września 2015 r., przez koncerny z Niemiec, Austrii, Francji i Holandii oraz Gazpromu, porozumienia o budowie, do końca drugiej dekady XXI w., drugiej nitki gazociągu przez Bałtyk (*Nord Striem 2*).

<sup>22</sup> Przemówienie Kanclerz Federalnej Merkel w związku z uroczystościami z okazji 25. rocznicy Mszy Pojednania w dniu 20 listopada 2014 roku, [http://www.krzyzowa.org.pl/downloads/aktualnosci/Merkel\\_PL.pdf](http://www.krzyzowa.org.pl/downloads/aktualnosci/Merkel_PL.pdf) [dostęp: 16.01.2015].

<sup>23</sup> Sondaż: Niemcy uważają Rosję za zagrożenie. Sprzeciwiają się wzmocnieniu NATO w Europie Wschodniej, [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu\\_NATO-w-Europie-Wschodniej,wid,16861237,wiadomosc.html](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu_NATO-w-Europie-Wschodniej,wid,16861237,wiadomosc.html) [dostęp: 6.09.2014].

<sup>24</sup> Z. Krasnodębski, *Europa nie będzie umierać za Warszawę*, „Opcja na Prawo” 2014, nr 2, s. 137.

<sup>25</sup> M. Cichocki, *Bój o wiarygodność Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 14.10.2014.



## Wzrost w społeczeństwie niemieckim poczucia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego

Przyłączenie Krymu do Rosji oraz konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy zwiększyły poczucie zagrożenia większości społeczeństwa niemieckiego. Z sondażu przeprowadzonego w Niemczech na początku września 2014 r. wynikało, że aż 82% jego uczestników przyznało, że odczuwa zagrożenie ze strony Rosji. Naromiast tylko 16% ankietowanych nie odczuwało takiego zagrożenia<sup>26</sup>.

W kolejnych miesiącach konfliktu we wschodniej Ukrainie, w niemieckich mediach i w społeczeństwie niemieckim doszło do bardzo dużego wzmocnienia opinii krytycznych wobec władz Rosji, w stosunku do tych występujących w okresie poprzedzającym kryzys i konflikt ukraiński. Jednakże ten wzrost poczucia zagrożenia związany był nie tyle z obawami o napaść zbrojną Rosji na Niemcy<sup>27</sup>, co przede wszystkim z trwającym konfliktem zbrojnym we wschodniej Ukrainie oraz wynikającym z tego poczuciem destabilizacji w Europie Wschodniej, możliwością jego eskalacji i wszystkimi innymi jego negatywnymi skutkami (np. obawami o napływ do Niemiec znaczącej liczby nielegalnych migrantów; zagrożeń dla istniejącej architektury bezpieczeństwa europejskiego)<sup>28</sup>. Z sondażu *Politbarometr*, opublikowanego na stronie internetowej niemieckiej telewizji publicznej ZDF, w maju 2014 r. wynikało, że aż 71% Niemców obawiało się, że konflikt na Ukrainie może doprowadzić do wybuchu większego konfliktu zbrojnego. Jednakże w przypadku zagarnięcia przez Rosję dalszych części Ukrainy tylko 2% uczestników sondażu opowiadało się za sięgnięciem po środki wojskowe, 33% poparło zaostrenie sankcji ekonomicznych, 39% ankietowanych Niemców uważało, że władze powinny nadal stawiać na negocjacje z Rosją, a 22% było zdania, że UE w ogóle nie powinna mieszać się w ten konflikt<sup>29</sup>.

Mimo że po roku 2013 znacznie wzrosły wśród Niemców postawy negatywne wobec Rosji, bardziej w roku 2014<sup>30</sup> niż w roku 2015<sup>31</sup>, to jednak politycy tego kraju

<sup>26</sup> *Niemcy uważają Rosję za zagrożenie. Sprzeciwiają się wzmocnieniu NATO w Europie Wschodniej*, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu-NATO-w-europie-Wschodniej](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-Niemcy-przeciwni-wzmocnieniu-NATO-w-europie-Wschodniej) [dostęp: 6.09.2014].

<sup>27</sup> W tym samym czasie w Polsce dominowały obawy o możliwości napaści zbrojnej Rosji na Polskę. Zob. M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 58 i n.

<sup>28</sup> Szerzej zob. G. Gromadzki, *Percepcja konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w Niemczech i w Polsce*, Fundacja im. H. Bölla, Warszawa 2015; J. Kucharczyk, A. Łada, Ł. Wenerski, *Razem czy osobno? Polacy, Niemcy i Rosjanie o kryzysie rosyjsko-ukraińskim*, ISP, Warszawa 2015.

<sup>29</sup> *Sondaż 71 proc. Niemców boi się wybuchu wojny*, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-71-proc-Niemcow-boi-sie-wybuchu-wojny](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Sondaz-71-proc-Niemcow-boi-sie-wybuchu-wojny) [dostęp: 10.5.2014].

<sup>30</sup> W przeprowadzonych w dniach od 17 marca do 5 czerwca 2014 r., przez ośrodek Pew Research Center, badaniach ankietowych w 44 państwach pięciu kontynentów okazało się, że zdecydowana większość obywateli Polski (81%) i Niemiec (79%) miało negatywne zdanie o Rosji. *Sondaż Pew: świat coraz bardziej negatywnie postrzega Rosję*, [www.wiadomosci.wp.pl/Sondaz-Pew-swia-coraz-bardziej-negatywnie-postrzega-Rosje](http://www.wiadomosci.wp.pl/Sondaz-Pew-swia-coraz-bardziej-negatywnie-postrzega-Rosje) [dostęp: 12.07.2014].

<sup>31</sup> Z badań Pew Research Center, przeprowadzonych od końca marca 2015 r. do końca maja tego samego roku wynikało, że najsilniejsze negatywne opinie o Rosji wyrażane były w Polsce i Jordanii (80% respondentów). W Niemczech takie uczucia wyrażało 70% ankietowanych. Warto jednak odnotować, że w roku 2015 wzrosła, w stosunku do roku 2014, liczba Niemców, którzy oceniali Rosję pozytywnie (z 19% w roku 2014 do 27% w roku 2015). *Pew: Mało szacunku dla Rosji na świecie*,

nie postrzegali zagrożenia militarnego ze strony Rosji dla Niemiec w takim stopniu, jak to miało miejsce w owym czasie w Polsce<sup>32</sup>. Norbert Lammert, przewodniczący Bundestagu, w jednym z wywiadów stwierdził, że w Niemczech wrażliwość wobec zagrożenia ze strony Rosji z natury rzeczy nie jest tak wyostrzona jak w Polsce, ale tym bardziej należy poważnie traktować polskie obawy, które są zrozumiałe, oraz polskie uzasadnione interesy<sup>33</sup>. W maju 2015 r. prezydent Niemiec, Joachim Gauck, zaapelował do polityków niemieckich, jak i polityków innych państw członkowskich UE, aby z większą niż dotąd powagą traktowali obawy krajów Europy Środkowo-Wschodniej związane z kryzysem na Ukrainie i polityką Rosji. Jednocześnie poparł on w pełni dotychczasowe powściągliwe stanowisko rządu RFN wobec Rosji.

W społeczeństwie niemieckim, w omawianym okresie, dominowali przeciwnicy zwiększania obecności militarnej Niemiec w naszym subregionie. Z sondażu przeprowadzonego w kwietniu 2016 r. w RFN wynikało, że 57% ankietowanych wypowiedziało się przeciwko pomocy Polsce i państwom nadbałtyckim w razie agresji ze strony Rosji (za było 31%), 12% wybrało opcję „trudno powiedzieć”. Fakt, że zdecydowana większość Niemców nie popierała wysłania swoich żołnierzy w sytuacji wystąpienia zagrożenia militarną napaścią ze strony Rosji dla Polski i państw nadbałtyckich, wynikało z ich przekonania, że Rosja nie zagraża militarnie państwom NATO, a także z obawy przed odwetem ze strony Rosji<sup>34</sup>. W kwietniu 2016 r. prawie 70% Niemców opowiadało się za zniesieniem sankcji wobec Rosji.

## Nowe akcenty w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego Niemiec

Czołowi przedstawiciele rządzącej w Niemczech „wielkiej koalicji” (CDU/CSU-SPD), w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy, akcentowali w swoich wypowiedziach, że bardzo poważnie traktują obawy mieszkańców Polski i innych wschodnich partnerów NATO, a także obawy te podzielają. Dlatego Niemcy – mówił Frank-Walter Steinmeier – przy użyciu własnych środków uczestniczą w działaniach NATO w ramach inicjatywy wzmocnienia obecności wojskowej w Europie<sup>35</sup>. Kanclerz Angela Merkel, w przemówieniu w Krzyżowej (20 XI 2014), stwierdziła m.in.:

Chcę w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że my, Niemcy zdajemy sobie sprawę ze szczególnego zaniepokojenia w Polsce, które naturalnie należy postrzegać na tle bolesnej polskiej historii. Już w przeszłości wypowiedziałam to bardzo wyraźnie i powtarzam

---

*najmniej w Polsce i Jordanii*, „Gazeta Wyborcza”, [www.wyborcza.pl/pew-malo-szacunku-dla-rosji-na-swiecie-najmniej-w-polsce-i.html](http://www.wyborcza.pl/pew-malo-szacunku-dla-rosji-na-swiecie-najmniej-w-polsce-i.html) [dostęp: 6.08.2015].

<sup>32</sup> Zob. M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 58 i nast.

<sup>33</sup> *Jak rozmawiać z Kremlem. Rozmowa z Norbertem Lammertem, przewodniczącym Bundestagu*, „Gazeta Wyborcza”, 29.09.2014.

<sup>34</sup> *Sondaż. Większość Niemców przeciwna pomocy Polsce w razie zbrojnej agresji Rosji*, [www.wiadomosci.wp.pl/kat,1515,title,Sondaz-Wiekszosc-Niemcow-przeciwna-pomocy-Polsce-w-razie-zbrojnej-agresji-Rosji,wid,182937](http://www.wiadomosci.wp.pl/kat,1515,title,Sondaz-Wiekszosc-Niemcow-przeciwna-pomocy-Polsce-w-razie-zbrojnej-agresji-Rosji,wid,182937) [dostęp: 4.05.2016].

<sup>35</sup> *Niemcy: tak dalej być nie może. Rozmowa z Frankiem-Walterem Steinmeierem, szefem niemieckiego MSZ*, „Rzeczpospolita”, 22.07.2014.

to tutaj, że solidarność NATO rozciąga się na wszystkich sojuszników i że Niemcy w dalszym ciągu będą wnosili swój wkład na rzecz wiarygodnego wzajemnego ubezpieczenia partnerów<sup>36</sup>.

W Polsce stosunkowo liczne były komentarze, że Niemcy zajmują w pewnym zakresie dwuznaczną postawę wobec zagrożenia ze strony Rosji dla Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Z jednej bowiem strony politycy niemieccy składali oświadczenia, w których podkreślali, że niemiecka solidarność sojusznicza w ramach NATO nie ulega wątpliwości. Podejmowane były przez nich działania pozwalające na wzmocnienie całego NATO, w tym także wschodniej flanki tego sojuszu (np. udział w siłach natychmiastowego reagowania, powołanych na szczycie NATO w Newport we wrześniu 2014 r.; uczestnictwo oddziałów Bundeswehry w ćwiczeniach m.in. na Litwie, w ramach ciągłej obecności rotacyjnej; zgoda władz RFN na udział żołnierzy niemieckich w batalionie NATO, który ma zostać rotacyjnie rozmieszczony na Litwie). Z drugiej strony, rząd RFN nie zgadzał się na stałą, znaczącą obecność wojsk NATO w Polsce i w krajach bałtyckich<sup>37</sup>, m.in. z uwagi na dążenie do przestrzegania porozumienia NATO–Rosja z 27 maja 1997 r. W porozumieniu tym państwa członkowskie NATO zobowiązały się do nie rozmieszczania broni jądrowej i znaczących sił wojskowych w nowych państwach członkowskich<sup>38</sup>. Władze polskie uważały, w przeciwieństwie do władz niemieckich, że porozumienie to już nie obowiązuje, bo Rosja – poprzez aneksję Krymu – umowę tę złamała<sup>39</sup>. W czasie wizyty prezydenta RP Andrzeja Dudy w Niemczech (28 VIII 2015) kanclerz A. Merkel skrytykowała jego postulaty, by w Polsce i w państwach nadbałtyckich rozmieścić stałe bazy NATO. W ocenie szefowej niemieckiego rządu byłoby to naruszeniem umowy NATO–Rosja z maja 1997 r., czego nie należy czynić<sup>40</sup>. W prasie niemieckiej pojawiły się komentarze, że prezydent Duda, domagając się rozlokowania w Polsce większych sił NATO, narusza kompromis z Newport, co grozi konfliktem z Rosją i podziałem wewnątrz sojuszu<sup>41</sup>. Należy zaznaczyć, że stanowisko rządu niemieckiego przeciwne rozmieszczeniu stałych baz NATO na terytorium Polski i państw nadbałtyckich, przede wszystkim ze względu na to, by nie prowokować Rosji, popierała zdecydowana większość społeczeństwa niemieckiego. Z sondażu opinii publicznej, opublikowanego 25 czerwca 2014 r. wynikało, że 74% ankietowanych Niemców opowiadało się przeciwko rozmieszczeniu stałych baz

<sup>36</sup> Przemówienie Kanclerz Federalnej Merkel w związku z uroczystościami z okazji 25. rocznicy Mszy Pojednania..., *op. cit.*

<sup>37</sup> J. Palowski, „Niezlomne” zobowiązanie Niemiec wobec członków NATO? Dwuznaczna postawa Berlina, <http://www.defence24.pl/app.php/214691,niezlomne-zobowiazanie-niemiec-wobec-czlonkow-nato-dwuznaczna-postawa-berlina> [dostęp: 5.07.2015].

<sup>38</sup> Akt Stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa pomiędzy Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego i Federacją Rosyjską, Paryż 27 maja 1997 r., [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, oprac. S. Bieleń, Warszawa 2004, s. 363–370.

<sup>39</sup> *Rosja dzieli Sojusz. Wywiad z ministrem obrony narodowej Polski, Tomaszem Siemoniakiem*, „Rzeczpospolita”, 21.08.2014.

<sup>40</sup> *Nie podważać aktu NATO–Rosja. Kanclerz Merkel ostudziła nieco prezydenta Dudę*, <http://www.tvpinfo/21447426/nie-podawzac-aktu-nato-rosja-merkel-poskromila-prezydenta-dude> [dostęp: 31.08.2015].

<sup>41</sup> „Süddeutsche Zeitung”, 10.08.2015.

NATO na terytorium Polski i państw bałtyckich. Za takim rozwiązaniem opowiadało się wówczas zaledwie 18% ankietowanych<sup>42</sup>.

Konflikt na wschodzie Ukrainy wpłynął na zwiększenie spójności NATO, na jego wewnętrzną konsolidację. Wzmocnił argumenty przemawiające za jego przydatnością i zasadnością dalszego funkcjonowania. Wpłynął także na wzmocnienie przekonania niemieckich elit politycznych i większości niemieckiego społeczeństwa, że NATO jest kluczowym instrumentem polityki bezpieczeństwa Niemiec<sup>43</sup>. Tradycyjnie zagrożenie zewnętrzne i wyraźnie określony przeciwnik powodowały konsolidację sojuszy zarówno dwu- jak i wielostronnych. Nie brak było opinii, że Rosja po aneksji Krymu niechętnie reanimowała, po okresie zastoju, NATO. Jednym z najważniejszych bezpośrednich następstw dla NATO konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, był wzrost zainteresowania przez Stany Zjednoczone kwestiami bezpieczeństwa europejskiego, ponowne wzmocnienie zaangażowania militarnego Stanów Zjednoczonych w Europie<sup>44</sup> oraz wzrost zaangażowania państw członkowskich NATO w przesunięcie części infrastruktury sojuszu w region Europy Środkowej.

Na szczycie NATO w Warszawie (8–9.07.2016) państwa członkowskie sojuszu podjęły m.in. decyzję o rotacyjnym rozlokowaniu w Polsce, Litwie, Łotwie i Estonii czterech batalionów. Niemcy zgodzili się objąć dowództwo batalionu rozmieszczonego na Litwie, w którym będą uczestniczyć także żołnierze Bundeswehry. Tym samym w 2016 roku w polityce bezpieczeństwa RFN nastąpiła bardzo istotna zmiana. Rząd Niemiec nie tylko zaakceptował wzmocnienie wschodniej flanki NATO, ale wyraził także zgodę na zorganizowanie przez Niemcy i dowodzenie batalionu rozmieszczonego na Litwie (RFN, jako tzw. państwo ramowe), w którego skład wejdą żołnierze z Niemiec, Holandii, Belgii i Francji. Po raz pierwszy w historii RFN, żołnierze niemieccy rotacyjnie (6–9 miesięcy w ciągu roku) będą stacjonować na obszarze byłego ZSRR. Jednocześnie, kilkanaście dni przed szczytem NATO w Warszawie, minister spraw zagranicznych Niemiec, Frank-Walter Steinmeier, krytycznie ocenił manewry wojskowe NATO w Polsce – „Anakonda-16”. Szef niemieckiego MSZ ostrzegł przed ograniczaniem się do wojskowego odstraszenia i „wymachiwania szabelką” w polityce wobec Rosji<sup>45</sup>. Niemal dwie trzecie Niemców popierało to stanowisko. Z opublikowanego, pod koniec czerwca 2016 r., sondażu instytutu YouGov, zamówionego przez agencję DPA wynikało, że stanowisko ministra Steinmeiera popiera 64% uczestników ankiety. Plany rozmieszczenia na terenie Litwy, kierowanego przez Niemcy, wielonarodowego batalionu popierało tylko 9% uczestników ankiety. Niewiele więcej, bo 16% akceptowało udział Bundeswehry w manewrach na wschodniej flance NATO. Natomiast 20%

<sup>42</sup> Sondaż. Niemcy nie chcą baz NATO w Polsce i państwach nadbałtyckich, [www.rp.pl/artykul/1120787.html](http://www.rp.pl/artykul/1120787.html) [dostęp: 18.08.2014].

<sup>43</sup> W badaniach niemieckiej opinii publicznej w 2011 r., 59% respondentów uważało, że najlepiej zapewnieniu bezpieczeństwa Niemiec służy członkostwo w NATO. W roku 2015 takie stanowisko prezentowało 71% ankietowanych Niemców. K. Malinowski, *Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe i warunkach udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 63.

<sup>44</sup> J. Kiwerska, *Rosja, miej się na baczności. Ameryka wraca!*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2014, nr 164.

<sup>45</sup> Szef niemieckiej dyplomacji skrytykował manewry Anakonda-16, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1-329,title,Szef-niemieckiej-dyplomacji-skrytykowal-manewr-Anakonda-16-Skonczmy-z-potrzasaniem-szabelka,wid,18386083,wiadomosc.html> [dostęp: 20.06.2016].

badanych wyrażało zgodę na udział niemieckich samolotów w obronie przestrzeni powietrznej krajów bałtyckich. Równocześnie aż 49% ankietowanych Niemców uważało wojskowy atak Rosji na Litwę, Łotwę i Estonię za możliwy, natomiast 30% uważało taki scenariusz za niemożliwy<sup>46</sup>.

Pod koniec sierpnia 2016 r. minister spraw zagranicznych Niemiec, F.-W. Steinmeier na łamach dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, ostrzegł przed groźbą nowej niebezpiecznej spirali zbrojeń, która zagraża pokojowi w Europie. Jego zdaniem, pomimo głębokich różnic pomiędzy Zachodem a Rosją należy budować mosty. Jak pisał, nie możemy organizować na dłuższą metę bezpieczeństwa w Europie przeciwko sobie. Zaproponował Rosji podjęcie nowej inicjatywy rozbrojeniowej, której celem było zapobieżenie konfrontacji i odbudowanie zaufania w relacjach między Zachodem a Rosją<sup>47</sup>.

Te dwuznaczności w polityce bezpieczeństwa RFN wynikały z przyjętej przez rząd A. Merkel strategii *Deterrence and Dialogue* (odstraszenie i dialog), która zakłada sojuszniczą solidarność ze wszystkimi członkami NATO oraz zmniejszanie napięcia w relacjach NATO z Rosją<sup>48</sup>. Stanowisko to znalazło także swój wyraz w przyjętej przez rząd RFN, w lipcu 2016 r., *Białej Księdze* – nowej koncepcji bezpieczeństwa narodowego Niemiec, która zastąpiła podobny dokument z 2006 roku. W dokumencie tym znalazły się m.in. stwierdzenia, że bez gruntownej zmiany kursu, Rosja będzie w najbliższym czasie stanowiła wyzwanie dla bezpieczeństwa na naszym kontynencie. Równocześnie Europę z Rosją łączy całe spektrum wspólnych interesów i stosunków. Jako największy sąsiad UE oraz stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, Rosja w wymiarze regionalnym i globalnym ponosi szczególną odpowiedzialność za rozwiązanie wyzwań i kryzysów międzynarodowych.

Zrównoważone bezpieczeństwo i postęp w i dla Europy nie będą także w przyszłości możliwe do osiągnięcia bez Rosji. W tym sensie ważne jest obchodzenie się z Rosją jako pewnego rodzaju mieszanką zbiorowej odpowiedzialności i budowy zabezpieczenia z jednej strony, jak również tworzenie przesłanek kooperatywnego bezpieczeństwa oraz sektorowej współpracy<sup>49</sup>.

W *Białej Księdze* znajdują się także zapisy mówiące o tym, że celem długoterminowym NATO wobec Rosji jest strategiczne partnerstwo. Tymczasem postępowanie Rosji, szczególnie wobec Ukrainy, wymaga jednak prowadzenia polityki podwójnego podejścia opartego na wiarygodnym odstraszeniu i na zdolnościach obronnych oraz gotowości do dialogu<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> *Niemcy popierają Steinmeiera*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/niemcy-popieraja-steinmeiera-nie-chca-bundeswehry-na-litwie,657516.html> [dostęp: 20.01.2017].

<sup>47</sup> [www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/steinmeier-will-neustart-bei-ruetugskontrolle-in-europa-14407157.html](http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/steinmeier-will-neustart-bei-ruetugskontrolle-in-europa-14407157.html) [dostęp: 2.07.2016].

<sup>48</sup> K. Szubart, *Stanowisko Niemiec na szczyt NATO w Warszawie: dialog i odstraszenie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 248; K. Szubart, *Szczyt NATO w Warszawie – konsekwencje dla Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 260.

<sup>49</sup> *Das Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016, s. 32, [https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9C-P315EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5A](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9C-P315EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5A) [dostęp: 12.11.2016].

<sup>50</sup> Zob. K. Szubart, *Polityka bezpieczeństwa RFN – „Biała Księga 2016”*, „Biuletyn Opinii FAE” 2015, nr 15, s. 1–16.

Konflikt ukraiński znacznie oddalił Ukrainę od członkostwa w NATO, które w 2008 r. zapowiedziało rozszerzenie się m.in. o Ukrainę. Ukraina po roku 2013 znalazła się w zdecydowanie gorszej sytuacji geopolitycznej niż była przed konfliktem na jej wschodnich terenach. Oderwanie Krymu przez Rosję i działania zbrojne prowadzone we wschodniej Ukrainie, oddaliły na wiele lat, jeśli nie na zawsze, nadzieje tych mieszkańców Ukrainy, którzy opowiadają się za szybkim członkostwem ich kraju w NATO. Ewentualne rozszerzenie NATO o państwo, które znajduje się w ograniczonym konflikcie zbrojnym z Rosją oznaczałoby, że NATO bierze na siebie odpowiedzialność za całość terytorium Ukrainy, łącznie z Krymem. To z kolei określałoby duże prawdopodobieństwo konfliktu zbrojnego z Rosją. Wśród zdecydowanej większości grup rządzących państw członkowskich NATO, w tym także wśród polityków niemieckich, nie było woli politycznej, by w ten sposób uwikłać się w konflikt zbrojny z Rosją. Minister spraw zagranicznych Niemiec, F.-W. Steinmeier, pod koniec listopada 2014 r. powiedział, że jest przeciwny przyjęciu Ukrainy do NATO<sup>51</sup>.

Jednym z bezpośrednich następstw konfliktu na wschodzie Ukrainy był wzrost międzynarodowej roli Niemiec. Jak już zostało powiedziane, w dążeniu do zakończenia działań zbrojnych i politycznego rozwiązania tego konfliktu, główną rolę pełniły Niemcy. Mało efektywne okazały się próby mediacji podejmowane w pierwszych miesiącach kryzysu ukraińskiego przez dyplomację unijną czy ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego (Niemiec, Francji i Polski). W połowie 2014 r. główny ciężar rokowań, mających na celu doprowadzenie do zakończenia konfliktu na wschodzie Ukrainy, wzięła na siebie dyplomacja niemiecka. Mimo że po podpisaniu porozumienia pokojowego Mińsk II dochodziło do walk na wschodzie Ukrainy, za które wzajemnie obwiniały się główne strony tego konfliktu, to do początku 2017 roku, kiedy niniejsze opracowanie powstało, nie dochodziło do walk o dużej intensywności. Niewątpliwie była to w znacznym stopniu zasługa dyplomacji niemieckiej. Wiodąca rola Niemiec w doprowadzeniu do stołu rokowań stron konfliktu na wschodzie Ukrainy i podpisanie porozumienia Mińsk I, a szczególnie porozumienia Mińsk II, przy bardzo dużym osobistym zaangażowaniu kanclerz A. Merkel, była wymownym przykładem na słuszność stwierdzenia, że najważniejsze elementy polityki wschodniej UE nie są wypracowywane w Warszawie czy w Brukseli, lecz w Berlinie. W czasie konfliktu na wschodzie Ukrainy Polska w bardzo znaczącym stopniu zaczęła tracić wpływ, przede wszystkim na rzecz Niemiec, na politykę Zachodu wobec Ukrainy i Rosji.

Jedną z głównych tendencji ewolucji systemu międzynarodowego w pozimnowojennej Europie, jest stały wzrost roli Niemiec (RFN) w kształtowaniu Unii Europejskiej oraz systemu międzynarodowego w Europie i świecie, w tym wzrost aspiracji mocarstwowych decydentów politycznych tego kraju. Kolejne rządy zjednoczonych Niemiec wykazywały coraz większą wolę polityczną do brania zwiększonej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych. Proces ten został znacznie wzmocniony w drugiej dekadzie XXI w., przede wszystkim w następstwie kryzysu strefy euro, konfliktu na wschodzie Ukrainy oraz kryzysu migracyjno-uchodźczego. Główną rolę w dążeniu do przewyciężenia kryzysu strefy euro

<sup>51</sup> *Steinmeier gegen Nato-Mitgliedschaft der Ukraine*, [www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-10004525.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-10004525.html) [dostęp: 24.11.2014].



i kryzysu migracyjno-uchodźczego, a także konfliktu na wschodzie Ukrainy odgrywały Niemcy<sup>52</sup>.

W ramach współwystępowania w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec dwóch tendencji: pierwszej, dążenia do samoograniczenia się na arenie międzynarodowej i drugiej, brania przez RFN coraz większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych, w drugiej dekadzie XXI wieku, w tym w latach trwającego konfliktu na wschodzie Ukrainy, zdecydowanie wzmocniona została druga z nich. W umowie koalicyjnej, podpisanej 27 listopada 2013 r., znajduje się stwierdzenie, że „Niemcy są gotowe do przejścia swojej roli międzynarodowej. Chcemy aktywnie współkształtować porządek globalny. Będziemy przy tym kierowali się interesami i wartościami naszego kraju”<sup>53</sup>.

Mimo coraz większej asertywności RFN na arenie międzynarodowej i stałego wzrostu międzynarodowej roli Niemiec oraz coraz większego udziału Bundeswehry w różnych operacjach militarnych poza obszarem państw członkowskich NATO, prezydent Niemiec, Joachim Gauck, w czasie wystąpienia na międzynarodowej konferencji w Monachium (31.01.2014), poświęconej światowemu bezpieczeństwu, zapelował o zasadniczą zmianę w polityce zagranicznej RFN. Powiedział m.in., że Niemcy powinny skończyć z tradycyjną powściągliwością w polityce bezpieczeństwa i bardziej angażować się w rozwiązywanie problemów międzynarodowych, także poprzez zaangażowanie militarne<sup>54</sup>. Kilkanaście czy kilka lat temu taka wypowiedź prezydenta RFN wywołałaby bardzo poważne kontrowersje, zarówno w samej RFN, jak i w innych państwach. Natomiast wystąpienie prezydenta J. Gaucka, w którym prezydent Niemiec zdecydowanie opowiedział się za koniecznością zwiększenia aktywności międzynarodowej i przywództwa Niemiec, w tym za zwiększeniem interwencji wojskowych Bundeswehry przy rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych oraz przywracaniu stabilności zagrożonych regionów i państw przyjęte zostało ze zrozumieniem i aprobatą. W tym kontekście warto przypomnieć, że pod koniec maja 2010 r. podał się do dymisji prezydent RFN Horst Köhler. Jej powodem były kontrowersje, jakie pojawiły się w mediach niemieckich wokół jego wypowiedzi, którą interpretowano jako aprobatę prezydenta Niemiec dla użycia sił Bundeswehry do zabezpieczenia niemieckich interesów gospodarczych w Afganistanie czy w innych państwach. Te dwie wypowiedzi prezydentów RFN z roku 2010 i 2014, a przede wszystkim reakcja na nie, są niezwykle symptomatyczne dla ewolucji postaw niemieckiej klasy politycznej i społeczeństwa niemieckiego w kwestii zwiększania międzynarodowej odpowiedzialności Niemiec i wzmocnienia pozycji mocarstwowej tego państwa.

Aspiracje do wzrostu mocarstwowej roli Niemiec zostały potwierdzone w *Białej Księdze*, opublikowanej w lipcu 2016 r. Szefowa niemieckiego MON, Ursula von der

<sup>52</sup> Zob. E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy badań i praktyki politycznej w XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 21–49.

<sup>53</sup> *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD*. 27.11.2013, <https://www.cdude/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 27.11.2014].

<sup>54</sup> J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung. Normen un Bündnissen*, München, 31 Januar 2014, [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchen-Siherheitskonferenz.html?jsessionid=5C37A-4560817126904ACABF33F494293.2\\_cid293?nn=1891680#Start](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchen-Siherheitskonferenz.html?jsessionid=5C37A-4560817126904ACABF33F494293.2_cid293?nn=1891680#Start) [dostęp: 11.09.2014].

Leyen, przedstawiając w Berlinie nową *Białą Księgę* (13 VII 2016), najważniejszy dokument dotyczący niemieckiej polityki bezpieczeństwa podkreślała, że Niemcy są gotowe do przejmowania – w miarę swoich możliwości – wiodącej roli w rozwiązywaniu politycznych i humanitarnych kryzysów na świecie. Jesteśmy gotowi do przejścia odpowiedzialności, jesteśmy gotowi do przewodzenia, ale znamy nasze możliwości – powiedziała U. von der Leyen na spotkaniu z dziennikarzami<sup>55</sup>. Autorzy *Białej Księgi* widzą Niemcy w roli współtwórcy globalnego porządku<sup>56</sup>.

## Podsumowanie

Inkorporacja Krymu przez Rosję oraz konflikt na wschodzie Ukrainy wpłynęły na bardziej krytyczną ocenę przez polityków niemieckich władz Rosji i postrzegania roli Rosji na arenie międzynarodowej. Spowodowały modyfikację polityki bezpieczeństwa Niemiec, w tym wzrost akceptacji władz RFN dla zaangażowania żołnierzy Bundeswehry na wschodniej flance NATO. Polityka Niemiec wobec Rosji, w okresie konfliktu na wschodzie Ukrainy, wyrastała z koncepcji przyjętej przez rząd kanclerz A. Merkel, *Deterrence and Dialogue*, która zakłada poparcie dla sojuszniczej solidarności w ramach NATO oraz zmniejszanie napięcia w relacjach NATO z Rosją.

Wydaje się jednak, że mimo wprowadzenia pewnych korekt do dotychczasowej niemieckiej *Ostpolitik*, główne jej założenia zostaną w najbliższych latach podtrzymane. Do takowych należy zaliczyć: dążenie, po stronie niemieckiej, do traktowania Rosji jako partnera, a nie wroga; utrzymanie kierunku na kooperację, a nie na konfrontację z Rosją; postrzeganie Rosji przez władze RFN jako „głównego rozgrywającego” na obszarze poradzieckim; traktowania Rosji jako głównego podmiotu, zarówno w sferze polityki bezpieczeństwa, jak i gospodarki na obszarze WNP; ekspozycja przez grupy rządzące RFN woli do występowania w roli mediatora i pośrednika między Rosją a Zachodem.

## *Bezpieczeństwo Niemiec w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy* *Streszczenie*

Konflikt na wschodzie Ukrainy spowodował największe „schłodzenie” w stosunkach niemiecko-rosyjskich od chwili zjednoczenia Niemiec w roku 1990. Wzmocnił on poczucie zagrożenia znacznej części społeczeństwa niemieckiego i wpłynął na przewartościowanie dotychczasowej polityki Niemiec wobec Rosji, na zdecydowanie bardziej krytyczną wobec władz tego państwa. Spowodował modyfikację polityki bezpieczeństwa Niemiec, w tym wzrost akceptacji władz RFN dla zaangażowania żołnierzy Bundeswehry na wschodniej flance NATO. Wydaje się, że mimo tych nowych akcentów, w najbliższych latach główne

<sup>55</sup> Berlin wydał *Białą Księgę*: zmieniły się Niemcy oraz ich rola w świecie, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/berlin-wydal-biala-ksiege-zmieniily-sie-niemcy-oraz-ich-rola-w-swiecie,660713.html> [dostęp: 20.01.2017].

<sup>56</sup> Zob. K. Szubart, *Biała Księga 2016 – niemiecka odpowiedź na obecne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 266, 16.08.2016.



założenia dotychczasowej niemieckiej *Ostpolitik*, w tym *Russlandpolitik*, zostaną utrzymane.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo Niemiec, konflikt na wschodzie Ukrainy, NATO, Rosja, stosunki niemiecko-rosyjskie

### *The security of Germany in the context of the conflict in Eastern Ukraine*

#### *Abstract*

The conflict in Eastern Ukraine has caused the most serious “cooling of relations” between Germany and Russia since the unification of Germany in 1990. The conflict has reinforced the sense of threat experienced by a significant part of the German society and triggered a re-evaluation of the previous policy towards Russia, changing it into a more critical one. The conflict in Eastern Ukraine has modified German security policy and increased the German government’s support for a stronger engagement of Bundeswehr on the NATO’s Eastern flank. Nonetheless, it seems that despite these new developments, the main premises of the German *Ostpolitik*, including *Russlandpolitik*, will be upheld in the upcoming years.

**Key words:** German security, conflict in Eastern Ukraine, NATO, Russia, German-Russia relationships

### *Безопасность Германии в контексте конфликта на востоке Украины*

#### *Резюме*

Конфликт на востоке Украины вызвал самое большое «охлаждение» в российско-германских отношениях от момента объединения Германии в 1990 году. Он привел к увеличению чувства опасности значительной части немецкого общества и повлиял на изменение политики Германии по отношению к России на гораздо более критичную к властям этой страны. Конфликт модифицировал политику безопасности Германии, в том числе позволил властям в Берлине вовлечь Бундесвер в действия на восточном фланге НАТО. Несмотря на это, кажется, что в ближайшие годы основные векторы германской *Ostpolitik*, в том числе *Russlandpolitik*, будут сохранены.

**Ключевые слова:** безопасность Германии, конфликт на востоке Украины, НАТО, Россия, российско-германские отношения





## Beata Molo

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Niemiec

## Wprowadzenie

Niemiecka gospodarka, podobnie jak inne wysoko uprzemysłowione gospodarki narodowe, opiera się na wysokiej konsumpcji energii. To właśnie energii przypada ważna rola w procesie wytwarzania dobrobytu, jak też długookresowych szans rozwoju i wzrostu gospodarki narodowej. Ponadto pozycja gospodarki narodowej Niemiec w światowym systemie gospodarczym jest związana z dostępnością paliw i energii. Nie można pomijać przy tym wpływu energii na siłę militarną i zdolności obronne państwa.

Kwestia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego zyskała na znaczeniu w polityce bezpieczeństwa Niemiec od 2006 r. Problem bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z zagadnień, które zostały poruszone w opublikowanej w 2006 roku „Białej Księdze. W sprawie bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry”<sup>1</sup>. W dokumencie stwierdzono, że strategiczne znaczenie dla przyszłości Niemiec i Europy posiada zrównoważone i odpowiadające wymogom konkurencji zaopatrzenie w energię. Odnotowano, że wzrastające uzależnienie od kopalnianych nośników energii wymaga intensyfikacji dialogu i kooperacji z krajami-producentami, tranzytowymi oraz odbiorcami. Za istotne dla bezpieczeństwa energetycznego uznano m.in. dywersyfikację źródeł energii, rozbudowę odnawialnych źródeł energii, jak również

<sup>1</sup> Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006, <https://www.bmvg.de/resource/resource/.../Weißbuch%202006.pdf> [dostęp: 20.12.2016].

redukcję potrzeb energetycznych przez oszczędne wykorzystanie energii oraz zachowanie bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej. Z kolei w *Białej Księdze* z 2016 r.<sup>2</sup> skoncentrowano się na zagrożeniu dla międzynarodowych szlaków handlowych i przesyłowych, generowanym zarówno przez rozpad państwa i kryzysy regionalne, jak i aktorów pozapaństwowych, tj. zagrożenie ze strony zamachów terrorystycznych, zorganizowanych grup piratów oraz politycznych, gospodarczych i militarnych sankcji. W obliczu wielości potencjalnych przyczyn i celów ataku Niemcy, wraz z sojusznikami i partnerami, muszą elastycznie używać instrumenty polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, aby zapobiegać oraz usuwać zakłócenia.

Należy przyjąć za Erhardem Cziomerem, że „elementy składowe polityki bezpieczeństwa wiążą się generalnie ze złożonymi potrzebami bezpieczeństwa określonych państw”. Znajdują one wyraz w „nadrzędnych dla ich istnienia celów, wartości i interesów. Muszą one być zawsze realizowane za pomocą wszelkich dostępnych środków, uwzględniając występujące wyzwania i ryzyka”<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie dotyczące wyzwań wynikających ze wzajemnych powiązań w światowym systemie energetycznym wraz z, będącymi ich rezultatami, szansami i ryzykami dla bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec, a co za tym idzie polityki bezpieczeństwa. Opracowanie uwzględni dane dotyczące krajowej produkcji paliw i energii oraz importu surowców energetycznych przez Niemcy, jak również strukturę światowego zużycia energii pierwotnej i tendencje rozwojowe oraz ich określone implikacje dla bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec.

## Pojęcie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego

W tradycyjnym rozumieniu o bezpieczeństwie zaopatrzenia energetycznego mówi się wtedy, gdy są spełnione fizyczne i techniczne warunki dla pokrycia każdorazowo zapotrzebowania na surowce energetyczne i energię. Przy czym w ostatnich latach pojęcie bezpieczeństwa energetyczne rozpatrywane jest jako aspekt bezpieczeństwa surowcowego<sup>4</sup>, które opisuje stan równowagi systemu energetycznego, pozwalający osiągnąć założony cel stabilności w dłuższej perspektywie czasowej. System energetyczny rozumiany jest jako ogół wszystkich technicznych, ekonomicznych i prawnych relacji, którym podlegają aktorzy na rynkach energii (zarówno producenci, jak i konsumenci). Zachowanie systemu jest określane m.in. przez odporność (*Resilienz*) wobec zewnętrznych i wewnętrznych zakłóceń. W tym kontekście istotne są kwestie

<sup>2</sup> Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Bundesregierung, Berlin 2016, s. 41, [https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMVg/Weissbuch\\_zur\\_Sicherheitspolitik\\_2016.pdf;jsessionid=12D3C2D8140D7CB445788C4EB0233FA9.s6t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMVg/Weissbuch_zur_Sicherheitspolitik_2016.pdf;jsessionid=12D3C2D8140D7CB445788C4EB0233FA9.s6t2?__blob=publicationFile&v=2) [dostęp: 30.12.2016].

<sup>3</sup> E. Cziomer, W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 156.

<sup>4</sup> Por. B. Laag, *Die Kohärenz der deutschen Rohstoffpolitik. Ressortübergreifendes Selbstgespräch oder wirksame Politikkoordinierung?*, Baden-Baden 2016.

strukturalne, np. dotyczące stopnia pewności zaopatrzenia, które opiera się na zdecentralizowanych jednostkach produkcji i częstokroć bywa ujmowane jako samowystarczalne. Bezpieczeństwo energetyczne nie jest kategorią statyczną, lecz zmienia się wskutek uwarunkowań technicznych, ekonomicznych i prawnych, które są z kolei efektem określonych procesów społecznych.

Odporność systemu energetycznego można zdefiniować jako zdolność do powrotu do stanu odniesienia po zakończeniu wewnętrznego lub zewnętrznego zakłócenia. Do wzmocnienia odporności przyczyniają się: dywersyfikacja i niezależność energetyczna. Dywersyfikacja jest decydująca dla minimalizacji ryzyk dla bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, a także jego ekonomiczności. Ma ona trzy wymiary: po pierwsze, ważna jest dywersyfikacja mieszanki energetycznej, tj. nieopieranie jej na jednym względnie dwóch-trzech nośnikach energii pierwotnej (zróżnicowana mieszanka energetyczna minimalizuje ryzyko zakłócenia i/lub przerwania zaopatrzenia w energię z powodu kryzysów lub konfliktów w państwach producentach i państwach tranzytowych); po drugie, surowce energetyczne powinny być sprowadzane z różnych państw i regionów, aby uniknąć uzależnienia, a co za tym idzie konieczności płacenia wyższych cen za dostawy; i po trzecie, zdywersyfikowane ścieżki transportu i środki transportu, które minimalizują np. skutki ataków terrorystycznych, a także decentralizacja, czyli rozbudowa zdecentralizowanego systemu zaopatrzenia energetycznego. Służą temu przede wszystkim odnawialne źródła energii, wysokie standardy bezpieczeństwa, efektywności i ochrony środowiska oraz dialog pomiędzy eksporterami i importerami energii<sup>5</sup>.

Bezpieczeństwo energetyczne jest charakteryzowane poprzez następujące elementy: dostępność, niezawodność, przystępność cenową, zrównoważony rozwój<sup>6</sup>. Dostępność oznacza nie tylko dostarczenie wystarczającej ilości energii do konsumenta, lecz także rynek z kupującymi i sprzedającymi, zdolność wymieniania produktów, negocjowanie cen i warunków dostaw. Niezawodność jest wyznacznikiem niezakłóconych dostaw usług energetycznych, które wynikają z wielu powiązanych ze sobą właściwości, m.in.: dywersyfikacja źródeł energii w podziale na ich rodzaje i technologie; dywersyfikacja źródeł dostaw; odporność, a więc zdolność reagowania na zmiany równowagi pomiędzy jej podażą i popytem; redukcja popytu na energię służąca minimalizacji obciążeń infrastruktury; redundancja, tj. przejście do stanu bezpiecznego po wykryciu błędów; szybkie przetworzenie informacji na potrzeby rynków energii. Przystępność cenowa to nie tylko niskie i akceptowalne ceny dla grup o najniższych dochodach, lecz także stabilność cen. Natomiast zrównoważony rozwój oznacza minimalizowanie społecznych, ekologicznych i ekonomicznych oddziaływań infrastruktury energetycznej<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> F. Pflüger, *Resilienz – Schlüsselwort der Energiesicherheit*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2013, Heft 11, s. 30–33.

<sup>6</sup> J.-F. Hakes, S. Rath-Nagel, *Energiesicherheit messen und bewerten*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2016, Heft 10, s. 38 i n.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

## Zasoby energetyczne a bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Niemiec – niektóre aspekty

Przy zapewnianiu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec istotne znaczenie mają:

### 1) krajowa produkcja paliw i energii

Struktura pozyskiwania energii pierwotnej w Niemczech podlegała istotnym zmianom w ostatnim ćwierćwieczu. W 2015 r. udział rodzimej produkcji paliw w zużyciu energii pierwotnej w Niemczech wyniósł 31%, a więc był poniżej wartości z 1990 r. (około 43%) i niewiele powyżej najniższego poziomu odnotowanego w 2001 r. – 26%. Przy czym udział odnawialnych źródeł energii w pozyskiwaniu energii pierwotnej wyniósł 40,9%, a węgla brunatnego 39,4%<sup>8</sup>.

Warto nadmienić, że w 1990 r. węgiel brunatny był najważniejszym rodzimym nośnikiem energii z udziałem 50,5% w produkcji. Obecnie rezerwy węgla brunatnego szacowane są na 31 mld ton, a zasoby – 36,5 mld ton. W 2015 r. wydobyto w Niemczech 178,1 mln ton tego paliwa<sup>9</sup>.

Górnictwo węgla kamiennego było przez długi czas filarem zaopatrzenia energetycznego zjednoczonych Niemiec, podobnie jak w dawnej RFN. Największy poziom wydobywania węgla kamiennego osiągnięty został w 1956 r. (151,4 mln ton). W 2015 r. wydobyto w Niemczech 6,2 mln ton węgla kamiennego. Spadek wydobywania węgla kamiennego spowodowany jest niekorzystnymi warunkami geologicznymi i niską efektywnością ekonomiczną. Obok tych czynników ważną rolę odgrywa także realizacja celu polityki energetyczno-klimatycznej, tj. redukcja emisji gazów cieplarnianych. Niemcy dysponują zasobami węgla kamiennego szacowanymi na 83 mld ton (zasoby+rezerwy), z czego do końca 2018 r. możliwe do wydobywania jest około 21 mln ton paliwa (do końca 2018 r. mają zostać zamknięte ostatnie kopalnie węgla kamiennego). W 2015 r. krajowa produkcja pokryła 11% konsumowanego w Niemczech węgla kamiennego<sup>10</sup>.

Rezerwy ropy naftowej na 1 stycznia 2016 r. wyniosły 33,9 mln ton<sup>11</sup>. Szlezwik-Holsztyn (45,7%) i Dolna Saksonia (24,6%) dysponują ponad 70% rezerw surowca. Ogółem od początku XX w. do końca 2014 r. wydobyto 300 mln ton ropy naftowej i kondensatu<sup>12</sup>. Wielkość produkcji ropy naftowej warunkowała głównie sytuacja na międzynarodowych rynkach. Istniejące do 1963 r. cła ochronne na importowaną ropę naftową i rosnące ceny surowca, szczególnie wskutek światowego kryzysu energetycznego w latach 70., prowadziły do wzmożonej eksploracji i reaktywacji rodzimych

<sup>8</sup> *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, BMWi, letzte Aktualisierung: 31.10.2016, [http://www.bmw.de/SiteGlobals/BMWI/Forms/Listen/Energiedaten/energiedaten\\_Formular.html?&addSearchPathId=304670](http://www.bmw.de/SiteGlobals/BMWI/Forms/Listen/Energiedaten/energiedaten_Formular.html?&addSearchPathId=304670) [dostęp: 20.12.2016].

<sup>9</sup> *Energiestudie 2016, Reserven Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen*, Hannover, Dezember 2016, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Geologie, s. 25.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>11</sup> *Erdöl- und Erdgasreserven in der Bundesrepublik Deutschland am 01. Januar 2016*, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Hannover 2016, s. 1.

<sup>12</sup> *Deutschland – Rohstoffsituation 2014, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*, Hannover, November 2015, s. 27–28.

złóż. W 2015 r. produkcja ropy naftowej wyniosła około 2,41 mln ton (łącznie z kondensatem), co pokryło 2,5% zapotrzebowania na ten surowiec.

Rezerwy gazu ziemnego na dzień 1 stycznia 2016 r. wyniosły 74,4 mld m sześć.<sup>13</sup> W 2015 r. wyprodukowano w Niemczech 9,3 mld m<sup>3</sup>, co stanowiło 9,7% całkowitego zużycia surowca. Systematyczny spadek rezerw i produkcji surowca jest wynikiem wyczerpywania i rozwodnienia istniejących złóż. Natomiast według szacunków Federalnego Instytutu Geologii i Surowców Naturalnych wielkość niemieckich złóż gazu łupkowego oscyluje wokół 6,8 do nawet 22,6 bln m<sup>3</sup>, z czego około 10%, czyli 0,7 do 2,3 bln m<sup>3</sup>, można wydobyć przy zastosowaniu obecnie znanych technologii. Większość złóż gazu łupkowego ma się znajdować w Dolnej Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii. Badania złóż gazu łupkowego prowadzone miały być do 2015 roku. Należy zauważyć, że szacowana wielkość złóż gazu łupkowego jest większa niż rezerwy i zasoby gazu konwencjonalnego. W ocenie ekspertów eksploatacja gazu łupkowego może przyczynić się do bezpieczeństwa zaopatrzenia i wyrównać spadek wydobycia surowca ze złóż konwencjonalnych<sup>14</sup>.

W czerwcu 2011 r. rząd federalny ogłosił transformację energetyczną (*Energie-wende*). Transformacja energetyczna bazuje na koncepcji polityki energetycznej z 2010 r., a jej istota opiera się na trzech filarach: stopniowym wyłączeniu elektrowni jądrowych do 2022 r., rozbudowie odnawialnych źródeł energii oraz oszczędzaniu energii i efektywności energetycznej.

W kontekście postępującej transformacji energetycznej zmniejszył się udział energii jądrowej w zużyciu energii pierwotnej do 8,1% w 2012 r. (1990: 11,2%; 2011: 8,7%)<sup>15</sup>. W 2015 r. udział energii jądrowej w zużyciu energii pierwotnej wyniósł 7,5%, a w zaopatrzeniu w energię elektryczną 14,1%<sup>16</sup>. Zapotrzebowanie na naturalny uran kształtowało się na poziomie 2000 ton i było pokrywane dostawami z zagranicy, na podstawie długoterminowych umów z producentami z USA, Francji, Wielkiej Brytanii, Kanady, Holandii i Szwecji.

Warto nadmienić, że do zjednoczenia eksploracja i pozyskiwanie uranu odbywało się w obu państwach niemieckich. W latach 1946–1953 eksploracją uranu w NRD zajmowała się radziecka firma SAG Wismut, przekształcona w 1954 r. w SDAG Wismut (równe udziały miały rządy radziecki i wschodniemiecki). W latach 1946–1990 Wismut wyprodukował łącznie 231 000 ton uranu (uran pochodził z okęgów turyńskiego i saksońskiego). W RFN natomiast eksploracja uranu rozpoczęła się w 1956 r. Zapotrzebowanie Niemiec na uran kształtowało się rocznie na ponad 3000 ton, przy czym w Niemczech nie istnieje komercyjna produkcja uranu, po 1990 r. nie notuje się żadnej aktywności eksploracyjnej. Zasoby i rezerwy uranu zostały po raz ostatni oszacowane w 1993 r.: rezerwy uranu (<USD 130/kg) wynoszą około 7000 ton, a nieopowiedziane zasoby 74 000 ton (powyżej USD 130/kg)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Erdöl- und Erdgasreserven...*, op. cit., s. 2.

<sup>14</sup> *Abschätzung des Erdgaspotenzials aus dichten Tongesteinen (Schiefergas) in Deutschland*, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover 2012, s. 31.

<sup>15</sup> *Zahlen und Fakten...*, op. cit.

<sup>16</sup> *Energiestudie 2016...*, op. cit., s. 27.

<sup>17</sup> *Energierohstoffe 2009: Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit. Teil 3 Deutschland*, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover 2009, s. 216–219.

Wraz z 13. nowelizacją ustawy o energii atomowej z 6 sierpnia 2011 r., rząd federalny zdecydował o rezygnacji z wykorzystania energii jądrowej do produkcji energii elektrycznej. Ustawa przewiduje wygaszenie elektrowni jądrowych do 2022 r. według następującego planu: 2015: Grafenrheinfeld, 2017: Gundremmingen B, 2019: Philippsburg 2, 2021: Grohnde, Gundremmingen C i Brokdorf, 2022: Isar 2, Emsland i Neckarwestheim 2. Wygaszenie Grafenrheinfeld nastąpiło 27 czerwca 2015 r. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o energii atomowej elektrownia mogła działać do 31 grudnia 2015 r., jednakże E.ON zdecydował o jej wyłączeniu już w połowie roku, aby uniknąć odprowadzenia należnego podatku od elementów paliwowych.

W zaopatrzeniu energetycznym Niemiec rośnie systematycznie udział odnawialnych źródeł energii. Energia odnawialna stanowi coraz ważniejsze źródło w bilansie energetycznym Niemiec, jako alternatywa dla paliw kopalnych, przyczynia się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także do realizacji jednego ze strategicznych celów polityki energetycznej, tj. bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię. Udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii pierwotnej wzrósł do 10,3% w 2012 r. (1990: 1,3%; 2011: 10,8%), a w 2015 r. do 12,5%<sup>18</sup>, zaś udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii elektrycznej brutto wzrósł z 6% w 2000 r. do 30,1% w 2015 r. Uwzględniając udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii pierwotnej, według obszarów zastosowania, dominuje udział w produkcji energii elektrycznej – 56%, przed sektorem ciepła – 36% i sektorem transportu – 8%. Struktura udziału odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii pierwotnej w 2015 r. była następująca: biomasa – 57%, energia wiatrowa – 19%, energia słoneczna – 10%, odpady – 8%, energia wodna – 4% i energia geotermalna – 3%<sup>19</sup>.

## **2) import paliw i energii, przy czym kluczowe jest zapewnienie bezpiecznych i stabilnych dostaw energii poprzez dywersyfikację źródeł energii, dostawców i tras dostaw**

Mieszanka energetyczna w Niemczech podlega zmianom wskutek politycznej decyzji o rezygnacji z użytkowania energii jądrowej i rozwijaniu odnawialnych źródeł energii, a także ograniczaniu zużycia energii. Niemniej jednak jest ona zdominowana przez paliwa kopalne (oleje mineralne 1990: 35%, 2015: 33,6%; gaz ziemny 1990: 15,4%, 2015: 21,1%; węgiel kamienny 1990: 15,5%, 2015: 12,9%; uran 1990: 11,2%, 2015: 7,5%), co implikuje wysoki stopień zależności importowej<sup>20</sup>.

W 2015 r. Niemcy importowały 88,5% węgla kamiennego; 88,9% gazu ziemnego i 99,5% zużywanych olei mineralnych pochodziło z zagranicy. Także uran jest w 100% importowany przez Niemcy (zob. tabela 1.). Ogółem zależność od importu wzrosła z 56,8% w 1990 r. do 69,5% w 2015 r. (najwyższy udział w 2001 r. 73,8%)<sup>21</sup>. Węgiel brunatny jest jedynym nośnikiem energii, od importu którego Niemcy nie są uzależnieni.

<sup>18</sup> *Zahlen und Fakten...*, op. cit.

<sup>19</sup> *Energiestudie 2016...*, op. cit., s. 32–33.

<sup>20</sup> *Zahlen und Fakten...*, op. cit.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



Tabela 1. Zależność Niemiec od importu surowców energetycznych (w %) – wybrane lata

|                 | 1990 | 1995 | 2001 | 2011 | 2015 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| Węgiel kamienny | 7,7  | 19,9 | 54,3 | 81,6 | 88,5 |
| Oleje mineralne | 95   | 95,3 | 97,4 | 96,6 | 99,5 |
| Gaz ziemny      | 75,6 | 79   | 77,3 | 86,4 | 88,9 |
| Uran            | 96,3 | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Ogółem          | 56,8 | 68,5 | 73,8 | 69,3 | 69,5 |

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, BMWI, letzte Aktualisierung, 31.10.2016.

W 2015 r. 57,5 mln ton węgla kamiennego konsumowanego w Niemczech sprowadzono z zagranicy. Do najważniejszych dostawców tego paliwa należą: Rosja (32,2%), USA (17%), Kolumbia (15,4%), Australia (13,3%), Polska (9,7%), Republika Południowej Afryki (5,5%) i Kanada (2,8%)<sup>22</sup>. Dywersyfikacja kierunków dostaw powoduje wysoki stopień elastyczności dostaw, brakujące ilości mogą zostać wyrównane dostawami z innych kierunków, pod warunkiem odpowiedniej jakości węgla kamiennego i istniejącej infrastruktury transportowej.

W 2015 r. Niemcy importowały 91,3 mln ton ropy naftowej (własna produkcja wyniosła 2 414 mln ton). Najważniejszymi dostawcami paliwa były: Rosja, Wielka Brytania, Norwegia, Libia, Nigeria i Kazachstan. Łącznie te państwa odpowiadały za 84% niemieckiego importu ropy naftowej. Przy tym należy odnotować brak dostaw z Syrii w latach 2012–2015, Iranu w latach 2013–2015 i mniejsze dostawy z Libii w latach 2013, 2014 i 2015. Głównymi regionami dostaw ropy naftowej były państwa WNP (blisko 49%, przy czym Kazachstan 7%, a Azerbejdżan 5,8%), Europa (26%) i Afryka (19%).

Bezpieczeństwo zaopatrzenia Niemiec w ropę naftową jest charakteryzowane przez trzy komponenty:

- dywersyfikację źródeł dostaw (ponad 30 dostawców);
- wysoki stopień elastyczności wielkości dostaw z różnych państw (ograniczenie lub przerwanie dostaw z jednego kierunku może być wyrównane poprzez import z innego kierunku);
- magazynowanie ropy naftowej (i produktów naftowych) w 12 podziemnych zbiornikach (stan na koniec 2014 r.).

W 2015 r. niemieckie przedsiębiorstwa produkowały za granicą blisko 7 mln ton ropy naftowej. Firmy Bayerngas, E.ON, Dea, VNG und Wintershall mogły częściowo zwiększyć swoje wydobycie, zaś Suncor, z powodu destabilizacji w Libii, odnotował spadek wydobycia. Wielkość produkcji za granicą, według konsorcjalnego udziału, przedstawiała się następująco: Wintershall Holding AG 4,5 mln ton, DEA Deutsche Erdoel AG 1,4 mln ton; E.ON Exploration & Production 1,6 mln ton; Bayerngas GmbH/Bayerngas Norge AS 0,7 mln ton; Suncor Energy Germany GmbH 0,1 mln ton oraz VNG-Verbundnetz Gas AG 0,2 mln ton<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> *Energiestudie 2016...*, op. cit., s. 23.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 19.

Tabela 2. Niemiecki import ropy naftowej – wybrane lata

|                              | 1990         | 1995         | 2000         | 2005         | 2010         | 2011         | 2015         |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                              | w tys. ton   |              |              |              |              |              |              |
| Import ogółem                | 88 060       | 100 636      | 103 555      | 112 203      | 93 272       | 90 519       | 91 275       |
| Bliski Wschód                | 16 782       | 12 891       | 13 534       | 8 016        | 5 350        | 4744         | 3788         |
|                              | <b>19,1%</b> | <b>12,8%</b> | <b>13,1%</b> | <b>7,1%</b>  | <b>5,7%</b>  | <b>5,2%</b>  | <b>4,2%</b>  |
| Arabia Saudyjska             | 5 993        | 6 158        | 4 568        | 4 137        | 701          | 1070         | 1195         |
|                              | <b>6,8%</b>  | <b>6,1%</b>  | <b>4,4%</b>  | <b>3,7%</b>  | <b>0,8%</b>  | <b>1,2%</b>  | <b>1,3%</b>  |
| Syria                        | 3 513        | 4 406        | 7 092        | 3 405        | 2 713        | 1575         | 0            |
|                              | <b>4,0%</b>  | <b>4,4%</b>  | <b>6,8%</b>  | <b>3,0%</b>  | <b>2,9%</b>  | <b>1,7%</b>  | <b>0</b>     |
| Irak                         | 220          | 0            | 220          | 0            | 379          | 759          | 2392         |
|                              | <b>0,2%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>0,2%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>0,4%</b>  | <b>0,8%</b>  | <b>2,6%</b>  |
| Iran                         | 2 870        | 1 566        | 908          | 475          | 1 499        | 821          | 0            |
|                              | <b>3,3%</b>  | <b>1,6%</b>  | <b>0,9%</b>  | <b>0,4%</b>  | <b>1,6%</b>  | <b>0,9%</b>  | <b>0</b>     |
| Zjednoczone Emiraty Arabskie | 744          | 0            | 0            | 0            | 0            | 354          | 9            |
|                              | <b>0,8%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>0,4%</b>  | <b>0,0%</b>  |
| Afryka                       | 23 012       | 23 609       | 21 295       | 20 914       | 15 417       | 15135        | 17265        |
|                              | <b>26,1%</b> | <b>23,5%</b> | <b>20,6%</b> | <b>18,6%</b> | <b>16,5%</b> | <b>16,7%</b> | <b>18,9%</b> |
| Algieria                     | 3 493        | 5 179        | 6 501        | 4 572        | 1 013        | 2761         | 3468         |
|                              | <b>4,0%</b>  | <b>5,1%</b>  | <b>6,3%</b>  | <b>4,1%</b>  | <b>1,1%</b>  | <b>3,1%</b>  | <b>3,8%</b>  |
| Libia                        | 11 493       | 11 273       | 11 843       | 12 915       | 7 278        | 2781         | 2874         |
|                              | <b>13,1%</b> | <b>11,2%</b> | <b>11,4%</b> | <b>11,5%</b> | <b>7,8%</b>  | <b>3,1%</b>  | <b>3,1%</b>  |
| Nigeria                      | 6 127        | 4 505        | 1 983        | 2 124        | 3 943        | 5431         | 6691         |
|                              | <b>7,0%</b>  | <b>4,5%</b>  | <b>1,9%</b>  | <b>1,9%</b>  | <b>4,2%</b>  | <b>6,0%</b>  | <b>7,3%</b>  |
| Wenezuela                    | 4 577        | 3 959        | 1 881        | 1 332        | 1 217        | 1109         | 109          |
|                              | <b>5,2%</b>  | <b>3,9%</b>  | <b>1,8%</b>  | <b>1,2%</b>  | <b>1,3%</b>  | <b>1,20%</b> | <b>0,10%</b> |
| Rosja                        | 21 284       | 20 629       | 29 754       | 38 293       | 33 896       | 35328        | 32577        |
|                              | <b>24,2%</b> | <b>20,5%</b> | <b>28,7%</b> | <b>34,1%</b> | <b>36,3%</b> | <b>39,0%</b> | <b>35,7%</b> |
| Norwegia                     | 6 603        | 21 203       | 18 579       | 17 289       | 8 846        | 7395         | 12455        |
|                              | <b>7,5%</b>  | <b>21,1%</b> | <b>17,9%</b> | <b>15,4%</b> | <b>9,5%</b>  | <b>8,2%</b>  | <b>13,6%</b> |
| Wielka Brytania              | 14 875       | 17 921       | 13 041       | 14 559       | 13 070       | 12703        | 9953         |
|                              | <b>16,9%</b> | <b>17,8%</b> | <b>12,6%</b> | <b>13,0%</b> | <b>14,0%</b> | <b>14,0%</b> | <b>10,9%</b> |
| Pozostałe kraje              | 927          | 424          | 5 471        | 11 800       | 15 476       | 14105        | 15128        |
|                              | <b>1,1%</b>  | <b>0,4%</b>  | <b>5,3%</b>  | <b>10,5%</b> | <b>16,6%</b> | <b>15,6%</b> | <b>16,6%</b> |
| Import z OPEC                | 36 328       | 33 600       | 28 546       | 25 554       | 16 625       | 16 500       | 17 270       |
|                              | <b>41,3%</b> | <b>33,4%</b> | <b>27,6%</b> | <b>22,8%</b> | <b>17,8%</b> | <b>18,2%</b> | <b>18,9%</b> |

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten*, Nationale und Internationale Entwicklung, BMWi, letzte Aktualisierung, 31.10.2016.

Niemcy posiadają rozbudowaną wewnętrzną infrastrukturę połączeń i sieć ropociągów. Są one połączone z sieciami belgijskimi, holenderskimi, francuskimi oraz włoskimi. Z Rosji do Niemiec Wsch. prowadzą dwie nitki ropociągu Przyjaźń: z Płocka do Schwedt/Spargau oraz z Pragi do Ingoldstadt. Ropa naftowa dostarczana jest również

tankowcami do portów w Wilhelmshaven, Hamburgu i Rostocku, które z kolei podłączone są do sieci ropociągów.

Import gazu ziemnego cechuje koncentracja na regionalnych źródłach zaopatrzenia. Do wiodących dostawców zalicza się Rosję (40%), Holandię (29%) i Norwegię (21%). Pomimo silnego uzależnienia od importu gazu ziemnego z zagranicy, Niemcy postrzegają dostawy tego surowca jako zabezpieczone w dłuższym okresie. Niemniej jednak, z powodu koncentracji importu na trzech regionach, wyrównanie brakujących dostaw jest ograniczone. Jest to efektem istniejącej infrastruktury przesyłowej. Dla zapewnienia zaopatrzenia w gaz ziemny istotne znaczenie ma zdywersyfikowana infrastruktura przesyłu surowca do Niemiec (surowiec dociera rurociągami przez Morze Północne z Norwegii (*Norpipe*, *Europipe I* oraz *II*), Holandii, jak i przez Polskę (pochodzący z Rosji). Mniejszymi rurociągami transportowany jest do Niemiec, przez Czechy i Austrię (pochodzący z Rosji), Danię i Belgię (pochodzący z Holandii i Wielkiej Brytanii). Za najważniejsze uchodzą gazociągi prowadzące z Rosji: Braterstwo (z zach. Syberii przez Ukrainę i Polskę), Jamał (z Płw. Jamalskiego przez Białoruś i Polskę) i Nord Stream oraz wysoki poziom infrastruktury zaopatrzenia, łącznie z magazynami surowca (51 magazynów gazu ziemnego, obecny poziom wykorzystania ich pojemności wynosi 24,6 mld m<sup>3</sup>). Magazyny spełniają dwa podstawowe zadania. Po pierwsze, służą do wyrównania różnicy między stałymi ilościami dostaw/produkcji a wahaniami zużycia (zima, lato, dni tygodnia/weekend, dzień/noc). Po drugie zaś – zapewnieniu krótkookresowego zaopatrzenia w surowiec, tzn. dostępności (*Verfügbarkeit*) w sytuacji technicznego zakłócenia produkcji i/albo podczas transportu<sup>24</sup>.

W 2015 r. niemieckie firmy wydobyły za granicą 24,8 mld m<sup>3</sup>. 66% udział w tej produkcji przypadł na Wintershall Holding GmbH, największego niemieckiego producenta gazu ziemnego i ropy naftowej, którego głównymi regionami aktywności są Europa, Afryka Północna, Ameryka Południowa, jak też Rosja i region kaspijski, a również aktywność na Bliskim Wschodzie. E.ON Global Commodities SE, wcześniej E.ON Ruhrgas AG, był drugim największym producentem gazu ziemnego za granicą. Filarem wydobywania surowca przez przedsiębiorstwo, z wielkością 5,9 mld m<sup>3</sup>, był udział w rosyjskim złożu Jużnoruskoje, zaś 1,95 mld m<sup>3</sup> wydobyto na Morzu Północnym<sup>25</sup>.

Ze względu na niewielkie własne wydobycie surowców i wysoki poziom zależności od dostaw z zagranicy sytuacja energetyczna Niemiec oceniana jest jako niekorzystna. Największy poziom dywersyfikacji charakteryzuje dostawy węgla kamiennego (stąd też, mówiąc o poziomie bezpieczeństwa zaopatrzenia, należy podkreślić, że dostawy w większości pochodzą z państw stabilnych politycznie i gospodarczo), najmniej zdywersyfikowany jest import gazu ziemnego. W konsekwencji kryzysów energetycznych z lat 70. i 80. XX w. Niemcy dywersyfikowały źródła dostaw ropy naftowej i tylko w niewielkim stopniu pokrywają zapotrzebowanie na ten surowiec dostawami z państw regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki Północnej. Takie państwa, jak Irak, Kuwejt czy Zjednoczone Emiraty Arabskie nie ogrywały, względnie nie odgrywały, istotnej roli w zaopatrzeniu Niemiec w ropę naftową. Natomiast udział Arabii Saudyjskiej i Iranu w niemieckim imporcie surowca spadł z 15%,

<sup>24</sup> Dane ze strony internetowej Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) [dostęp: 20.12.2016].

<sup>25</sup> *Energiestudie 2016...*, op. cit., s. 21.

względnie 13%, do odpowiednio – 1,3% i 0%. Prognozuje się pogorszenie poziomu zaopatrzenia w ropę naftową Niemiec z powodu zmniejszenia dostaw z Norwegii i Wielkiej Brytanii, a zwiększenia z Rosji.

Podobnie, w ocenie ekspertów<sup>26</sup>, zaopatrzenia Niemiec w gaz ziemny uległo pogorszeniu w ostatnich kilkudziesięciu latach. Do lat 70. ubiegłego wieku 3/4 zapotrzebowania na gaz ziemny pokrywane było z własnych źródeł. Zwiększenie wolumenu importu gazu ziemnego ze Związku Radzieckiego, a potem Federacji Rosyjskiej, było efektem rosnącego popytu, zmniejszenia własnego wydobycia surowca oraz redukcji importu z Wielkiej Brytanii i Holandii. W przyszłości oczekuje się zwiększenia dostaw z Rosji, a co za tym idzie należy liczyć się z pogarszaniem bezpieczeństwa zaopatrzenia<sup>27</sup>. Przyczyną zwiększenia zależności importowej Niemiec będzie tzw. „podwójna rezygnacja” (*Doppelausstieg*) z użytkowania energii jądrowej do 2022 r. i własnej produkcji węgla kamiennego do końca 2018 r.

## Implikacje światowej sytuacji energetycznej dla bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec

Niemcy, jako tradycyjny importer paliw kopalnych i paliwa jądrowego, stoją przed wyzwaniami związanymi z bezprecedensowymi niepewnościami i ryzykami występującymi na rynkach energii. Rynki energii charakteryzuje duży stopień współzależności międzynarodowych, wiele sektorów jest globalnych, a skutki produkcji i konsumpcji energii dla środowiska oraz klimatu nie zatrzymują się na granicach narodowych, lecz mają charakter transnarodowy.

Ryzyka dla zaopatrzenia energetycznego są następujące:

- ryzyko fizyczne dotyczy przerw w dostawach energii z jednego źródła lub jednego regionu z przyczyn losowych (awarie, katastrofy naturalne), politycznych lub intencjonalnych (sabotaż, terroryzm);
- ryzyko geopolityczne, tj. obejmuje przerwanie dostaw surowców energetycznych z przyczyn politycznych, kryzysu lub konfliktu wewnątrzpaństwowego. Wpływa na nie również celowa polityka poszczególnych rządów, skutki konfliktów regionalnych czy terroryzmu. Negatywnym zjawiskiem jest też konkurencja o wpływy w regionach bogatych w surowce oraz brak uregulowań dotyczących wydobycia surowców na spornych obszarach (Arktyka, Morze Południowochińskie). Nie można pominąć także ograniczania dostępu koncernów energetycznych do złóż ropy naftowej i gazu ziemnego (np. Rosja, Wenezuela);
- ryzyko ekonomiczne – związane z różnicą między podażą a popytem (surowce

<sup>26</sup> M. Frondel, Ch.M. Schmidt, *Die Sicherheit der Energieversorgung in Deutschland: eine empirische Analyse*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2008, Heft 4, s. 8–14. Por. M. Frondel, N. Ritter, Ch.M. Schmidt, *Deutschlands Energieversorgungsrisiko gestern, heute und morgen*, „Zeitschrift für Energiewirtschaft” 2009, nr 1, s. 42–48.

<sup>27</sup> Por. M. Basedau, K. Schultze, *Abhängigkeit von Energieimporten: Risiko für Deutschland und Europa?*, „GIGA Focus Global” 2014, nr 8, [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_global\\_1408.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1408.pdf) [dostęp: 20.12.2016].

energetyczne mogą nie zostać dostarczone na rynek na czas), wynika z braku inwestycji lub niewłaściwego kontraktowania i zmiany cen surowców energetycznych, bądź nadużywania pozycji rynkowej przez państwa-producentów paliw kopalnych;

- ryzyko ekologiczne, dotyczy zanieczyszczenia środowiska przez działania w sektorze energetycznym, obejmuje zarówno wypadki czy awarie (np. wyciek ropy naftowej), jak i ich długofalowe skutki<sup>28</sup>.

Ryzyka te są przedmiotem oceny na każdym etapie procesu zapewniania bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, począwszy od zaopatrzenia w energię pierwotną, poprzez infrastrukturę energetyczną, a skończywszy na zużyciu energii końcowej. Uwzględnia się przy tym czułość systemu energetycznego na zmiany. W tym kontekście rolę odgrywa przede wszystkim odporność systemu energetycznego na wypadek kryzysów energetycznych. Kryzys energetyczny może zostać wywołany przez przerwanie lub ograniczenie dostaw, ale także wzrost ceny surowca. Stąd też czułość systemu energetycznego utożsamiana jest nie tylko z „brakiem”, lecz oznacza permanentną, względnie tymczasową sytuację, w której system energetyczny jest poddany działaniu czynnikom stresogennym. Do utrzymania niezawodności systemu energetycznego konieczne są m.in. wolne moce produkcyjne, strategiczne rezerwy, możliwości magazynowania paliw i energii, rozbudowana sieć energetyczna, ale także odpowiednie mechanizmy kryzysowe i plany awaryjne<sup>29</sup>.

Struktura zużycia energii pierwotnej jest obecnie kształtowana przez paliwa kopalne, przy czym w globalnej konsumpcji energii pierwotnej dominuje ropa naftowa (35% udział w światowym zużyciu energii pierwotnej). W ostatnich kilku latach doszło do istotnych zmian w odniesieniu do wielkości światowych zasobów konwencjonalnej i niekonwencjonalnej ropy naftowej. Szacowane zasoby ropy naftowej wzrosły o 3,2% na 354,3 mld ton w 2015 r. Powodem tego był wzrost szacowanych wielkości zasobów piasków roponośnych w Chinach, USA i Rosji. Ponadto nowe szacunki dotyczą konwencjonalnej ropy naftowej w Etiopii, Erytrei, Kenii i Somalii. W 2015 r. odnotowano spadek wielkości światowych rezerw ropy naftowej konwencjonalnej i niekonwencjonalnej o 1,5% na 215,7 mld ton. Podczas gdy konwencjonalne rezerwy nieznacznie wzrosły o 0,4% na 171,5 mld ton, zmniejszeniu uległy rezerwy niekonwencjonalne z powodu nowego oszacowania kanadyjskich piasków roponośnych na 44,1 mld ton. Największy udział w światowych rezerwach ropy naftowej ma Bliski Wschód z 108,7 mld ton (47,3%), Ameryka Północna 35,9 mld ton (14%), Ameryka Łacińska 51 mld ton (19,4%). Udział Europy to prawie 2 mld ton (1%). Arabia Saudyjska (15,7%), Kanada (10,1%), Iran (9,3%) i Irak (8,4%) dysponują 43,5% całości rezerw ropy naftowej. Na OECD przypada 15% światowych rezerw surowca, a na państwa OPEC 71,4%. W 2015 r. największymi producentami ropy naftowej były Arabia Saudyjska (13,2%), USA (13,1%) i Rosja (12,4%). Spośród państw OPEC wzrost produkcji (wobec 2014 r.) odnotowano m.in. w Arabii Saudyjskiej (+4,6%), Iraku (+22,9%), Iranie (+4,5%) i Angoli (+6,8%)<sup>30</sup>. Zredukowanie sankcji wobec Iranu skutkowało podjęciem

<sup>28</sup> Za: K. Westphal, *Die Sicherheit der Energieversorgung – Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik*, [w:] *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*, (Hrsg.), S. Boeckenfoerde, S.B. Gareis, Opladen–Toronto 2014, s. 230.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 233.

<sup>30</sup> IEA 2016, *Key world Energy Statistics*, s. 10, <https://www.iea.org/publications/freepublications/pu>

przez władze państwa wsiłków, mających na celu modernizację instalacji wydobywczych i rafinerii poprzez import technologii oraz inwestycji zagranicznych. Wielka Brytania mogła zwiększyć produkcję pierwszy raz od 15 lat z powodu dużych inwestycji w technologii wydobycia w złożach na Morzu Północnym. Natomiast w Libii produkcja ropy naftowej spadła o 26% do 20 mln ton (najniższy poziom wydobycia od 1962 r.). Wydobycie ropy ze złóż niekonwencjonalnych ogranicza się, jak dotąd, do USA (ropa łupkowa), Kanady (piaski roponośne, ropa łupkowa) i Wenezueli (ciężka ropa). Również takie państwa, jak Chiny (łupki roponośne, piaski roponośne), Argentyna (łupki roponośne) czy Kongo (piaski roponośne) podejmują wysiłki mające na celu wykorzystanie rodzimych złóż niekonwencjonalnej ropy naftowej. Chociaż wydobycie ze złóż niekonwencjonalnych rośnie, to jednak dla zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia zasadniczą rolę odgrywa konwencjonalna ropa naftowa, na którą przypada około 86% udziału w całkowitym wydobyciu. Konwencjonalna ropa naftowa jest łatwiejsza do wydobycia pod względem technicznym; jej rafinacja jest prostsza i efektywniejsza ekonomicznie<sup>31</sup>.

Światowe zużycie ropy naftowej w 2015 r. wzrosło o 1,1% do 4.331 mln ton. Największymi konsumentami były USA (851,6 mln t) i Chiny (559,7 mln t). Oba państwa zużywają około 1/3 światowej ropy naftowej. Największymi eksporterami ropy naftowej były Arabia Saudyjska, Rosja i Kanada. Dostawy z tych państw stanowiły łącznie 1/3 światowego eksportu ropy naftowej<sup>32</sup>.

Arabia Saudyjska jest kluczowym graczem na światowym rynku ropy naftowej (wydajność produkcji 12 mln b/dz). Kluczowa rola tego państwa na międzynarodowych rynkach energii związana jest przede wszystkim z wolnymi mocami produkcyjnymi 1,5–2 mln b/dz. Stąd też Arabia Saudyjska jest ważnym swing-producentem, który może korygować deficyt wydobycia ropy naftowej lub nadpodaż na rynkach. Ponieważ USA po zamachu terrorystycznym 11 września 2001 r. postępuje konsekwentnie według strategii niezależności energetycznej od państwa arabskich i w szczególności po 2005 r. inwestują w złoża w Ameryce Północnej, są obecnie mniej podatne na potencjalny niedobór surowca z pochodzącego z regionu MENA, niż państwa członkowskie Unii Europejskiej. Szczególnie w Europie Południowej odczuwalne były skutki destabilizacji w Egipcie, wojny w Libii i Syrii<sup>33</sup>.

Prognozuje się stopniowy spadek wydobycia konwencjonalnej ropy naftowej w ciągu najbliższych 20 lat. Wobec tego w przyszłości surowiec będzie pozyskiwany ze złóż w niekorzystnych klimatycznie i geologicznie, ciężko dostępnych regionach, za pomocą kosztownej technologii, co będzie prowadziło do wzrostu cen surowca, a to z kolei nie pozostanie bez wpływu na ceny energii.

Największe zasoby gazu (konwencjonalne i niekonwencjonalne) posiadają: Rosja, Chiny, USA, Kanada i Australia. Przy czym największymi konwencjonalnymi zasobami gazu ziemnego dysponują Rosja, USA, Chiny, Arabia Saudyjska i Turkmenistan. Konwencjonalne i niekonwencjonalne zasoby gazu, wykorzystywane komercyjnie, w 2015 r. szacowano na 652 bln m<sup>3</sup>, a rezerwy na 197 bln m<sup>3</sup>. Połowa światowych

---

blication/KeyWorld2016.pdf [dostęp: 10.12.2016].

<sup>31</sup> *Energiestudie 2016...*, op. cit., s. 38–40.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>33</sup> K. Westphal, *Die Sicherheit der Energieversorgung...*, op. cit., s. 229.



rezerw gazu koncentruje się w Rosji (17,3%), Iranie (18,2%) i Katarze (13,1%). Około 80% światowych rezerw surowca znajduje się w państwach OPEC i WNP (28,7%). W 2015 r. wydobyto 3,6 bln m<sup>3</sup> gazu. Największymi producentami gazu były USA (767,3 mld m<sup>3</sup>), Rosja (573,3 mld m<sup>3</sup>), Iran (192,5 mld m<sup>3</sup>), Katar (181,4 mld m<sup>3</sup>) i Kanada (163,5 mld m<sup>3</sup>). Przy czym na Rosję i USA przypadło blisko 40% światowej produkcji. Poza USA komercyjne wydobycie gazu łupkowego na niskim poziomie odnotowano w 2015 r. w Kanadzie (42,4 mld m<sup>3</sup>), Chinach (5,2 mld m<sup>3</sup>) i Argentynie (0,7 mld m<sup>3</sup>). Dzięki rewolucji łupkowej USA stały się w 2011 r. największym producentem gazu ziemnego. W tym kontekście pojawiało się także pytanie o możliwość powtórzenia rewolucji łupkowej w innych regionach świata – w Europie czy Azji, które związane jest ze znaczną niepewnością dotyczącą warunków geologicznych, techniki, ram prawnych i uwarunkowań politycznych<sup>34</sup>. Największymi eksporterami surowca w 2015 r. były: Rosja, Katar, Norwegia, Kanada, Turkmenistan, Algieria i Indonezja. Do największych konsumentów gazu zaliczały się: USA (778 mld m<sup>3</sup>, 22,8%), Rosja (391,5 mld m<sup>3</sup>, 11,2%), Chiny (197,3 mld m<sup>3</sup>, 5,7%), Iran (191,2 mld m<sup>3</sup>, 5,5%) i Japonia (113,4 mld m<sup>3</sup>, 3,3%). Warto nadmienić, że najważniejszym eksporterem LNG w 2015 r. pozostawał Katar (106,4 mld m<sup>3</sup>), przed Australią (39,8 mld m<sup>3</sup>) i Malezją (34,2 mld m<sup>3</sup>). Japonia była największym importerem LNG (118 mld m<sup>3</sup>) – około 2/3 dostaw pochodziło z Australii, Malezji, Kataru i Rosji<sup>35</sup>.

Rezerwy węgla w 2015 r. szacowano na 1.029 Gt, w tym 712 Gt węgla kamienny i 317 Gt węgla brunatny. W 2015 r. wydobyto około 7.713 Mt węgla, w tym 6.702 Mt węgla kamiennego i 1.011 Mt węgla brunatnego. Największymi rezerwami węgla kamiennego dysponują USA 221 Gt – 31,1% udział w światowych rezerwach, Chiny 126 Gt – 17,7% oraz Indie 90 Gt – 12,6%. Największe zasoby węgla kamiennego posiadają USA – 6.458 Gt (36,5% światowych zasobów), Chiny (30,1%) i Rosja (15%). Zaś do największych producentów węgla kamiennego należały: Chiny 3.387 Mt (50,5%), USA 749 Mt (11,2%), Indie 638 Mt (9,5%), Australia 440 Mt (7%) i Indonezja 400 Mt (6%). Wśród eksporterów węgla kamiennego dominowały Australia (30,8%), Indonezja (29,1%) i Rosja (12%). Największymi importerami węgla były Chiny (204 Mt), Indie (około 200 Mt) i Japonia (191 Mt) – łącznie 595 Mt (47,5%). Natomiast największe rezerwy węgla brunatnego posiadają: Rosja (28,6%), Australia (24,2%), Niemcy (11,4%), USA (9,5%) oraz Turcja (3,5%). W 2015 r. do najważniejszych producentów tego paliwa zaliczały się Niemcy (17,6%), Chiny (13,8%) i Rosja (7,2%)<sup>36</sup>.

Szczególnym wyzwaniem dla międzynarodowej polityki energetycznej i polityki bezpieczeństwa jest użytkowanie energii jądrowej z powodu związanych z tym ryzykami, jak też kwestią nieprolifracji broni masowego rażenia. Globalne zasoby uranu w 2015 r. szacowano na 13,7 Mt, a rezerwy – 1,3 Mt, wydobyto zaś 0,06 Mt paliwa. Około 87% światowej produkcji uranu przypadło na sześć państw. Największymi producentami uranu były: Kazachstan 23,8 kt (39% światowego uranu), Kanada 13,3 kt, Australia 5,7 kt, Niger 4,1 kt i Rosja 3,1 kt. Konsumpcja uranu koncentruje się w niewielkiej liczbie państw. Ponad połowa zapotrzebowania na uran przypada na USA,

<sup>34</sup> Zob. K. Westphal, *Die internationalen Gasmärkte : Von grossen Veränderungen und Herausforderungen für Europa*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2014, Heft 1/2, s. 47–50.

<sup>35</sup> *Energiestudie 2016...*, op. cit., s. 44–47.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 48–53.



Francję i Chiny. W 2015 r. światowe zapotrzebowanie na uran wyniosło 66 880 ton uranu<sup>37</sup>.

Wprawdzie możliwości pozyskiwania paliw kopalnych są ograniczone, jednak poszerza się baza surowcowa z powodu rozwijania złóż niekonwencjonalnych czy odnawialnych źródeł energii. W 2015 r. odnawialne źródła energii pokrywały około 13,8% światowego zużycia energii pierwotnej. Największy udział w strukturze zużycia miała biomasa, energia wodna, energia słoneczna i wiatrowa. Głównym nośnikiem energii do produkcji energii elektrycznej była energia wodna, z około 1.208 GW zainstalowanej mocy (61%), energia wiatrowa – 433 GW (22%) i fotowoltaika – 227 GW (11%). Na Chiny przypada 1/4 zainstalowanej światowej mocy ze źródeł odnawialnych – 520 GW. Z kolei w USA zainstalowana moc to 219 GW, Brazylii – 114 GW, a w Niemczech – 105 GW. Energia produkowana ze źródeł odnawialnych jest wykorzystywana tam, gdzie jest jej największa zainstalowana moc. W konsumpcji energii ze źródeł odnawialnych dominują USA – 19,7% (71,75 Mtoe), Chiny – 17,2% (62,72 Mtoe) i Niemcy – 10,9% (39,95 Mtoe). Na te trzy państwa przypada prawie połowa używanej światowej energii ze źródeł odnawialnych<sup>38</sup>.

Uwzględniając dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że w procesie zapewniania bezpieczeństwa energetycznego (i polityce bezpieczeństwa) Niemcy muszą brać pod uwagę następujące tendencje rozwojowe:

- nierównomierne rozmieszczenie surowców energetycznych, które także w przyszłości będzie stanowiło zasadnicze wyzwanie dla międzynarodowej polityki energetycznej i bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego wskutek rosnącego ryzyka geopolitycznego;
- pomimo wysiłków, mających na celu rozwijanie odnawialnych źródeł energii w średniookresowej perspektywie, to paliwa kopalne będą nadal pokrywały światowe zapotrzebowanie na energię;
- wzrost popytu na energię ogółem, w szczególności zaś w odniesieniu do paliw kopalnych, charakterystyczny będzie dla państw nienależących do OECD. Największy wzrost zapotrzebowania na energię pierwotną odnotują państwa regionu Azji i Pacyfiku, głównie Chiny.

Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Niemiec rozpatrywane jest w kontekście ryzyka geopolitycznego (zaopatrzenie w ropę naftową i gaz ziemny mogą zostać użyte jako środek nacisku, ponieważ przerwanie dostaw ma określone skutki dla wydajności i konkurencyjności gospodarki) związanego z rozwojem światowych rynków energii, do których zalicza się: 1) wzrost udziału Zatoki Perskiej w produkcji ropy naftowej w następnych latach, przy malejącym udziale Ameryki Północnej i Europy. Wobec powyższego produkcja ropy naftowej przenosi się ze stabilnych politycznie i społeczno-ekonomicznie do regionów niestabilnych; 2) większość potwierdzonych rezerw ropy naftowej zlokalizowana jest w państwach muzułmańskich; 3) sześciu członków Rady Współpracy Zatoki Perskiej (Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie) dysponuje ponad 40% udziałem w światowych rezerwach ropy naftowej i blisko 20% udziałem w światowych rezerwach gazu ziemnego. Łącznie z Iranem i Irakiem na region Zatoki Perskiej

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 56–58.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 63–66.

przypada ponad 62% światowych rezerw ropy naftowej i 40% światowych rezerw gazu ziemnego; 4) eksport ropy naftowej stanowi 75–90% dochodów tych państw; 5) dziesięciu spośród czternastu wiodących eksporterów ropy naftowej uważanych jest za niestabilne politycznie państwa; 7) 69% światowych rezerw gazu ziemnego i 71% światowych rezerw ropy naftowej znajduje się w regionie Bliskiego i Środkowego Wschodu, Azji Centralnej oraz Rosji (strategiczna elipsa). W większości regiony te charakteryzuje niestabilność polityczna i/lub społeczno-gospodarcza<sup>39</sup>. W związku z tym pojawia się także ryzyko fizycznego przerwania dostaw energii spowodowane atakami terrorystycznymi, piractwem, wojnami lub przerwaniem dostaw z powodu kalkulacji politycznych. Ponadto regiony te charakteryzuje zjawisko „przekleństwa surowcowego”, a polityczna i ekonomiczna władza jest w niewielu rękach, co implikuje korupcję, klientelizm i nieracjonalną alokację zasobów gospodarczych. Przykładowo rozbudowane programy socjalne wymagają znacznych nakładów finansowych, a to z kolei uniemożliwia niezbędne inwestycje w sektorze energetycznym<sup>40</sup>.

Tabela 3. Indeks ryzyka państw\* dostawców gazu ziemnego i ropy naftowej do Niemiec

| Państwo          | Indeks ryzyka |
|------------------|---------------|
| Algieria         | 4             |
| Angola           | 6             |
| Arabia Saudyjska | 2             |
| Azerbejdżan      | 5             |
| Dania            | 0             |
| Egipt            | 6             |
| Holandia         | 0             |
| Iran             | 6             |
| Kazachstan       | 6             |
| Libia            | 7             |
| Nigeria          | 6             |
| Norwegia         | 0             |
| Rosja            | 4             |
| Syria            | 7             |
| Wielka Brytania  | 0             |

\* stan na dzień 27.10.2016.

Źródło: <http://www.agaportal.de/pages/aga/deckungspolitik/laenderklassifizierung.html> [dostęp: 20.12.2016].

Kwantyfikacji bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego dokonuje się za pomocą indeksu ryzyka państw (*Länderrisikien*) uwzględnianego przy gwarancji kredytów eksportowych Niemiec. Indeks ryzyka jest stopniowany od 0 (brak ryzyka) do 7

<sup>39</sup> F. Umbach, *Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik*, München 2003, s. 48 i n.

<sup>40</sup> K. Westphal, *Die Sicherheit der Energieversorgung...*, op. cit., s. 231.

(najwyższe ryzyko). Import surowców energetycznych z Holandii, Norwegii i Wielkiej Brytanii otrzymuje najwyższą ocenę bezpieczeństwa (0), ponieważ państwa uchodzą za pewnych dostawców. Dostawy z Afryki Północnej pochodzą z krajów o średnim poziomie ryzyka (4–6), jedynie Libię charakteryzuje najwyższy poziom ryzyka (7). Rosję, jako dostawcę, charakteryzuje średni poziom ryzyka (4). Dostawcy z regionu kaspijskiego uchodzą za państwa relatywnie ryzykowne (5–6), natomiast w przypadku dostawców surowców energetycznych z regionu Zatoki Perskiej oceny są dość zróżnicowane. O ile Iran uchodzi za niepewnego dostawcę (6), o tyle Arabię Saudyjską (2) charakteryzuje niski poziom ryzyka.

W oparciu o powyższe dane należy ogólnie stwierdzić, że państwa europejskie są jedynymi pewnymi dostawcami surowców energetycznych, co przekłada się na stabilność zaopatrzenia Niemiec i nie pociąga za sobą ryzykownego uzależnienia. Zmniejszające się zasoby w regionie Morza Północnego wymuszają jednak konieczność rozważenia alternatywnych źródeł dostaw. W przypadku gazu ziemnego, poza norweskimi dostawami, brak obecnie lepszej alternatywy wobec importu surowca z Rosji, ponieważ potencjalni dostawcy błękitnego paliwa z Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i regionu kaspijskiego – uwzględniając indeks Hermesa – charakteryzuje równie wysokie, względnie wyższe, ryzyko niż Rosję<sup>41</sup>. Jeśli Niemcy chcą dywersyfikować import gazu ziemnego i jako potencjalnych dostawców uwzględnić państwa afrykańskie, powinni stworzyć możliwości importu tego surowca drogą morską (potencjalni dostawcy surowca to Algieria i Nigeria). Niemniej jednak zwiększenie udziału importu z Afryki ocenia się jako problematyczne. Głównymi konkurentami Niemiec w dostępie do złóż gazu ziemnego i ropy naftowej są Chiny i USA, a także firmy francuskie<sup>42</sup>. Polityczna niestabilność w państwach producentach energii może prowadzić do przerwania wydobycia lub dostaw, jak przykładowo daleko idące zmniejszenie produkcji ropy naftowej w Libii, w wyniku wojny domowej 2011 r. Natomiast zależność Niemiec od importu surowców energetycznych z regionu Bliskiego Wschodu jest relatywnie mała. Zmiana percepcji roli i znaczenia tego regionu w kontekście zaopatrzenia energetycznego Niemiec jest konieczna, ponieważ import surowców energetycznych z tego regionu dawałby możliwość zrównoważenia zmniejszającego się ich wydobycia na Morzu Północnym<sup>43</sup>.

## Podsumowanie

Duży stopień zależności od importu surowców energetycznych, który jest efektem określonej mieszanki energetycznej, determinuje i konstytuuje działania w zakresie

<sup>41</sup> R. Götz, *Europas Gasimporte durch Pipelines: Projekte und Sicherheitsaspekte*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2008, Heft 8, s. 12–13.

<sup>42</sup> S. Glatz, *Die Energiesicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Nationale Interessen im geopolitischen Kontext*, Bonn 2010, s. 118–119; zob.: S. Scholvin, A.C. Alves, S. Andreasson, *Das Wettrennen um die Energieressourcen in Subsahara-Afrika*, „GIGA Focus Afrika”, 2015, nr 1, [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_1501\\_3.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1501_3.pdf) [dostęp: 22.12.2016].

<sup>43</sup> Por. *Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologien im 21. Jahrhundert. Umweltdimension von Sicherheit. Teilstudie I: Peak Oil. Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen*, Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Juli 2010.

polityki energetycznej i bezpieczeństwa Niemiec. Międzynarodowe powiązania i wzajemna zależność stają się wobec tego głównymi zasadami w procesie zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec. Światowa sytuacja energetyczna, w szczególności rozmieszczenie rezerw i zasobów gazu ziemnego oraz ropy naftowej w kluczowych regionach, a także wielkość produkcji i konsumpcji paliw kopalnych w dłuższej perspektywie czasowej powodują konieczność analizowania problemu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w ramach polityki bezpieczeństwa.

Pomimo zdywersyfikowania zaopatrzenia energetycznego zależność Niemiec od importu surowców energetycznych, zwłaszcza z Federacji Rosyjskiej, jest duża i ze względu na rosnące zapotrzebowanie na energię oraz ograniczone własne możliwości produkcyjne, będzie się prawdopodobnie zwiększała. Wzrost poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemcy osiągać mogą przez zmniejszenie wrażliwości gospodarki na zewnętrzne zakłócenia w dostawach paliw i energii. Wymaga to podejmowania wielu różnorodnych działań, w tym także z zakresu polityki bezpieczeństwa.

Postępująca transformacja energetyczna, której jednym z filarów jest zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii w mieszance energetycznej, przyczyni się do wzrostu udziału rodzimych nośników energii w produkcji energii, a co za tym idzie – znacząco wpłynie na bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Niemiec. Niemniej jednak stopniowe wygaszanie elektrowni jądrowych do 2022 r. skutkować będzie w perspektywie krótko- i średnioterminowej zwiększeniem dostaw gazu ziemnego, a tym samym poziomu zależności od jego importu.

### *Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Niemiec Streszczenie*

Artykuł koncentruje się na problemie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec w polityce bezpieczeństwa. W artykule przedstawiono dane dotyczące krajowej produkcji paliw i energii oraz importu surowców energetycznych mających istotne znaczenie przy ocenie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec. Artykuł zawiera ocenę struktury światowego zużycia energii pierwotnej i tendencje rozwojowe oraz ich określone implikacje, jak również problem kwantyfikacji bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego Niemiec.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, surowce energetyczne, bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego, polityka bezpieczeństwa

### *Energy supply security: challenges for the German security policy Abstract*

The article focuses on the issue of energy supply security in the German security policy. Data on domestic fuel and energy production as well as imports of the energy resources having salient significance in the evaluation of the German energy supply security were presented in the paper. The text undertakes an assessment of global prime energy

consumption structure and developmental trends, their implications as well as the subject of quantification of the German energy supply security.

**Key words:** Germany, energy resources, energy supply security, security policy

*Безопасность энергоснабжения – вызовы для политики безопасности Германии*

*Резюме*

В статье рассмотрена проблема энергетической безопасности энергоснабжения Германии в политике безопасности. Представлено данные о внутреннем производстве топлива и энергии, а также импорта энергии, имеющих важное значение в оценке надежности энергоснабжения Германии. Дана оценка структуры мирового потребления и тенденций развития первичной энергии, а также рассмотрена проблема качественных к количественных факторов безопасности энергоснабжения Германии.

**Ключевые слова:** Германия, энергетические ресурсы, безопасность энергоснабжения, политика безопасности



## Anna Paterek

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przewycięzanie kryzysu uchodźczego

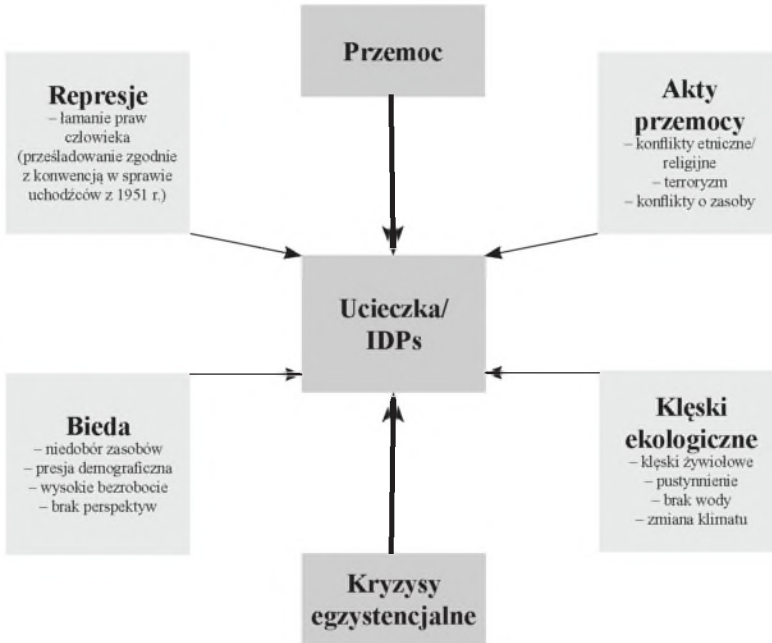
## Wprowadzenie

Postrzeganie polityki rozwojowej jako „globalnej polityki strukturalnej”, wprowadzone w umowie koalicyjnej rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni w 1998 r., stało się dewizą Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) również za późniejszych ekip rządowych. Kompleksowość i współzależność nowych zagrożeń, do których należą między innymi rosnąca presja migracyjna czy terroryzm, przyczyniły się do nadania pomocy rozwojowej nowej funkcji „prewencyjnej polityki bezpieczeństwa” w myśl koncepcji „powiązanego bezpieczeństwa”. Tym samym oficjalna pomoc rozwojowa jest częścią nowoczesnej polityki zagranicznej Niemiec, ukierunkowanej nie tylko na realizację narodowych interesów, ale również na kształtowanie globalnego środowiska. Jest wyrazem międzynarodowej roli Niemiec, jako donatora i potęgi cywilnej. Pomoc rozwojowa staje się instrumentem służącym wyeliminowaniu ponadgranicznych źródeł zagrożeń dla międzynarodowego bezpieczeństwa, tym bardziej że potęgują one globalny kryzys uchodźczy. Przedmiotem artykułu jest zatem ukazanie wybranych aspektów koncepcji i zaangażowania niemieckiej polityki rozwojowej w przewycięzanie kryzysu uchodźczego przez pryzmat jej znaczenia dla interesów bezpieczeństwa.

## Niemiecka oficjalna pomoc rozwojowa jako instrument polityki na rzecz łagodzenia strukturalnych przyczyn uchodźstwa

Procesy migracyjne, a zwłaszcza uchodźstwo, determinują rozpoczęte stulecie. Prześladowanie, łamanie praw człowieka, wojny, akty przemocy czy katastrofy naturalne zmuszają ludzi do migracji i uchodźstwa (zob. wykres 1). W trwającej dyskusji na temat kryzysu migracyjnego chodzi nie tyle o kryzys uchodźców, ile o kryzys polityki w podejściu do sytuacji uchodźców. Stał się on również kryzysem Unii Europejskiej, zarówno prawnomiędzynarodowe zobowiązania wobec szukających schronienia w krajach członkowskich, jak i dotychczasowe, również niemieckie, rozumienie prawa do azylu nie znajdują poparcia większości obywateli. Polityka wobec uchodźców wystawiła na próbę unijną solidarność i polityczną integrację.

Wykres 1. Źródła uchodźstwa



IDPs = Internally Displaced Persons (wewnętrzni przesiedleńcy)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Stockmann, U. Menzel, F. Nuscheler, *Entwicklungspollik. Theorien-Probleme-Strategien*, Berlin–Boston 2016, s. 361.

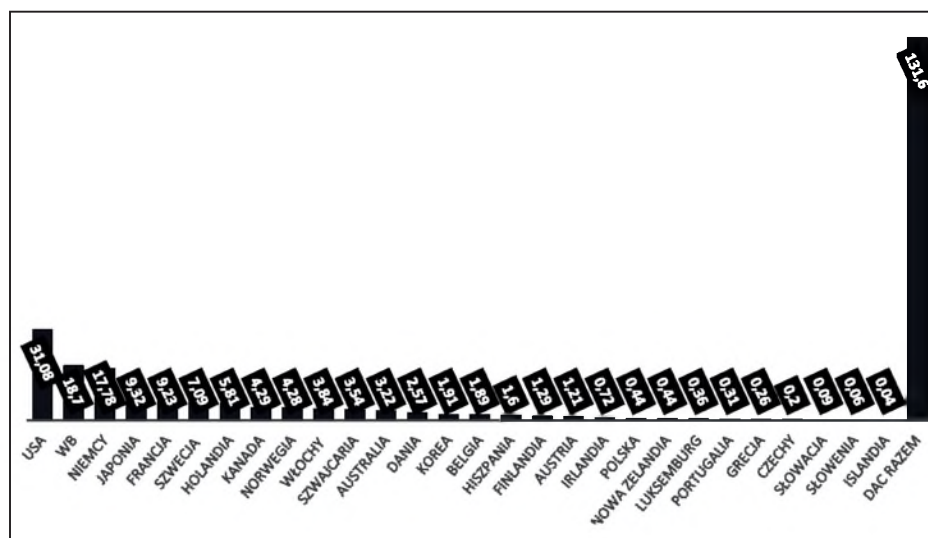
W 2016 r., według danych UNHCR, ponad 65 mln osób znalazło się na uchodźstwie, osiągając tym samym najwyższy poziom od II wojny światowej. Już od 2011 r. ich liczba wzrosła o 40%. Połowę z tych osób stanowią dzieci i niepełnoletni. Prawie 2/3 to wewnętrzni przesiedleńcy, 1/3 (ok. 21 mln) uciekła poza granice swojego kraju.



Z tej ostatniej wymienionej grupy 90% trafia do państw sąsiadujących, najczęściej rozwijających się. Szczególnie obszary graniczące z miejscami kryzysowymi dotknięte są, jako pierwsze kraje przyjmujące, największym ciężarem fal uchodźców.

Niemcy należą do światowej czołówki donatorów pomocy dla krajów rozwijających się. Według wstępnych danych OECD za rok 2015 pod względem wielkości przekazywanej oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance ODA*) zajmowały trzecią, po USA i Wielkiej Brytanii, pozycję wśród 28 członków Komitetu Pomocy Rozwojowej DAC (zob. wykres 2). W 2015 r. niemiecka ODA wyniosła 17,78 mld USD, co stanowiło 0,52% DNB, osiągając tym samym najwyższy dotychczasowy poziom<sup>1</sup>. W stosunku do roku 2014 jej wartość zwiększyła się realnie o 25,9%, głównie z uwagi na wzrost wewnętrznych kosztów związanych z uchodźcami<sup>2</sup>.

Wykres 2. ODA krajów DAC w 2015 r. (w mld USD)



Źródło: OECD, stan na: 13 kwietnia 2016, <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>, s. 7 [dostęp: 10.01.2017].

Koszty wsparcia uchodźców ponoszone przez donatorów mogą być włączane w oficjalną pomoc rozwojową. W myśl definicji oficjalnej pomocy rozwojowej OECD, kraje przyjmujące mają możliwość ujęcia swoich nakładów pieniężnych na uchodźców bądź azylantów w ODA w pierwszym roku ich pobytu. Obejmuje to koszty transportu, noclegu, opieki, kursy językowe i dobrowolny powrót do krajów pochodzenia<sup>3</sup>. Od 2012 r. Niemcy uczestniczą w kwotowych programach dla uchodźców, ale nie wliczają tych kosztów w ODA. Podobnie jak Kanada i Stany Zjednoczone, niemiecka

<sup>1</sup> OECD, Development Co-operation Report 2016, <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>, s. 199 [dostęp: 12.01.2017].

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> OECD, *ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodology for calculating costs*. 2012 Paris, [www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf) [dostęp: 12.01.2017].

ODA obejmuje środki poniesione na osoby, którym udzielono azylu (na mocy konwencji lub przyznanej tymczasowej ochrony, por. tabela 1). Wydatki związane z osobami wnioskującymi o azyl i oczekującymi na decyzję nie są wliczane w ODA. Również w przypadku odrzucenia wniosku nie są one uwzględniane. Dane do i włącznie z rokiem 2014 obejmują standardowe świadczenia przysługujące wnioskodawcom, którzy mogą pozostać w Niemczech tylko na podstawie przyznanej im tymczasowej ochrony. Wynikają one z ustawy o świadczeniach dla osób wnioskujących o azyl i obejmują wyżywienie oraz podstawowe koszty leczenia. W 2014 r. średni roczny koszt zakwalifikowany jako ODA na osobę wyniósł 8908 USD<sup>4</sup>. Od 2015 r. powyższa metoda kalkulacji wydatków na uchodźców jest poddawana rewizji, w celu lepszego uwzględnienia w ODA zobowiązań pozostających poza zakresem ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl (włącznie z wydatkami na poziomie rządu federalnego, landów i gmin)<sup>5</sup>. Warto zaznaczyć, że rok 2016 był rekordowy pod względem złożonych pierwszych i ponownych wniosków o azyl: 745 545, dla porównania w 2015 r. liczba ta wyniosła 476 649, co oznacza wzrost o 56,4%<sup>6</sup>.

Niemiecką debatę nad rolą polityki rozwojowej w przewyżnianiu nowych wyzwań, w szczególności kryzysu uchodźczego, kształtuje przede wszystkim aktywność Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej, *think tanku* z siedzibą w Bonn (*das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, DIE*)<sup>7</sup>. Wobec napiętej sytuacji związanej z masowym napływem uchodźców do krajów UE, eksperci *DIE* w licznych analizach i komentarzach eksponowali prewencyjny charakter polityki rozwojowej w łagodzeniu strukturalnych źródeł uchodźstwa<sup>8</sup>. Ma ona służyć zapobieganiu kryzysom i wspieraniu pokoju. Ważne jest dostosowanie zróżnicowanego katalogu politycznych i gospodarczych instrumentów dla usunięcia źródeł uchodźstwa w zależności od specyfiki danego społeczeństwa. Wysiłki należy skoncentrować na reformach strukturalnych, sprzyjających kształtowaniu dobrych rządów i sprawnie funkcjonującego aparatu państwowego. Co więcej współpraca rozwojowa ma dopełniać działania w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej, jako „polityka bezpieczeństwa dla ludzi”. Pozwoli to na „mocniejszy wkład rozwojowy w politykę uchodźczą”<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> DAC Secretariat, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>, s. 14 [dostęp: 12.01.2017].

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>6</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile), s. 4 [dostęp 30.01.2017].

<sup>7</sup> Zob. szerzej A. Paterek, *Przewyżczenie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 157–173.

<sup>8</sup> B. Schraven, N. Keijzer, *Die globale Flüchtlingskrise erfordert mehr als nur humanitäre Hilfe*, „Die aktuelle Kolumne” vom 23.06.2014, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; Ch. Hackenesch, J. Leininger, *Entwicklungspolitische Beiträge zu einer europäischen Flüchtlingspolitik*, „Die aktuelle Kolumne” vom 5.05.2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; B. Schraven, B. Trautner, J. Leininger, M. Loewe, J. Grävingsholt, *Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen?*, „Analysen und Stellungnahmen”, nr 14, Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); B. Schraven, N. Keijzer, A. Knoll, *Post 2015: Migration im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gestalten*, „Analysen und Stellungnahmen” 2014, nr 1, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

<sup>9</sup> Ch. Hackenesch, J. Leininger, *Entwicklungspolitische Beiträge zu einer europäischen Flüchtlingspolitik*, „Die aktuelle Kolumne” vom 5.05.2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Tabela 1. Koszty poniesione na uchodźców w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA)

|                       | W milionach USD<br>(w cenach bieżących) |             |             |             |             |               | Udział oficjalnej pomocy rozwojowej<br>(Official Development Aid – ODA) % |            |            |            |            |             |
|-----------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---|------------|------------|------------|------------|-------------|
|                       | 2010                                    | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015          | 2010  | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015        |
| <b>Członkowie DAC</b> |   |             |             |             |             |               |   |            |            |            |            |             |
| Australia             | 6                                       | 0           | 154         | 343         | -           | -             | 0.1   | 0.0        | 2.8        | 7.1        | -          | -           |
| Austria               | 36                                      | 42          | 58          | 63          | 109         | 324           | 3.0   | 3.8        | 5.2        | 5.4        | 8.9        | 26.8        |
| Belgia                | 95                                      | 127         | 126         | 156         | 187         | 228           | 3.2   | 4.5        | 5.4        | 6.8        | 7.6        | 12.0        |
| Kanada                | 284                                     | 338         | 267         | 211         | 216         | 213           | 5.4   | 6.2        | 4.7        | 4.3        | 5.1        | 5.0         |
| Czechy                | 14                                      | 12          | 10          | 9           | 12          | 15            | 6.0   | 4.7        | 4.3        | 4.2        | 5.4        | 7.2         |
| Dania                 | 149                                     | 121         | 143         | 162         | 256         | 397           | 5.2   | 4.1        | 5.3        | 5.5        | 8.5        | 15.5        |
| Finlandia             | 46                                      | 35          | 23          | 21          | 16          | 39            | 3.4   | 2.5        | 1.7        | 1.5        | 1.0        | 3.0         |
| Francja               | 435                                     | 545         | 507         | 453         | 485         | 374           | 3.4   | 4.2        | 4.2        | 4.0        | 4.6        | 4.0         |
| <b>Niemcy</b>         | <b>81</b>                               | <b>86</b>   | <b>76</b>   | <b>139</b>  | <b>171</b>  | <b>2993</b>   | <b>0.6</b>  | <b>0.6</b> | <b>0.6</b> | <b>1.0</b> | <b>1.0</b> | <b>16.8</b> |
| Grecja                | 35                                      | 25          | 20          | 21          | 21          | 58            | 6.8   | 6.0        | 6.1        | 8.9        | 8.6        | 20.6        |
| Islandia              | -                                       | 0           | 0           | 0           | 3           | 3             | -   | 0.7        | 0.8        | 0.9        | 6.8        | 7.1         |
| Irlandia              | 0                                       | 0           | 0           | 0           | 0           | 1             | 0.0   | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.1         |
| Włochy                | 3                                       | 525         | 247         | 404         | 840         | 982           | 0.1   | 12.1       | 9.0        | 11.8       | 21.0       | 25.5        |
| Japonia               | 0                                       | 1           | 1           | 1           | 1           | 0             | 0.0   | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0         |
| Korea                 | -                                       | -           | -           | -           | -           | -             | -   | -          | -          | -          | -          | -           |
| Luksemburg            | -                                       | -           | 0           | 0           | -           | -             | -   | -          | 0.0        | 0.1        | -          | -           |
| Holandia              | 340                                     | 481         | 339         | 373         | 935         | 1326          | 5.3   | 7.6        | 6.1        | 6.9        | 16.8       | 22.8        |
| Nowa Zelandia         | 13                                      | 14          | 19          | 19          | 20          | 17            | 3.7   | 3.3        | 4.3        | 4.3        | 3.9        | 3.8         |
| Norwegia              | 335                                     | 263         | 227         | 270         | 279         | 463           | 7.7   | 5.5        | 4.8        | 4.8        | 5.5        | 10.8        |
| Polska                | 5                                       | 6           | 8           | -           | -           | 9             | 1.4   | 1.6        | 1.8        | -          | -          | 2.1         |
| Portugalia            | 0                                       | 0           | 1           | 2           | 1           | 1             | 0.0   | 0.1        | 0.1        | 0.3        | 0.2        | 0.4         |
| Słowacja              | -                                       | -           | -           | 1           | 1           | 2             | -   | -          | -          | 1.1        | 1.2        | 2.0         |
| Słowenia              | -                                       | -           | 0           | 0           | 0           | 6             | -   | -          | 0.4        | 0.2        | 0.1        | 9.0         |
| Hiszpania             | 37                                      | 35          | 23          | 25          | 18          | 32            | 0.6   | 0.8        | 1.1        | 1.0        | 1.0        | 2.0         |
| Szwecja               | 397                                     | 489         | 571         | 705         | 1095        | 2397          | 8.7   | 8.7        | 10.9       | 12.1       | 17.6       | 33.8        |
| Szwajcaria            | 366                                     | 537         | 654         | 450         | 483         | 473           | 15.9  | 17.6       | 21.4       | 14.1       | 13.7       | 13.4        |
| Wielka Brytania       | 18                                      | 31          | 45          | 51          | 222         | 408           | 0.1   | 0.2        | 0.3        | 0.3        | 1.1        | 2.2         |
| Stany Zjednoczone     | 758                                     | 732         | 832         | 977         | 1246        | 1206          | 2.6   | 2.4        | 2.7        | 3.1        | 3.8        | 3.9         |
| <b>DAC łącznie</b>    | <b>3452</b>                             | <b>4448</b> | <b>4348</b> | <b>4854</b> | <b>6618</b> | <b>11 965</b> | <b>2.7</b>  | <b>3.3</b> | <b>3.4</b> | <b>3.6</b> | <b>4.8</b> | <b>9.1</b>  |
| <b>Inne kraje</b>     |   |             |             |             |             |               |   |            |            |            |            |             |
| Estonia               | -                                       | -           | -           | 0           | 0           | 1             | -   | -          | -          | 0.7        | 0.8        | 1.6         |
| Węgry                 | -                                       | -           | -           | -           | 10          | 10            | -   | -          | -          | -          | 7.2        | 6.5         |
| Malta                 | -                                       | -           | -           | -           | 11          | 3             | -   | -          | -          | -          | 52.5       | 18.5        |
| Rumunia               | -                                       | -           | -           | -           | 0           | -             | -   | -          | -          | -          | 0.0        | -           |
| Turcja                | 67                                      | 214         | 111         | 87          | 116         | -             | 6.9   | 16.8       | 4.4        | 2.6        | 3.2        | -           |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *ODA Reporting of in-donor country refugee costs*, DAC Secretariat, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf> [dostęp: 17.01.2017], s. 1.

Podobnie jak poprzednie ekipy rządowe, koalicja CDU/CSU/SPD postrzega współpracę rozwojową w kategoriach globalnej polityki strukturalnej, a mając na uwadze jej prewencyjny charakter uznaje ją za „perspektywiczną politykę pokojową”<sup>10</sup>. Obecny minister współpracy rozwojowej Gerd Müller (CSU) w działaniach wobec kryzysu uchodźczego nawiązuje do koncepcji *Polityki uchodźczej w ramach współpracy rozwojowej*, wypracowanej w 1994 r. przez ministra Carla-Dietera Sprangera (1991–1998). Zakładała ona: przeciwdziałanie przyczynom uchodźstwa w krajach pochodzenia, złagodzenie negatywnych następstw uchodźstwa w docelowych krajach rozwijających się, a także wspieranie powrotów i ponownego włączenia uchodźców do krajów rodzinnych. W swojej dotychczasowej aktywności Müller dążył do powiązania niemieckiego zaangażowania humanitarnego wraz ze wsparciem strukturalnego rozwoju państw przyjmujących i reintegracji uchodźców<sup>11</sup>. Celem niemieckiej pomocy rozwojowej jest zatem wkład w przezwycięzenie „strukturalnych i doraźnych przyczyn uchodźstwa, wsparcie regionów przyjmujących, reintegracja i działania na rzecz społecznej i politycznej stabilizacji”<sup>12</sup>.

## Strategia zaangażowania niemieckiej pomocy rozwojowej w przeciwdziałanie kryzysowi uchodźczemu

Opanowanie kryzysu uchodźczego jest „najwyższym priorytetem” niemieckiej polityki rozwojowej<sup>13</sup>. W 2014 r. BMZ, w reakcji na pojawiające się potrzeby międzynarodowe, uruchomiło trzy specjalne inicjatywy: 1) *przezwycięzanie przyczyn uchodźstwa – reintegracja uchodźców*, 2) *stabilizacja i rozwój w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie*, 3) *świat bez głodu*. Pierwsza z nich zakłada doraźne wsparcie uchodźców i krajów przyjmujących, a także przeciwdziałanie takim zjawiskom, jak ubóstwo, nierówność czy brak bezpieczeństwa żywnościowego. Niemieckie zaangażowanie rozwojowe ma służyć stworzeniu perspektyw samodzielnego życia dla uchodźców i zarazem wspierać społeczności przyjmujące poprzez budowę infrastruktury i zdolności. Celem drugiej inicjatywy jest pomoc w działaniach na rzecz pokoju, gospodarczej stabilizacji i promocji demokracji. Przykładem jest tworzenie miejsc pracy i możliwości kształcenia dla młodzieży w Egipcie i Tunezji. Ostatnia zmierza do wyeliminowania głodu i niedożywienia oraz stworzenia warunków pozwalających na wyżywienie rosnącej liczby ludności świata. W ramach inicjatywy wspierane są działania służące zatrudnieniu i wytwarzaniu dochodu na obszarach wiejskich, sprawiedliwemu dostępowi do ziemi i ochronie zasobów naturalnych.

Dodatkowo na konferencji dawców w Londynie 4 lutego 2016 r., której mottem było „Wsparcie Syrii i regionu”, Niemcy uruchomiły *Ofensywę zatrudnienia na Bliskim*

<sup>10</sup> Bundesregierung 2013, Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2), s. 180–181 [dostęp: 10.12.2016].

<sup>11</sup> BMZ, Die neue Politik des BMZ. 100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller, 2014, [www.pressebox.de/.../28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf](http://www.pressebox.de/.../28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf) [dostęp: 10.12.2016].

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/flyer/Flyer\\_EZ\\_wirkt.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf), s. 4 [dostęp: 10.01.2017].

*Wschodzie.* Z punktu widzenia kryzysu uchodźczego realizacja wszystkich powyższych inicjatyw obejmuje trzy płaszczyzny, które się wzajemnie uzupełniają i przenikają: przewyższanie przyczyn uchodźstwa, stabilizacja regionów przyjmujących oraz wsparcie uchodźców, przesiedlonych i powracających.

W 2016 r. BMZ przeznaczyło prawie trzy miliardy euro na bezpośrednią pomoc dla uchodźców, gmin przyjmujących, a także zmniejszenie przyczyn uchodźstwa. Na okres trwającej kadencji 2013–2017 ministerstwo wyasygnuje łącznie ponad 12 mld euro na rzecz przewyższania strukturalnych przyczyn uchodźstwa, wsparcie uchodźców i stabilizację regionów przyjmujących. Regionalnie niemieckie zaangażowanie koncentruje się na krajach sąsiadujących z Syrią, Jemenie, Afryce Północnej i Zachodniej, Rogu Afryki, Sudanie Południowym, Bałkanach Zachodnich i Ukrainie, a także Afganistanie oraz Pakistanie.

W listopadzie 2016 r. rząd federalny opublikował *Strategię na rzecz migracji i rozwoju. Plan działań dla zewnętrznej płaszczyzny polityki migracyjnej i uchodźczej*<sup>14</sup>. Podkreśla ona współzależność pomiędzy aktywnym kierowaniem i kształtowaniem procesów migracyjnych, a koniecznością stworzenia uwarunkowań dla bezpieczeństwa i pewnych ram dla zrównoważonego gospodarczego rozwoju w państwach ważnych pod tym względem. Wymaga to zazębiania instrumentów polityki zagranicznej, wewnętrznej, rozwojowej, gospodarczej, edukacyjnej i badawczej z państwami pochodzenia, a także współpracy na poziomie unijnym i międzynarodowym. Zarysowany „plan działań” prezentuje zarówno powzięte działania rządu federalnego, jak i te planowane. Rząd federalny podkreśla chęć aktywnego kierowania i kształtowania ruchów migracyjnych oraz uchodźczych. Szczególnie istotna jest „znaczna redukcja presji migracyjnej”, a tym samym wyraźne ograniczenie skali nielegalnej migracji i uchodźstwa. Wśród celów i wytycznych wymieniono: 1) redukcję przyczyn uchodźstwa i nielegalnej migracji, 2) polepszenie ochrony oraz wsparcia uchodźców w głównych krajach przyjmujących; 3) wykorzystanie potencjału legalnej migracji i aktywne kształtowanie oraz sterowanie procesów migracyjnych, 4) powroty osób bez perspektyw na pozostanie, a także wsparcie reintegracji w krajach pochodzenia<sup>15</sup>. Niemiecka polityka rozwojowa jest zatem jednym z instrumentów „spójnego całościowego podejścia”, łączącego politykę wewnętrzną, gospodarczą i bezpieczeństwa oraz uwzględniającą konsekwencje dla polityki zatrudnienia i społecznej. Natomiast kluczem do „lepszego kształtowania i kierowania migracją i prewencją uchodźczą” jest wzmocniona współpraca z najważniejszymi krajami przyjmującymi, pochodzenia i tranzytu. Zaangażowanie rządu federalnego koncentruje się na tzw. „punktach zapalnych” w tych krajach pomiędzy zachodnim Sahelem i Afganistanem/Pakistanem oraz wzdłuż głównych szlaków migracyjnych, państwach sąsiadujących z Syrią, szczególnie Turcją. Mając na uwadze wewnątrzafrykańskie fale uchodźców strategia eksponuje obciążenie krajów Afryki Subsaharyjskiej. W 2016 r. Niemcy przeznaczyły ok. 7 mld euro na cel „kierowania i kształtowania migracji” w krajach przyjmujących, pochodzenia i tranzytu<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/752470/publicationFile/221742/MigrationEntwicklung.pdf> [dostęp: 10.01.2017].

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 4.

Strategia przypisuje współpracy rozwojowej kluczową rolę w redukcji strukturalnych przyczyn uchodźstwa i nielegalnej migracji. Do strukturalnych przyczyn, które wywołują lub wzmacniają dynamikę uchodźstwa i migracji, zaliczono m.in. ciężkie łamanie praw człowieka, złe rządy, korupcję, dyskryminację, bezprawie, następstwa zmian klimatu, brak bezpieczeństwa żywnościowego, wysoki przyrost naturalny, jak i niekorzystne uwarunkowania gospodarcze. Niemiecka pomoc rozwojowa koncentruje się zatem na: wzmocnieniu struktur gospodarczych i prawnych w krajach pochodzenia, w sposób zrównoważony oraz długofalowy na polepszeniu tamtejszych warunków życiowych (budowa infrastruktury, wspieranie praworządności, walka z korupcją, zrównoważony rozwój gospodarczy, bezpieczeństwo żywnościowe, dostosowanie do zmian klimatu). Wsparcie gospodarcze i polityczne ma otworzyć perspektywy pozostania w krajach pochodzenia dzięki stworzeniu miejsc pracy oraz inwestycji. W Afryce Subsaharyjskiej rząd federalny wspiera zakładanie prywatno-państwowych partnerstw w ramach projektu „zatrudnienie dla zrównoważonego rozwoju Afryki” w sektorze surowcowym i rolnictwie. Niemieckie inwestycje w edukację, kształcenie wyższe, badania i rozwój w krajach pochodzenia mają przyczynić się do podniesienia standardów płacowych i życiowych. Od 2012 r. niemiecka współpraca rozwojowa wspiera ofensywę zatrudnienia młodych osób w Afryce Północnej, w reakcji na wydarzenia Arabskiej Wiosny. Ponadto w 2016 r., we współpracy z Unią Afrykańską, rozpoczęto „inicjatywę kształcenia dla Afryki” – początkowo w Tunezji, Nigerii, Kenii, Kamerunie i Afryce Południowej. Ma ona efektywnie przyczynić się do stworzenia nowych perspektyw zarobkowych na miejscu dla młodych Afrykańczyków<sup>17</sup>.

Kolejnym celem, w którym rząd federalny przypisuje duże znaczenie współpracy rozwojowej jest polepszenie ochrony i wsparcia uchodźców w głównych państwach przyjmujących<sup>18</sup>. Służyć ma temu „kompleksowa pomoc humanitarna dla ochrony, pomocy i wsparcia uchodźców, przesiedlonych, gmin przyjmujących, jak i przed przymusowym wysiedleniem”. W ramach współpracy rozwojowej Niemcy pomagają krajom i wspólnotom przyjmującym przy sprostaniu wyzwaniom, które pociąga za sobą napływ uchodźców. Rząd wspiera w szczególności edukację<sup>19</sup> i programy zatrudnienia (np. *Cash for Work*), a także zrównoważoną budowę i rozbudowę infrastruktury (zaopatrzenie w wodę i prąd, ulice, szkoły). Angażując do udziału w projektach uchodźców i lokalną ludność zapobiega się potencjalnym konfliktom<sup>20</sup>. Punkt ciężkości stanowią kraje graniczące z Syrią<sup>21</sup>. W ramach unijnego Instrumentu

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 7

<sup>19</sup> *Ibidem*. Za pośrednictwem Deutsche Akademische Fluchtlinginitiative Albert Einstein (DAFI) przy UNHCR i DAAD rząd federalny przyznaje stypendia dla osób o przyznanym statusie uchodźcy, by umożliwić im studia wyższe w kraju przyjmującym. Na rok 2016/2017 przewidziano 1900 stypendiów na studia wyższe dla syryjskich uchodźców.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Niemcy angażują się aktywnie w polityczne rozwiązanie kryzysu syryjskiego. Są trzecim bilateralnym dawcą pomocy dla Syrii: od 2012 r. rząd federalny wyasygnował na kompleksowe działania prawie 2,5 mld euro. W 2016 r. zapowiedziano dalsze 2,3 mld na konferencji dawców „Supporting Syria and the region”.



Pomocy dla Uchodźców w Turcji, opiewającego na kwotę 3 mld euro, wkład Niemiec wynosi 21%<sup>22</sup>.

Według danych UNHCR wojna domowa w Syrii pociągnęła za sobą 4,9 mln uchodźców i prawie 6,6 mln wewnętrznie przesiedlonych. Do tej pory większość z nich trafiła do Turcji (2,7 mln), Libanu (1 mln) i Jordanii (0,65 mln). W Iraku ok. 4,4 mln wewnętrznie przesiedlonych szukało schronienia w innych częściach kraju przed atakami Państwa Islamskiego. Większość uchodźców żyje we wspólnotach poza obozami dla uchodźców. Na wspomnianej wyżej międzynarodowej konferencji dawców, 4 lutego 2016 r. w Londynie, rząd federalny zobowiązał się do przekazania łącznie 2,3 mld euro bilateralnej pomocy do 2018 r. – w tym z budżetu BMZ 850 mln euro. Zainicjowana w 2016 r. *Ofensywa zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* nawiązuje do agendy konferencyjnej<sup>23</sup>. Uzupelnia ona i wzmacnia średnio- i długofalowe zaangażowanie BMZ w regionie. Jej celem jest stworzenie możliwości zatrudnienia dla uchodźców. Bezpośrednio wynagradzane prace<sup>24</sup> (*Cash for Work*) pozwalają im na samodzielne utrzymanie się. Ważnym elementem wielu projektów są miejsca pracy również dla potrzebującej ludności wspólnot przyjmujących. Tym samym program zmniejsza konkurencję na rynku pracy, jak i napięcia w społeczności lokalnej. Projekty ukierunkowane są jednocześnie na możliwie duże zaangażowanie kobiet. W 2016 r., w ramach wszystkich projektów *Ofensywy zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* (z budżetem 200 mln euro), stworzono w Libanie, Jordanii, Turcji i północnym Iraku m.in. ponad 56 tys. miejsc pracy, 300 tys. dzieciom zapewniono dostęp do edukacji, ponad 5 tys. – osobom dostęp do kształcenia i doskonalenia zawodowego, ponad 100 szkół otrzymało środki do renowacji i utrzymania pomieszczeń, 1700 wyremontowanych mieszkań dla uchodźców. Rząd federalny zapowiedział kontynuację i rozbudowę ofensywy w 2017 r. i tym samym wzmocnienie zaangażowania w regionie<sup>25</sup>.

Na 2017 r. BMZ dysponuje budżetem w wysokości 8,541 mld euro (w tym 685 mln/8% na specjalne inicjatywy)<sup>26</sup>, co oznacza jego wzrost o 15% w porównaniu z rokiem 2016 (7,407 mld euro). Obok walki z kryzysem uchodźczym i tworzeniem perspektyw dla młodych w Afryce, w centrum działań BMZ znajdują się walka z głodem, niedożywieniem, zmiany klimatu oraz tworzenie zrównoważonych łańcuchów dostaw. W przekonaniu ministra Müllera wzrost budżetu ministerstwa odzwierciedla rosnące znaczenie polityki rozwojowej w rozwiązywaniu globalnych wyzwań. Jego zdaniem jest to „wyraźny sygnał, że nie da się rozwiązać międzynarodowych kryzysów bez polityki rozwojowej. Udowodniliśmy już szybkie działanie polityki rozwojowej: program *Cash for Work* stworzył ponad 40 tys. miejsc pracy w związku z kryzysem syryjskim. Również w Afryce potrzebne są nowe rozwiązania i silniejsze

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>23</sup> *Beschäftigungsoffensive Nahost Cash for Work dezember 2016*, [http://www.bmz.de/de/media-thek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materialie299\\_cash\\_for\\_work.pdf](http://www.bmz.de/de/media-thek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie299_cash_for_work.pdf) [dostęp: 10.01.2017].

<sup>24</sup> M.in. przy usługach komunalnych, utrzymaniu szkół.

<sup>25</sup> *Beschäftigungsoffensive Nahost Cash for Work dezember 2016*, *op. cit.*, s. 24.

<sup>26</sup> [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/haushalt/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html) [dostęp: 10.01.2017].



zaangażowanie. Tu stawiamy głównie na kształcenie zawodowe i wzmocnienie rolnictwa”<sup>27</sup>.

## Podsumowanie

Od swoich początków polityka rozwojowa RFN jest płaszczyzną aktywności zewnętrznej, w której przenikają się zarówno narodowe interesy gospodarcze, jak i chęć współkształtowania globalnych procesów. Bezpieczeństwo i rozwój w coraz większym stopniu są ze sobą wzajemnie powiązane. Międzynarodowa reakcja na masowy napływ uchodźców ma koncentrować się na źródłach tego zjawiska, które tkwią w niestabilności krajów rozwijających się, jak i minimalizowaniu jego konsekwencji. To założenie potwierdza *Biała Księga o polityce bezpieczeństwa RFN i przyszłości Bundeswehry*, przyjęta w lipcu 2016 r. Przeciwdziałanie źródłom uchodźstwa i nielegalnej migracji wymaga „wspólnych wysiłków społeczności międzynarodowej oraz krajów pochodzenia i tranzytu. Szczególne znaczenie przypisuje się wsparciu osób wewnątrznie przesiedlonych i uchodźców w państwach przyjmujących, bezpośredniego sąsiedztwa”<sup>28</sup>. Polityka rozwojowa ma być prewencyjną polityką na rzecz pokoju. Wyrazem mocniejszego zaangażowania w Afryce jest przyjęcie, w styczniu 2017 r., przez BMZ *Planu Marshalla dla Afryki*. W wywiadzie z 5 stycznia 2017 r. minister Gerd Müller przez pryzmat bezpieczeństwa podkreślił konieczność kontroli tożsamości trafiających do Europy uchodźców. Jednocześnie w jego przekonaniu nadzór nad afrykańskimi uchodźcami nie może polegać jedynie na utrudnianiu dostępu i ograniczeniach. Działania należy skoncentrować na rozbudowaniu współpracy gospodarczej z krajami pochodzenia, z zaangażowaniem prywatnych przedsiębiorców tak, by przykładowo „region Morza Śródziemnego postrzegany był jako wspólna strefa gospodarcza, by stworzyć tam gospodarkę, możliwości kształcenia i miejsca pracy dla młodych ludzi, również z pomocą niemieckich inwestycji prywatnych. Dodatkowo potrzebujemy nowych form wspólnego działania”<sup>29</sup>. Polityka rozwojowa w XXI wieku, w przekonaniu Müllera, „nie jest przedsiębiorstwem naprawczym, lecz innowacyjną, globalną polityką przyszłości”<sup>30</sup>. Natomiast problem uchodźców jest wyzwaniem, z którym będą się borykać „generacje przez kolejne 20 lat”, a mając na uwadze wojnę w Syrii, UE musi być zdolna do działania „z nową, europejską koncepcją bezpieczeństwa”<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/november/161111\\_pm\\_095\\_Hoher-Haushaltsaufwuchs-des-BMZ-Krisen-bewaeltigen-Perspektiven-vor-Ort-schaffen/index.jsp](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/november/161111_pm_095_Hoher-Haushaltsaufwuchs-des-BMZ-Krisen-bewaeltigen-Perspektiven-vor-Ort-schaffen/index.jsp) [dostęp: 10.01.2017].

<sup>28</sup> Bundesregierung 2016, Weißbuch 2016 – zur deutschen Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, s. 42.

<sup>29</sup> Müller fordert Überprüfung aller Flüchtlinge Entwicklungsminister im Interview 05. Januar 2017, <http://www.dnn.de/Nachrichten/Politik/Mueller-fordert-Ueberpruefung-aller-Fluechtlinge> [dostęp: 10.01.2017]

<sup>30</sup> Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt, [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/flyer/Flyer\\_EZ\\_wirkt.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf) [dostęp: 10.01.2017].

<sup>31</sup> <http://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/themen/Entwicklungsminister-Fluechtlinge-Humanitaet-Kriege-Krisenlaender-Reden-Terrorismus-Wiederaufbau;art2825,6334494> [dostęp: 10.01.2017].

*Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przewyżnianie kryzysu uchodźczego*  
**Streszczenie**

Przewyżnienie kryzysu uchodźczego jest „najwyższym priorytetem” niemieckiej polityki rozwojowej. Niemieckie zaangażowanie koncentruje się przede wszystkim na zwalczaniu strukturalnych przyczyn uchodźstwa, wsparciu uchodźców i stabilizacji regionów przyjmujących. Polityka rozwojowa ma być prewencyjną polityką na rzecz pokoju. Ukazane zostały m.in. założenia inicjatywy Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) *Ofensywy zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* oraz jej realizacja.

**Słowa kluczowe:** współpraca rozwojowa, kryzys uchodźczy, ODA, Niemcy, bezpieczeństwo

*The impact of security issues on development assistance from the perspective of the German activities to overcome the refugee crisis*  
**Abstract**

Finding a way to deal with the refugee situation is a matter of top priority for German development policy. This paper analyses the contribution of the German development policy to dealing with the growing influx of refugees from war zones and crisis areas into Europe. It deals with the question of the role of the development policy to forestall displacement. The German activities address three areas of intervention: tackling the root causes of displacement, supporting refugees and stabilising host regions. Among other things, the analysis takes a look at an initiative launched by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) Middle East Employment Drive.

**Key words:** development policy, refugee crisis, ODA, Germany, security

*Влияние проблем безопасности на роль сотрудничества в целях развития: на примере участия Германии в преодолении миграционного кризиса*  
**Резюме**

Преодоление миграционного кризиса является «главным приоритетом» политики развития Германии. Эта политика, в первую очередь, сконцентрирована на борьбе со структурными причинами беженства, поддержке беженцев и стабилизации регионов, принимающих беженцев. Политика в области развития должна быть активной политикой, направленной на поддержку мира. В статье, в частности, рассмотрена программа Федерального министерства по делам экономического сотрудничества «Занятость на Ближнем Востоке» и ее реализация.

**Ключевые слова:** сотрудничество в области развития, миграционный кризис, Официальная помощь в целях развития (ODA), Германия, безопасность





## Aleksandra Trzcielińska-Polus

Uniwersytet Opolski

# Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec jako konsekwencja procesów imigracyjnych

Artykuł ukazuje wybrane kategorie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec, które związane są pośrednio lub bezpośrednio z napływem do tego państwa imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w latach 2015 i 2016, z uwzględnieniem także niektórych negatywnych skutków wcześniejszych przyjazdów *Gastarbeiterów* tureckich i członków ich rodzin. Na podstawie opublikowanych na przełomie 2016 i 2017 r. raportów i sprawozdań rządowych na temat imigracji oraz najnowszych doniesień prasowych zaprezentowana zostanie skala tego procesu oraz główne problemy, jakie z sobą przyniosł.

Kiedy minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière obejmował to stanowisko w 2009 r., w swoim pierwszym wystąpieniu na forum Bundestagu stwierdził, że Niemcy są jednym z najbezpieczniejszych państw w świecie (*Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt*)<sup>1</sup>. Na przełomie 2016 i 2017 r. coraz więcej Niemców oceniało krytycznie stan bezpieczeństwa w swoim kraju, obawiając się przede wszystkim zamachów terrorystycznych<sup>2</sup>. Niemcy przyznają, że czują się coraz mniej bezpiecznie,

<sup>1</sup> Przemówienie ministra spraw wewnętrznych z 11.11.2009 r.: Wir wollen ein Land sein, das zusammenhält, [https://www.thomasdemaiziere.de/home\\_032016/Redebtg1.pdf](https://www.thomasdemaiziere.de/home_032016/Redebtg1.pdf) [dostęp: 12.01.2017].

<sup>2</sup> W studium na temat lęków i obaw Niemców (*Angst-Studie*) przygotowanym pod koniec 2016 r. przez jedną z największych niemieckich spółek ubezpieczeniowych, R+V Versicherung, na pierwszym miejscu znalazł się terroryzm, na miejscu drugim – ekstremizm polityczny, a na trzecim – napięcia wywołane napływem cudzoziemców. Na dalszych pozycjach odnotowano obawy związane z opieką na starość oraz zachorowaniami na ciężkie choroby. K. Iskander, H. Schwan, *Da traut sich keine Frau hin*, „Frankfurter Allgemeine Woche” 2017, nr 2, s. 34.

szczególnie w miejscach publicznych i podczas masowych imprez. Obawy o życie i zgromadzony majątek uzasadniane są głównie dużą liczbą przybyłych w ostatnich dwóch latach imigrantów z krajów arabskich. Należy spodziewać się w związku z tym, że kampania przed jesiennymi wyborami parlamentarnymi w 2017 r. zdominowana zostanie przez dwa tematy – bezpieczeństwo i imigrację.

Republika Federalna Niemiec jest w Europie krajem przyjmującym najwięcej imigrantów. Od dziesiątków lat przybywały i przybywają nadal do tego państwa legalnie oraz nielegalnie, na pobyt stały lub czasowy, tysiące osób z różnych stron świata. Polityka imigracyjna (*Einwanderungspolitik*), polityka w sprawie cudzoziemców (*Ausländerpolitik*), a także polityka mająca na celu ich integrację (*Integrationspolitik*), była i pozostaje tematem burzliwych dyskusji w społeczeństwie niemieckim, a także przedmiotem intensywnej debaty i sporów politycznych. Imigranci (szczególnie ci, którzy przybywają z innych kręgów kulturowych) stają się w Niemczech powodem konfliktów politycznych oraz społecznych. Wraz z sobą przywożą bowiem tzw. niewidzialny bagaż – wyposażenie kulturowe, często także traumę związaną z wojną, biedą i trudami dotarcia do Niemiec. Problemem staje się najczęściej konflikt przywiezionych wartości, norm i sposobów zachowań z zastanymi w kraju imigracji. Mimo iż nie brak ekspertyz na temat szans i korzyści, jakie odczuje gospodarka i starzejące się społeczeństwo przyjmujące imigrantów, to jednak obecnie przeważają w Niemczech dyskusje o związanych z tym procesem kosztach i zagrożeniach bezpieczeństwa.

Opublikowany w grudniu 2016 r. jedenasty raport przygotowany przez Aydan Özoğuz, pełnomocnika rządu federalnego ds. migracji, uchodźców i integracji, prezentuje dane na temat przedsięwzięć rządu dotyczących wyrównywania szans imigrantów w niemieckim społeczeństwie i zmian w ustawodawstwie dotyczących osób przybyłych do tego państwa z zagranicy. Z raportu wynika, że w Niemczech w 2016 r. mieszkało łącznie 17,1 mln osób (co stanowiło 20% 82-milionowego społeczeństwa) z „migracją w tle” (*mit Migrationshintergrund*)<sup>3</sup>. Określenie to odnosi się do osób, których przodkowie lub one same przybyły do Niemiec z zagranicy. Szczególną uwagę zwraca się w raporcie na napływ w ostatnich dwóch latach ogromnej liczby uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, ubiegających się w RFN o azyl polityczny. O ile bowiem w 2014 r. w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*) złożono 202 834 wnioski o przyznanie statusu azylanta, to w 2015 r. urząd ten, który nie był w stanie przyjąć wszystkich pretendujących, odnotował wpłynięcie 476 649 wniosków o azyl (wzrost o 135%). Natomiast w 2016 r. (do końca października) zarejestrowano 693 758 takich wniosków<sup>4</sup>. Jesienią 2015 r., gdy kanclerz Merkel ogłosiła tzw. politykę otwartych drzwi dla uchodźców, codziennie przybywało ich do Niemiec średnio ok. 10 tys., a łączna ich liczba za ten rok wyniosła ostatecznie ponad 890 tys. osób<sup>5</sup>. W roku 2016 napływ uchodźców uległ

<sup>3</sup> 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland (Dezember 2016), s. 1.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 30.09.2016: Bundesinnenminister de Maizière gibt aktuelle Flüchtlingszahlen bekannt. Cyt. za: 11. Bericht..., *op. cit.*, s. 1. Zamieszczona w tekście liczba 890 tys. wymaga wyjaśnienia, albowiem powszechnie podawano do wiadomości, że Niemcy w 2015 r. przyjęły ponad milion uchodźców. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych RFN wyjaśnia w ra-

trzykrotnemu zmniejszeniu – do ok. 300 tys. osób (15 tys. średnio miesięcznie) dzięki zamknięciu tzw. trasy bałkańskiej i podpisaniu 18.03.2016 r. przez Unię Europejską umowy z Turcją w sprawie migracji<sup>6</sup>.

Najwięcej uchodźców, zgodnie z danymi systemu rejestracji EASY, przybyło w 2015 r. kolejno z Syrii – 428 468 osób, Afganistanu – 154 046 i Iraku – 121 662<sup>7</sup>. W następnych latach (nawet jeśli wojna między siłami wiernymi prezydentowi Baszszarowi al-Asadowi a zbrojną opozycją zostałaby zażegnana) należy oczekiwać dalszego napływu migrantów z tych państw do RFN, m.in. w ramach łączenia rodzin. W wyniku przyjęcia w ostatnim okresie tak ogromnej liczby imigrantów z państw arabskich, liczba muzułmanów w Niemczech wzrosła do ponad 4 mln.

Pełnomocnik rządu ds. migracji przyznaje, że na tak ogromny strumień przybywających w 2015 r. uchodźców ani federacja, ani poszczególne landy, w tym gminy, ale także ustawodawstwo i infrastruktura w Niemczech (w szczególności dotyczy to ich rejestracji i zapewnienia dachu nad głową) nie były przygotowane. Należy jednak z uznaniem przyznać, że humanitarnej katastrofy nie odnotowano, a dzięki ofiarnemu zaangażowaniu tysięcy wolontariuszy, organizacji charytatywnych, policji, wojska, kościołów i wielu innych instytucji udało się Niemcom przyjąć tę ogromną rzeszę uchodźców i zapewnić im lokum, wyżywienie, opiekę lekarską, udział w kursach językowych, zawodowych i wiele innych świadczeń. Ceną za „otwarcie granic” latem 2015 r. i za humanitarną politykę wobec uchodźców (tzw. *Willkommenspolitik*) był jednak spadek poparcia społeczeństwa dla rządu, szczególnie dla kanclerz Angeli Merkel i wzrost popularności antyimigranckiej i antymuzułmańskiej partii Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland – AfD*), oskarżającej rząd o wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, przede wszystkim ze strony islamskich radykałów. Krytycy kanclerz Merkel określają imigrantów mianem „niebezpiecznej hordy”, a większość Niemców opowiada się za zaostrzeniem polityki wobec tych imigrantów, którzy wchodzą w konflikt z prawem.

Termin bezpieczeństwo wewnętrzne ma w Niemczech swoją specyfikę związaną z historią tego państwa. W Niemczech Zachodnich wszedł on do powszechnego użycia w polityce oraz jako kategoria badawcza w latach 60. XX w., w związku z zagrożeniami wynikającymi z radykalizacji nastrojów społecznych oraz protestami zainicjowanymi przez pierwsze powojenne pokolenie obywateli kontestujących ówczesny porządek w państwie i domagających się m.in. rozliczenia z nazistowską przeszłością. Natomiast w latach 70. i 80. związany był głównie z nowym wyzwaniem, jakim stały się ataki terrorystyczne Frakcji Czerwonej Armii (*Rote Armee Fraktion – RAF*). Obecnie, w drugiej dekadzie XXI w., bezpieczeństwo wewnętrzne jest, po pierwsze,

---

porcie nt. migracji, że w systemie rejestracji EASY, w którym następuje pierwszy przydział przybywających uchodźców do poszczególnych krajów związkowych, odnotowano 1 091 894 przybyłych osób. Niektóre z nich zostały jednak zarejestrowane błędnie, inne podwójnie, a niektóre opuściły teren Niemiec, udając się do innych państw. Por.: *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag des Bundesregierung*, Migrationsbericht 2015, s. 5.

<sup>6</sup> Na początku 2017 r. na rozstrzygnięcie oczekiwało jeszcze ok. 400 tys. wniosków azylowych, a proces rozpatrywania jednego wniosku trwa średnio 6,9 miesiąca. Nowa szefowa Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców, Jutta Cordt, zapowiedziała zmiany w funkcjonowaniu urzędu. J. Staib, *Auf ihre Weise*, „Frankfurter Allgemeine Woche” 2017, nr 2, s. 33.

<sup>7</sup> *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration...*, op. cit., s. 116.

nierozerwalnie łączone z bezpieczeństwem zewnętrznym<sup>8</sup>, a po drugie, spektrum zagrożeń, ryzyka i wyzwań z nim związanych ulega cały czas poszerzeniu, między innymi właśnie w związku z procesem lawinowego napływu imigrantów. Wcześniejsze (głównie w państwie pruskim) sprowadzanie bezpieczeństwa do toposu „spokój/prawo i porządek” (*Ruhe und Ordnung*)<sup>9</sup> musiało w liberalnym i demokratycznym państwie prawa ulec transformacji, a w dzisiejszych realiach, kiedy następuje zmiana charakteru zagrożeń oraz ich eskalacja, stało się przede wszystkim synonimem życia bez strachu, w warunkach wolności i zapewnienia możliwości pełnego rozwoju społeczeństwa.

Brak jest w Niemczech jednej precyzyjnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego w dokumentach o charakterze prawnym<sup>10</sup>. Niektórzy niemieccy autorzy podkreślają różnice między bezpieczeństwem wewnętrznym (*innere Sicherheit*) a bezpieczeństwem publicznym (*öffentliche Sicherheit*)<sup>11</sup>. Z kolei leksykony polityki oraz sami politycy<sup>12</sup> używają obu tych terminów najczęściej zamiennie<sup>13</sup>. Zdaniem Hansa-Jörga Albrechta, bezpieczeństwo publiczne to ochrona przed nieprzestrzeganiem obowiązującego porządku prawnego, łamaniem praw obywateli oraz zakłócaniem funkcjonowania instytucji państwowych, ale także ochrona systemu wartości i norm przyjętych przez społeczeństwo jako cenne i pożądane. Natomiast bezpieczeństwo wewnętrzne powszechnie wiązane jest z zagrożeniami w formie aktów przemocy, przestępczości zorganizowanej i transnarodowej, handlu narkotykami, korupcji, ataków w cyberprzestrzeni, a obecnie głównie z terroryzmem międzynarodowym, w tym z zagrożeniami życia i zdrowia obywateli wynikającymi z wszelkiego rodzaju działań przestępczych. Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego utożsamiane są najczęściej z łamaniem prawa i nielegalną działalnością prowadzoną w danym państwie, w związku z czym niezbędne staje się jej zapobieganie i zwalczanie<sup>14</sup>. Zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego dotyczą ochrony przed zagrożeniami czyhającymi na poszczególnych obywateli oraz społeczeństwo, jako całość, a także zapobiegania destabilizacji konstytucyjnego ładu politycznego, społecznego i gospodarczego. Zapewnienie bezpieczeństwa spoczywa na służbach wywiadowczych: Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz*)

<sup>8</sup> Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne traktowane są w polityce niemieckiej jako składowe bezpieczeństwo narodowego.

<sup>9</sup> A. Saupe, *Von „Ruhe und Ordnung” zur „Inneren Sicherheit”. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive*, „Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History” 2010, nr 2, s. 2, <http://www.zeithistorische-forschungen.de/2-2010/id%3D4674> [dostęp: 10.01.2017].

<sup>10</sup> K.P. Marczuk, *Współpraca dobrosąsiedzka Francji i Niemiec w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Studia Politica Germanica” 2012, nr 1, s. 265.

<sup>11</sup> H.-J. Albrecht, *Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde*, <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138618/definitionen-und-konzepte?p=all> [dostęp: 10.01.2017].

<sup>12</sup> Minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière stwierdził przykładowo w jednym z wywiadów dla czasopisma „Die Zeit”, że „bezpieczeństwo jednostki powstaje dzięki bezpieczeństwu publicznemu”. Por.: *Balance zwischen Freiheit und Sicherheit*, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2017/01/2017-01-12-de-maiziere-c3%A8re-die-zeit.html> [dostęp: 12.01.2017].

<sup>13</sup> M.G. Schmidt, *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart 1995, s. 425.

<sup>14</sup> V. Golbert, *Innere Sicherheit in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten. Ausgewählte Aspekte des Verbrechensproblem im Spätkapitalismus, Real- und Postsozialismus*, Hamburger Studien zur Kriminologie und Kriminalpolitik, Band 32, Münster–Hamburg–London 2003, s. 16.



i jego odpowiednikach landowych, Federalnym Urzędzie Kryminalnym (*Bundeskriminalamt*), organach ścigania (policji, prokuraturze, sądach) oraz na innych urządach, agendach i instytucjach zajmujących się utrzymaniem porządku. Wśród tych ostatnich w kontekście omawianego tematu wymienić należy np.: urzędy ds. obcokrajowców, Wspólne Centrum Obrony przed Terroryzmem (*das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum*) czy Centrum Obrony przed Prawicowym Ekstremizmem (*Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus*).

Wielu badaczy zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym Niemiec przyznaje, że obecne zagrożenia znajdują przede wszystkim wyraz w obawach i lękach Niemców, których źródłem są imigranci, postrzegani jako przyczyny ryzyka, niebezpieczeństwa i rodzących się konfliktów<sup>15</sup>. Powiązania między migracjami a bezpieczeństwem są w Niemczech faktem bezspornym. Mają one jednak złożony charakter i stanowią dziś arcyważny temat badawczy. Symbolem tej korelacji stał się m.in. Anis Amri – imigrant z Tunezji, który złożył przysięgę na wierność tzw. Państwu Islamskiemu i w grudniu 2016 r. dokonał zamachu terrorystycznego podczas Jarmarku Bożonarodzeniowego w Berlinie.

W RFN, jak już wcześniej stwierdzono, z roku na rok rośnie znaczenie polityki imigracyjnej i waga samego problemu imigracji oraz procesów integracji/braku integracji imigrantów ze społeczeństwem niemieckim, a także konieczność permanentnego monitoringu związanych z tym zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i trudności łączących się z prewencją oraz ich zwalczaniem. Mimo ogromnego doświadczenia, jakie Niemcy posiadają w przyjmowaniu imigrantów, ich masowy napływ w 2015 r. stał się źródłem wyzwań dla pojedynczych osób, społeczeństwa jako całości, państwa i jego instytucji zajmujących się rejestracją, rozlokowaniem, aprowizacją, a także ochroną przybyszy. Stał się również, jak stwierdzono we wstępie, przyczyną spadku poczucia bezpieczeństwa wśród Niemców. Jak wynika z badań sondażowych telewizji ZDF ze stycznia 2017 r., 51% Niemców było zdania, że władze w niedostateczny sposób chronią społeczeństwo przed terrorystami, którzy rekrutowali się w minionym roku właśnie spośród imigrantów<sup>16</sup>. Od poprzednich badań z października 2016 r. nastąpił skokowy wzrost (o 20%) odsetka osób krytycznie oceniających bezpieczeństwo w Niemczech. Z kolei z sondażu przeprowadzonego na zlecenie tygodnika „Bild am Sonntag” przez instytut badania opinii TNS EMNID – także opublikowanego w mediach w styczniu 2017 r. – wynika, że prawie 60% (58%) kobiet w Niemczech czuje się zagrożonych, a powodem spadku poczucia bezpieczeństwa (szczególnie w miejscach publicznych) jest właśnie masowa imigracja z krajów muzułmańskich<sup>17</sup>. Swobodną symboliczną datą utraty poczucia bezpieczeństwa przez kobiety stała się noc sylwestrowa w 2015 r., podczas której ponad 1000 kobiet w Kolonii stało się obiektem gwałtów, kradzieży i molestowania, a ich sprawcami okazali się w większości imigranci.

<sup>15</sup> L. Zedner, *Security*, Abingdon, New York 2009, s. 55; H. Henkel, *Turkish Islam in Germany: A Problematic Tradition or the Fifth Project of Constitutional Patriotism?*, „Journal of Muslim Minority Affairs” 2008, Vol. 28, No. 1, s. 114, cyt. za: K.P. Marczuk, *op. cit.*, s. 266–267.

<sup>16</sup> *Große Zustimmung für härteres Vorgehen gegen „Gefährder”*, <https://www.zdf.de/politik/politbarometer/politbarometer-abschiebehaft-100.html> [dostęp: 16.01.2017].

<sup>17</sup> *Mehrheit der Frauen fühlt sich in Deutschland unsicher*, 9.01.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article160965024/Mehrheit-der-Frauen-fuehlt-sich-in-Deutschland-unsicher.html> [dostęp: 10.01.2017].

Noworoczne imprezy w 2016 r. w niektórych niemieckich miastach zostały odwołane, a w innych (przede wszystkim w Kolonii)<sup>18</sup> odbywały się „pod specjalnym nadzorem”, tzn. były ochraniające przez zwiększone liczebnie oddziały policji wyposażone w odpowiedni sprzęt do przeciwdziałania ewentualnym zamieszkom i atakom. W wielu miastach mówi się jednak o „strefach zakazanego wstępu”, tzn. o dzielnicach, w których nie można czuć się bezpiecznie z powodu mieszkających tam imigrantów.

Terminem *Gefährder* w niemieckich mediach i wystąpieniach polityków określa się cudzoziemców zagrażających bezpieczeństwu. Określenie to dotyczy głównie islamistów, podejrzewanych o dokonanie lub przygotowywanie się do popełnienia ciężkich przestępstw, szczególnie tych, co do których dopuszcza się podsłuch telefoniczny i które wymienione są w paragrafie 100a Kodeksu postępowania karnego. Liczbę *Gefährder* Federalny Urząd Kryminalny określił w grudniu 2016 r. na 549 osób<sup>19</sup>, spośród których około połowy (224 osoby) znajdowało się na terytorium Niemiec. Pod koniec 2016 r. 62 osoby z tej listy podlegały deportacji z Niemiec, ze względu na odmowę udzielenia im azylu. Jednak z powodu braku dokumentów tożsamości lub innych przyczyn (np. choroby) ich wysiedlenie opóźniało się. Oprócz listy *Gefährder* (tzw. *Terror-Watchlist*) urząd sporządził także wykaz 368 tzw. ważnych postaci („*relevante Personen*”) w grupie islamistów mieszkających w Niemczech, podlegających obserwacji, wśród których 74 osoby stanowili konwertyci.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa, jakie wiązane są z imigrantami, można określić jako:

- społeczno-ekonomiczne;
- polityczne;
- demograficzne (według niektórych prognoz, do 2020 r. liczba muzułmanów w Niemczech może wzrosnąć nawet do ok. 20 mln)<sup>20</sup>;
- kulturowe (dotyczące narodowej kultury<sup>21</sup> i tożsamości Niemców, ale także religii – mimo konstytucyjnie zagwarantowanej swobody wyznawania religii)<sup>22</sup>.

Uszczegóławiając tę typologię z punktu widzenia konkretnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, stwierdzić należy, że imigranci stają się w Niemczech przyczyną:

- narastania napięć społecznych i podziałów. Z jednej strony, następuje polaryzacja społeczeństwa: część Niemców optuje za przyjmowaniem uchodźców i angażuje się w akcje pomocy dla nich; inni natomiast są temu przeciwni. Dochodzi do podsycania strachu przed muzułmanami, m.in. za pomocą Internetu, gdzie

<sup>18</sup> Policja w Kolonii po nocy sylwestrowej została w mediach oskarżona o rasizm, w związku z tym, iż zbyt rygorystycznie, zdaniem np. lewicy, kontrolowała azylantów.

<sup>19</sup> M. Stürzenhofecker, *Was ist ein Gefährder?*, „Zeit Online”, 21.12.2016, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-12/gefahrder-deutschland-bka-islamismus-innere-sicherheit> [dostęp: 2.01.2017].

<sup>20</sup> P. Katzenberger, *Geben lernen*, 24.08.2016, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/umgang-mit-fluechtlingen-geben-lernen-1.3125383> [dostęp: 20.01.2017].

<sup>21</sup> Alternatywa dla Niemiec zgłasza w tym kontekście projekt ustawy w sprawie ochrony języka niemieckiego jako dobra kultury.

<sup>22</sup> Takie religie jak chrześcijaństwo, judaizm czy buddyzm są postrzegane przez zdecydowaną większość Niemców jako wzbogacenie życia społecznego. Islam natomiast jest przede wszystkim uważany za zagrożenie. Por. *Bertelsman Stiftung: Religionsmonitor „verstehen was verbindet”. Sonderauswertung Islam 2015*, cyt. za: 11. *Bericht...*, op. cit., s. 11.

zamieszczane są zdjęcia, komentarze, posty i memy, w których przedstawia się imigrantów jako nierobów pragnących żyć z zasiłków, niedostosowanych kulturowo, dążących do wprowadzenia szariatu w nowych miejscach zamieszkania, a przede wszystkim przygotowujących zamachy terrorystyczne. Z drugiej strony, to m.in. imigranci są powodem utrzymywania się i utrwalaania różnic między wschodnimi i zachodnimi krajami federacji. Opublikowany doroczny Raport rządu federalnego o stanie zjednoczonego państwa (*Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit*) z 2016 r. nie pozostawia złudzeń co do zagrożeń dla rozwoju społeczeństwa i gospodarki we wschodnich landach, czego powodem jest m.in. narastająca niechęć do obcokrajowców, brak tolerancji i wzrost siły skrajnej prawicy. Nasilająca się agresja wobec cudzoziemców (niechęć i wrogość w stosunku do obcych, mimo że w nowych landach rozlokowana jest ich znikoma liczba w porównaniu z landami zachodnimi), jak stwierdza się w Raporcie, stanowi zagrożenie dla pokoju i ładu w Niemczech<sup>23</sup>. Jednym ze wskaźników obrazujących te różnice jest liczba przestępstw popełnionych z motywów prawicowo-ekstremistycznych w przeliczeniu na milion mieszkańców. Wskaźnik ten, jak wynika z Raportu Urzędu Ochrony Konstytucji (*Verfassungsschutzbericht*), dla zachodnich krajów federacji w 2015 r. kształtował się na poziomie 10,5, podczas gdy w Meklemburgii-Pomorzu Przednim wyniósł 58,7, w Brandenburgii – 51,9, Saksonii – 49,6, Saksonii-Anhalt – 42,6, Berlinie – 37,9, a w Turyngii – 33,9<sup>24</sup>;

- rozwoju w całych Niemczech populizmu, radykalizmu, ksenofobii, po islamofobię, rasizm i różne inne formy ekstremizmu politycznego<sup>25</sup>. Konsekwencją tej sytuacji jest wzrost znaczenia na scenie politycznej i coraz większa siła oddziaływania na społeczeństwo ugrupowań skrajnie prawicowych. Mowa tu przede wszystkim o rosnącym poparciu społecznym dla Alternatywy dla Niemiec (na początku 2017 r. poparcie to wynosiło w różnych sondażach od 11 do 15%)<sup>26</sup>, Narodowo-demokratycznej Partii Niemiec (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands – NPD*)<sup>27</sup> czy ruchu Pegidy<sup>28</sup>. W ww. Raporcie rządu o stanie zjednoczonego państwa wymienia się także inne prawicowe ugrupowania terrorystyczne, np. Narodowo-Socjalistyczne Podziemie (*Nationalsozialistischer Untergrund – NSU*), które powstało w środowisku ekstremistów, a którego członkowie byli sprawcami dziesięciu brutalnych morderstw oraz napadu z użyciem ładunków wybuchowych<sup>29</sup>;

<sup>23</sup> *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2016*, s. 10–11, [https://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/Berichte/jahresbericht\\_de\\_2016.pdf?blob=publicationFile&v=3](https://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/Berichte/jahresbericht_de_2016.pdf?blob=publicationFile&v=3) [dostęp: 11.01.2017].

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Smutny raport o stanie Niemiec. Na wschodzie nasila się ksenofobia*, <http://www.dw.com/pl/smutny-raport-o-stanie-niemiec-na-wschodzie-nasila-si%C4%99-ksenofobia/a-19566479> [dostęp: 11.01.2017].

<sup>26</sup> *Aktueller Bundeswahlrend – 27. Januar 2017*, <http://www.wahlumfrage.de/aktueller-bundeswahlrend-27-januar-2017> [dostęp: 28.01.2017].

<sup>27</sup> 17.01.2017 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe po raz kolejny odrzucił jako bezzasadny wniosek o delegację partii NPD.

<sup>28</sup> Pegida – Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu – populistyczny ruch powstały w Saksonii grupujący zwolenników ograniczenia przyjmowania uchodźców.

<sup>29</sup> *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand...*, *op. cit.*, s. 11.

- wzrostu przestępczości (chodzi tu o łamanie prawa przez imigrantów poprzez: pracę na czarno, rozboje, włamania, zabójstwa, gwałty, kradzieże). Federalny Urząd Kryminalny generalnie przyznaje, że istotnie imigranci stanowią zagrożenie, jeśli chodzi o popełnianie przestępstw, ale z raportu opublikowanego przez tę instytucję we wrześniu 2016 r. wynika, że liczba przestępstw, których sprawcami byli imigranci, w pierwszym półroczu 2016 r. spadła o 36%<sup>30</sup>. Podkreślenia w tym kontekście wymaga jednak inny niepokojący fakt – znacznego wzrostu liczby przestępstw popełnionych przeciwko obcokrajowcom (np. czasopismo „Der Spiegel” pod koniec grudnia 2016 r. donosiło o ponad tysiącu atakach na domy azylantów, w tym o wielu podpaleniach, których sprawcami okazywali się nierzadko członkowie skrajnie prawicowych organizacji). Dla porównania: w 2014 r. odnotowano 199 takich aktów, a w 2015 r. – 988)<sup>31</sup>. W roku 2015, jak wynika z piątego raportu sporządzonego przez organizację Dialog Obywatelski, liczba przestępstw wymierzonych w osoby o odmiennym wyglądzie skóry, innej narodowości lub religii (dla tej grupy przestępstw ukuto w Niemczech specjalny termin: *Hasskriminalität*) wzrosła o 77% w porównaniu z rokiem poprzednim. Natomiast we wspomnianym na wstępie raporcie, opublikowanym przez pełnomocnik ds. migracji, uchodźców i integracji, wzrost ten określony został na poziomie aż 116% (z 3945 przestępstw motywowanych wrogością wobec obcych w 2014 r. do 8529 w 2015 r.)<sup>32</sup>. Liczba czynów karalnych popełnionych w sieci z tych samych pobudek wzrosła aż o 176%. W roku 2016 dochodziło też wielokrotnie do starć między uchodźcami a skrajną prawicą (np. w Budziszynie, Clausnitz czy Frankfurcie nad Odrą);
- zagrożenia atakami terrorystycznymi, których sprawcami są głównie terroryści islamscy. Rafał Raczyński przytacza w tym kontekście słowa Roberta Leikena, iż „imigracja i terroryzm są ze sobą powiązane nie dlatego, że wszyscy imigranci są terrorystami, ale ponieważ wszyscy lub prawie wszyscy terroryści na Zachodzie byli imigrantami”<sup>33</sup>. W czasie debaty w Bundestagu z 6.09.2016 r., dotyczącej budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 2017, minister Thomas de Maizière odniósł się do zadań swego resortu, w szczególności do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym do kwestii zwalczania terroryzmu, jako głównego

<sup>30</sup> Ponad połowa przestępstw (57%) popełnionych przez imigrantów w pierwszym półroczu 2016 r. związana była z tzw. podrabianiem i fałszowaniem (głównie były to jazdy bez biletu) oraz kradzieżami. Około jednej czwartej (23%) stanowiły przestępstwa przeciwko wolności osobistej (w tym uszkodzenia ciała). Przestępstwa związane z narkotykami to ok. 7%, a 1,1% stanowiły akty naruszania prawa do seksualnej netykalności. Por.: *Bundeskriminalamt: Kriminalität im Kontext von Zuwanderung*. Kernaussagen. Betrachtungszeitraum: 01.01.–30.06.2016. Stand: 06.09.2016, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/09/kriminalitaet-im-kontext-von-zuwanderung-halbjahresbilanz.html> [dostęp: 11.01.2017].

<sup>31</sup> *Hohe Zahl von Anschlägen auf Flüchtlingsheime*, 28.12.2016, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus-zahl-der-anschlaege-auf-fluechtlingsheime-bleibt-hoch-a-1127814.html> [dostęp: 11.01.2017]; A. Hock, Ch. Elmer, P. Stotz, *Nicht zu fassen. Anschläge auf Flüchtlingsheime 2014*, 30.03.2016, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gewalt-gegen-fluechtlingsheime-vier-von-fuenf-faellen-eingestellt-a-1081678.html> [dostęp: 11.01.2017].

<sup>32</sup> 11. Bericht..., *op. cit.*, s. 12.

<sup>33</sup> R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 16.

zagrożenia<sup>34</sup>. Minister wymienił ataki terrorystyczne, do jakich doszło w 2016 r. w Monachium, Ansbach i Würzburgu potwierdzając, że ich sprawcami byli właśnie imigranci muzułmańscy. Do wyżej wymienionych zamachów dodać należy jeszcze ten, który miał miejsce w grudniu 2016 r. podczas Jarmarku Bożonarodzeniowego w Berlinie, i który spowodował znaczne przyspieszenie działań rządu, mających przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa. Kanclerz Angela Merkel, w przemówieniu noworocznym, za najtrudniejszy test i największe wyzwanie, przed jakim stają Niemcy w 2017 r., także uznała terrorizm islamistyczny<sup>35</sup>. Zapewniła jednocześnie, że rząd wprowadzi nowe rozwiązania prawne, które zapewnią społeczeństwu bezpieczeństwo w wolności.

W Niemczech istnieje świadomość tego, że organizacje terrorystyczne działające w państwach arabskich wysyłają swoich członków, jako uchodźców, do Niemiec (podejrzenia wzbudza fakt, że wielu imigrantów przybywa bez dokumentów tożsamości), aby tam dokonali zamachów, albo wykorzystują do takich ataków osoby już od dawna mieszkające w tym państwie, poprzez ich odpowiednią formację, kształcenie i wyposażenie w broń. Na początku 2017 r. prasa niemiecka donosiła o coraz większej aktywności organizacji religijnych z trzech krajów Zatoki Perskiej (Kataru, Kuwejtu i Arabii Saudyjskiej), które wspierają salafickie ugrupowania działające w Niemczech, budują nowe meczety i wysyłają kaznodziejów nauczających fundamentalistycznej wersji islamu.

W tym kontekście, jako zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, traktowane jest funkcjonowanie w Niemczech radykalnych ugrupowań islamskich. Radykalni muzułmanie postrzegani są jako potencjalni terroryści, głosiciele idei tzw. Państwa Islamskiego, gotowi za nie umrzeć. Bardzo aktywne są grupy salafitów organizujących wykłady i seminaria na temat islamu, rozdających na ulicach Niemcom miliony egzemplarzy Koranu, grupujących zwolenników kalifatu i szariat. Ich liczebność, w porównaniu ze wzmiankowanymi uprzednio ponad 4 mln muzułmanów, nie jest duża – szacunki mówią o ok. 5–10 tys. osób. Tym niemniej grupy te są postrzegane jako niebezpieczne i oskarża się je m.in. o rekrutowanie dżihadystów. Przykładowo ugrupowanie Prawdziwa Religia (*die Wahre Religion*) otwarcie wyrażało sympatię wobec ISIS. Niektóre z salafickich organizacji zostały zakazane (np. Millatu Ibrahim, Dawa FFM czy wymieniana już Prawdziwa Religia)<sup>36</sup>. Mimo delegalizacji ich członkowie są nadal aktywni i współdziałają z tzw. kaznodziejami nienawiści (*Hassprediger*);

- obaw o wpływy Turcji na organizacje, związki i instytucje tworzone w Niemczech przez imigrantów pochodzących z tego państwa. Przykładowo w niemal wszystkich większych miastach Niemiec działają komórki Ruchu Gülena, kaznodziei oskarżanego przez prezydenta Recepta Tayyipa Erdogana o zorganizowanie, latem 2016 r., nieudanego zamachu stanu w Turcji. Ruch ten prowadzi m.in. szkoły,

<sup>34</sup> Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 185. Sitzung, Plenarprotokoll vom 6.09.2016, s. 18340–18343.

<sup>35</sup> Die Neujahrsansprache von Angela Merkel, 31.12.2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-12/neujahrsansprache-angela-merkel-dokumentation> [dostęp: 2.01.2017].

<sup>36</sup> S. Abdi-Herrie, S. Nothofer, B. Breitegger, *Fanatiker in Deutschlands Fußgängerzonen*, „Zeit Online”, 15.11.2016, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-11/die-wahre-religion-islam-salafisten-faq> [dostęp: 18.01.2017].

fundacje itp. Deklaruje, że jest organizacją zsekularyzowaną i otwartą, ale pojejrzwany jest (przede wszystkim przez Ankare) o realizację innych celów. Tymczasem ruch ten, podobnie jak w Turcji, ma także w Niemczech licznych przeciwników wśród członków ugrupowań, które popierają linię polityki prowadzoną przez prezydenta Erdogana. Turecko-Islamska Unia Instytucji Religijnych DITIB (*Türkisch Islamische Union der Anstalt für Religion*), a konkretnie jej sekretarz generalny, Bekir Alboga, 12.01.2017 r. w wywiadzie prasowym przyznał, że związek ten (*notabene* w znacznym stopniu finansowany przez rząd turecki) na terenie Niemiec prowadził działalność wywiadowczą na rzecz Turcji, inwigilując inne organizacje muzułmańskie, w tym Ruch Gülena<sup>37</sup>. W Hamburgu np. politycy partii FDP od dawna zarzucali DITIB, że działa w Niemczech jako przedłużone ramię tureckich służb wywiadowczych<sup>38</sup>. Rzecznik niemieckiego MSW w jednej z wypowiedzi podkreślił, że wpływ polityczny ze strony państwa tureckiego na DITIB rośnie niebezpiecznie, a ściśle powiązanie z tureckim Ministerstwem Religii (*Diyanet*) jest zapisane w jego statucie, w związku z czym trudno mówić o suwerennej działalności związku w sferze religii czy edukacji. Między innymi także za pośrednictwem DITIB Ankara wspiera finansowo ponad 900 spośród ok. 2,5 tys. meczetów funkcjonujących w Niemczech. Wśród nich za bazę tureckiej agencji wywiadowczej uważany jest centralny meczet w Kolonii (DITIB – *Zentralmoschee Köln*). Przy meczecie działa grupa aktywistów wymierzająca kary dysydemom tureckim, którzy wyemigrowali do Niemiec.

Największe partie tureckie posiadają w Niemczech swoje oficjalne przedstawicielstwa lub stowarzyszenia prezentujące i popularyzujące tam ich programy polityczne. Deputowana do Bundestagu, z ramienia Lewicy, Sevim Dagdelen w jednym z wywiadów stwierdziła, że Unia Europejsko-Tureckich Demokratów (*Union Europäisch-Türkischer Demokraten*) – ugrupowanie działające od 2004 r. w wielu europejskich państwach i lobbujące na rzecz rządzącej w Turcji Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) – stanowi narzędzie nacjonalistycznej i islamistycznej polityki zagranicznej prowadzonej przez Erdogana w Europie. Także radykalna islamska organizacja Milli Görüs propaguje w Niemczech hasła polityczne głoszone przez kręgi bliskie prezydentowi Turcji<sup>39</sup>. Poparcie dla autorytarnych rządów Erdogana głosi także partia Sojusz Niemieckich Demokratów (*Allianz Deutscher Demokraten*), walcząca z zakazami noszenia chust i ze znieśławianiem muzułmanów, które zdaniem członków tej partii ma w Niemczech miejsce.

<sup>37</sup> *Islamverband Ditib entschuldigt sich wegen Bespitzelungen*, [http://www.deutschlandfunk.de/islamverband-ditib-entschuldigt-sich-wegen-bespitzelungen.447.de.html?drn:news\\_id=698507](http://www.deutschlandfunk.de/islamverband-ditib-entschuldigt-sich-wegen-bespitzelungen.447.de.html?drn:news_id=698507) [dostęp: 12.01.2017]; *Türkei: Islamverband Ditib bestätigt Spitzel-Vorwürfe*, <http://www.zeit.de/politik/2017-01/tuerkei-ditib-deutsch-tuerkischer-islamverband-spitzelei-guelen-anhaenger> [dostęp: 12.01.2017].

<sup>38</sup> P.U. Meyer, *FDP fordert Kündigung des Islam-Staatsvertrags*, „Hamburger Abendblatt”, 10.01.2017, <http://www.abendblatt.de/hamburg/article209227957/FDP-fordert-Kuendigung-des-Islam-Staatsvertrags.html> [dostęp: 10.01.2017].

<sup>39</sup> *Posłanka Bundestagu: Otrzymałam maile z pogrózkami. Miliony ludzi w Niemczech znajdują się pod wpływem propagandy Erdogana*, „Wprost”, 10.06.2016, <https://www.wprost.pl/swiat/10009708/Poslanka-Bundestagu-Otrzymałam-maile-z-pogrozkami-Miliony-ludzi-w-Niemczech-znajdują-sie-pod-wplywem-propagandy-Erdogana.html> [dostęp: 5.01.2017].



Innego rodzaju zagrożeniem związanym z imigrantami tureckimi jest funkcjonowanie w Monachium, Duisburgu i innych niemieckich miastach oddziałów tureckiej faszystowskiej organizacji Szare Wilki<sup>40</sup>. Organizują one demonstracje, a ich członkowie kandydowali nawet do Rady Migracyjnej w Monachium – gremium doradczego bawarskiego rządu;

- zagrożenia, którego źródłem jest zróżnicowanie wśród samych imigrantów (szczególnie wśród imigrantów tureckich) i możliwość przenoszenia wewnętrznych sporów z Turcji na terytorium Niemiec. W związku z tym, że wśród około trzech milionów mieszkańców RFN posiadających korzenie tureckie około pół miliona stanowią Kurdowie, nierzadko dochodzi między nimi do konfliktów, a nawet starć. Gdy następuje eskalacja konfliktu z Kurdami na terenie Turcji – znajduje to odzwierciedlenie również w Niemczech. Większość tureckich imigrantów w RFN stanowią zwolennicy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju<sup>41</sup>. Po zażegnaniu zamachu stanu, w lipcu 2016 r., tysiące Turków w miastach niemieckich uczestniczyło w wiecach poparcia dla prezydenta Erdogana<sup>42</sup>. Natomiast po zaostrzeniu polityki ze strony prezydenta (po fali aresztowań tysięcy dziennikarzy, nauczycieli, wojskowych, policjantów i przedstawicieli wielu innych zawodów) przez Niemcy przetoczyły się demonstracje Kurdów i Alewitów protestujących przeciwko tym działaniom. W domach dla uchodźców zdarzają się napady muzułmanów na chrześcijan i jazydów;
- narastania wśród imigrantów zjawisk patologicznych związanych z biedą, bezrobociem, niskim poziomem wykształcenia, a nawet z analfabetyzmem. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (gdy dochód jest niższy niż 60% średniego dochodu w Niemczech) dla osób „z migracją w tle” wynosił w 2015 r. 27,7% (a dla osób bez doświadczeń migracyjnych – 12,5%)<sup>43</sup>. Stopa bezrobocia w tym samym roku wśród grupy osób nieposiadających obywatelstwa niemieckiego wynosiła 14,6%, a wśród Niemców – 5,6%<sup>44</sup>. Rząd niemiecki przyznaje się do popełnienia błędów w polityce wobec imigrantów w latach 90. XX w., kiedy wypłacano im relatywnie wysokie świadczenia socjalne, nie zmuszając do żadnej aktywności (przede wszystkim do podejmowania pracy zarobkowej). Obecnie uważa się, że imigranci powinni uczyć się (przede wszystkim języka niemieckiego), pracować, działać aktywnie w sferze kultury, sportu, a także w polityce i wszelkich innych dziedzinach, aby jak najszybciej oraz najpełniej zintegrować się ze społeczeństwem przyjmującym. W efekcie braku integracji imigrantów z lokalnymi społecznościami

<sup>40</sup> F. Müller, *Türkische Faschisten unter Verdacht*, „Münchener Abendzeitung”, 16.01.2017, <http://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.tuerkische-faschisten-unter-verdacht-migrationsbeirat-wird-die-wahl-manipuliert.63e63666-7ae4-4485-8140-d0f9d99cf742.html> [dostęp: 17.01.2017].

<sup>41</sup> Kiedy Erdogan w 2014 r. przyjechał do Niemiec i nawoływał na spotkaniach z imigrantami tureckimi do głosowania w wyborach prezydenckich, ostrzegał ich jednocześnie przed asymilacją i podkreślał: „Nikt nie ma prawa pozbawiać was waszej kultury i tożsamości”. Por. m.in.: *Erdogan wzmacnia alienację Turków w Niemczech*, <https://euroislam.pl/erdogan-wzmacnia-alienacje-turkow-w-niemczech/?print=pdf> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>42</sup> Przykładowo działająca w Niemczech Europejsko-Turecka Unia Demokratów zorganizowała 31.07.2016 r. w Kolonii demonstrację poparcia dla prezydenta Erdogana, w której uczestniczyło ok. 30 tys. osób (głównie Turków mieszkających w Niemczech).

<sup>43</sup> 11. Bericht..., *op. cit.*, s. 28.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 9.



powstają tzw. społeczeństwa równoległe. Izolacja diaspor i enklaw imigrantów (wyznających swoją religię, pielęgnujących własne obyczaje i język, a nawet posiadających własny wymiar sprawiedliwości) staje się często przyczyną radykalizacji postaw zarówno po stronie przybyszy, jak i społeczeństwa przyjmującego;

- obaw wielu Niemców, że zagrożona jest kultura i tradycja niemiecka w związku ze sporami o chusty, burki, hidżaby, meczety, symbole religijne, dni wolne od pracy, wprowadzanie do szkół nauki religii muzułmańskiej, zasady muzułmańskiego pochówku etc. W konsekwencji dochodzi do napięć społecznych w kwestiach dotyczących swobodnego kulturowania przez muzułmanów swojej kultury i wiary.

\*\*\*

Jakie kroki wobec powyższego podejmuje resort spraw wewnętrznych Niemiec, aby wzmocnić bezpieczeństwo wewnętrzne i przeciwdziałać zagrożeniom, jakie niosą z sobą imigranci? Pytanie retoryczne brzmi: czy możliwe jest osiągnięcie absolutnego bezpieczeństwa? René Pfister, w artykule wstępnym w czasopiśmie „Der Spiegel” z 7.01.2017 r., pyta także, czy zaostrzenie przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa nie odbywa się kosztem ograniczania praw obywatelskich? Postuluje, aby w demokratycznym państwie prawa, jakim są Niemcy, dążyć do osiągnięcia balansu między bezpieczeństwem a wolnością<sup>45</sup>.

Budżet resortu spraw wewnętrznych na 2017 r. został podwyższony do ok. 9 mld EUR<sup>46</sup>. Większe środki mają zostać przeznaczone przede wszystkim na walkę z terroryzmem (konkretnie na utworzenie do 2020 r. ponad 4 tys. nowych etatów w policji, służbach wywiadowczych i Federalnym Urzędzie Kryminalnym) oraz na integrację imigrantów.

Minister spraw wewnętrznych, Thomas de Maizière, w styczniu 2017 r. zapowiedział wdrożenie pakietu reform dotyczących ustaw związanych z bezpieczeństwem, w tym szersze zastosowanie techniki wideo, poszerzenie i wzmocnienie kompetencji federalnych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne, przede wszystkim Federalnego Urzędu Kryminalnego i Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji oraz jednoczesną likwidację landowych urzędów ochrony konstytucji. Policja federalna ma także uzyskać więcej uprawnień. W państwie federalnym, jakim są Niemcy, odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa i egzekwowanie prawa spoczywały dotąd przede wszystkim na krajach związkowych. Minister de Maizière stwierdził, że taka architektura systemu bezpieczeństwa, pochodząca z lat 50. i 60. XX w., utrudnia koordynację działań na szczeblu federalnym. Zarzucił służbom landowym m.in. to, że nie wywiązują się z zadań wynikających z programu odsyłania do krajów pochodzenia tych imigrantów, którym odmówiono azylu i którzy powinni zostać deportowani. Minister zapowiedział też wprowadzenie ułatwień w procesie osadzania w aresztach osób podlegających deportacji oraz ich obserwacji.

Wzmocnienie szczebla federalnego w dziedzinie bezpieczeństwa budzi sprzeciwu w krajach federacji. Minister twierdzi jednak, że w sytuacjach zagrożeń dla

<sup>45</sup> R. Pfister, *Staatsversagen. Die Debatte über neue Sicherheitsgesetze ist nicht hysterisch, sondern berechtigt*, „Der Spiegel” 2017, nr 2, s. 6.

<sup>46</sup> *Bundestag beschließt mehr Mittel für die Sicherheitsbehörden*, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw47-de-innen/480330> [dostęp: 15.01.2017].

bezpieczeństwa granice landów nie mogą stanowić ograniczeń dla akcji, mających na celu przeciwdziałanie, ściganie czy zwalczanie źródeł tych zagrożeń. W debacie na ten temat zabrała głos także Komisja Spraw Wewnętrznych Bundestagu. Jej przewodniczący Ansgar Heveling przyznał, że na poziomie federalnym w walce z przestępczością i terroryzmem niezbędne są dodatkowe kompetencje. Dodał jednak, że nie powinno to prowadzić do niszczenia systemu federalnego.

W Niemczech zaostrzono już prawo azylowe<sup>47</sup> (prawo pobytu powinni otrzymywać tylko ci imigranci, którzy są rzeczywiście prześladowani; natomiast ci, którzy nie są zagrożeni mają być zdecydowanie i konsekwentnie odsyłani do krajów macierzystych). Zwiększono także wymagania dotyczące integracji<sup>48</sup> – dla imigrantów, którzy odmawiają udziału w kursach integracyjnych przewidziano sankcje.

W niniejszym artykule skupiono się na wybranych, aktualnie dyskutowanych zagrożeniach, wynikających z napływu do Niemiec fali uchodźców w latach 2015–2016. Pominięte zostały problemy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, których powodem są również inne grupy wcześniejszych imigrantów. Przykładowo w kontekście przybyłych z Rosji, w latach 90. XX w., licznych *Aussiedlerów*, których proces integracji do dziś przebiega z wieloma problemami, Federalny Urząd Kryminalny ostrzega przed mafią rosyjską działającą w Niemczech, a liczebność rosyjsko-kaukaskich organizacji przestępczych w tym państwie szacuje na kilkadziesiąt tysięcy osób.

## *Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec jako konsekwencja procesów imigracyjnych*

### *Streszczenie*

W Republice Federalnej Niemiec z roku na rok rośnie znaczenie polityki imigracyjnej i waga problemu imigracji oraz procesów integracji/braku integracji imigrantów ze społeczeństwem niemieckim, a także konieczność permanentnego monitoringu związanych z tym zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i trudności powiązanych z prewencją i ich zwalczaniem. Wielu badaczy zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym Niemiec przyznaje, że obecne zagrożenia związane są przez większość Niemców z napływem imigrantów. Postrzegani są oni jako źródło potencjalnego ryzyka, niebezpieczeństwa i wewnętrznych konfliktów. Powiązania między migracjami a bezpieczeństwem mają w Niemczech złożony charakter i stanowią ważny dziś temat badawczy. Niemcy za największe wyzwanie w tym kontekście uważają zagrożenie atakami terrorystycznymi. Artykuł ukazuje wybrane kategorie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec, które związane są pośrednio lub bezpośrednio z napływem imigrantów.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo wewnętrzne, imigracja, uchodźcy, zagrożenia, terroryzm

<sup>47</sup> Por.: *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* (ustawa weszła w życie 1.08.2015 r.); *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz* z 24.10.2015 r.; *Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren* z 11.03.2016 r.

<sup>48</sup> Nowa ustawa dotycząca integracji imigrantów – *Integrationsgesetz* – weszła wraz z odpowiednim rozporządzeniem w życie 6.08.2016 r.

*Threats to the internal security of Germany  
as a consequence of immigration processes*  
*Abstract*

In the Federal Republic of Germany there is a visible growth of the importance of immigration policy, of the weight of the problem of integration/lack of integration of migrants with the German society is visible, and of the need for permanent monitoring of internal security threats and difficulties with their prevention and fighting them. Many researchers working on the internal security of Germany admit that the current threats are linked, by the majority of Germans, with the influx of immigrants to this country. The migrants are seen as a source of potential risks, dangers and internal conflicts. It might be argued that there is an undeniable correlation between migration and security in Germany. However, its character is complex, and it is an important research subject. The problem that is perceived by Germans as the biggest challenge, in this context, is the threat of terrorist attacks. This paper aims at presenting selected categories of threats to the internal security of Germany, which are linked directly or indirectly with the influx of immigrants.

**Key words:** internal security, immigration, refugees, threats, terrorism

*Угрозы внутренней безопасности Германии  
как следствие иммиграционных процессов*  
*Резюме*

Из года в год в Федеративной Республике Германии приобретает все большее значение иммиграционная политика, значение проблем интеграции (отсутствие интеграции) иммигрантов в немецкое общество, а также необходимость постоянного мониторинга связанных с миграцией угроз для обеспечения внутренней безопасности. Многие исследователи, занимающиеся внутренней безопасностью Германии, признают, что существующие сегодня угрозы, большинство немцев ассоциирует с притоком иммигрантов. Иммигранты рассматриваются как источник потенциальных угроз, опасности и внутренних конфликтов. Взаимосвязь между миграцией и безопасностью Германии сегодня является бесспорным фактом и представляет собой сложную и важную тему исследований. В этом контексте самой большой проблемой является угроза террористических актов. В данной статье приведены отдельные категории угроз внутренней безопасности Германии, которые прямо или косвенно связаны с притоком иммигрантов.

**Ключевые слова:** внутренняя безопасность, иммиграция, беженцы, угрозы, терроризм



## Aleksandra Kruk

Uniwersytet Zielonogórski

# Kryzys migracyjny z perspektywy premierów niemieckich krajów związkowych

## Wprowadzenie

Celem artykułu było sformułowanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób przywódcy polityczni w krajach związkowych RFN odpowiedzieli na kryzys migracyjny. W styczniu 2017 roku wśród premierów niemieckich krajów związkowych znajdowało się dziesięciu polityków z SPD (Michael Müller, Dietmar Woidke, Carsten Sieling, Olaf Scholz, Erwin Sellering, Stephan Weil, Hanerole Krafft, Malu Dreyer, Torsten Albig), czterech polityków z CDU (Volker Boufflier, Annegret Kramp-Karrenbauer, Stanisław Tillich, Reinert Haseloff), jeden polityk z partii Zieloni (Winfried Kretschmann), jeden z partii *Die Linke* (Bodo Ramelow) oraz jeden z CSU (Horst Seehofer). W artykule poddano analizie aktywność pięciu premierów – Winfrieda Kretschmanna z Badenii Wirtembergii (Zieloni), Horsta Seehofera z Bawarii (CSU), Bodo Ramelowa z Turynii (*Die Linke*), Stanisława Tillicha z Saksonii (CDU) oraz Dietmara Woidke z SPD – w kwestii kryzysu migracyjnego. Zasiadają oni w Bundesracie i wpływają na politykę Niemiec, zarówno na płaszczyźnie regionalnej, jak i federalnej oraz w wymiarze europeizacji niemieckiej polityki. Każdy z polityków reprezentuje inną partię polityczną, co pozwala pokazać opinie i zamiary pięciu niemieckich partii politycznych – SPD, CDU, Zielonych, CSU, *Die Linke*.

Tabela 1. Premierzy krajów związkowych RFN. Stan na dzień 4.01.2017 r.

| Kraj związkowy                | Premier                    | Początek sprawowania urzędu | Przynależność partyjna premiera |
|-------------------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Badenia Wirtembergia          | Winfried Kretschmann       | Od 12 V 2011 r.             | Zieloni                         |
| Bawaria                       | Horst Seehofer             | Od 27 X 2013 r.             | CSU                             |
| Berlin                        | Michael Müller             | Od 11 XII 2014 r.           | SPD                             |
| Brandenburgia                 | Dr. Dietmar Woidke         | Od 28 VIII 2013 r.          | SPD                             |
| Brema                         | Dr. Carsten Sieling        | Od 15 VII 2015 r.           | SPD                             |
| Hamburg                       | Olaf Scholz                | Od 15 IV 2015 r.            | SPD                             |
| Hesja                         | Volker Bouffier            | Od VIII 2010 r.             | CDU                             |
| Meklemburgia Pomorze Przednie | Erwin Sellering            | Od 25 X 2011 r.             | SPD                             |
| Dolna Saksonia                | Stephan Weil               | Od 19 II 2013 r.            | SPD                             |
| Nadrenia Północna Westfalia   | Hannelore Kraft            | Od 14 VII 2010 r.           | SPD                             |
| Nadrenia Palatynat            | Malu Dreyer                | Od 16 I 2013 r.             | SPD                             |
| Saara                         | Annegret Kramp-Karrenbauer | Od 10 VIII 2011 r.          | CDU                             |
| Saksonia                      | Stanislaw Tillich          | Od 29 IX 2009 r.            | CDU                             |
| Saksonia Anhalt               | Dr Reiner Haseloff         | Od 19 IV 2011 r.            | CDU                             |
| Szlezwik Holsztyn             | Torsten Albig              | Od 12 VI 2012 r.            | SPD                             |
| Turyngia                      | Bodo Ramelow               | Od 5 XII 2014 r.            | Die Linke                       |

Źródło: opracowanie własne.

W 2015 roku, wraz z napływem do Niemiec 1,1 mln uchodźców, krytycy kanclerz Angeli Merkel kwestionowali wiarygodność jej przekonania, że Niemcy podążają fali migracyjnej. Przedstawiciele od dawna działających na niemieckiej scenie politycznej partii musieli dostosować się do nowych wyzwań. W wielu sytuacjach trudno było godzić tradycyjne przekonania w sprawie zasadności udzielania azylu z piętrzącymi się wyzwaniem w polityce integracyjnej. Upatrywano zagrożenie we wzroście przestępczości i uważnie obserwowano inicjatywy starych ugrupowań, jak i partii oraz ruchów, które działały od niedawna. Forsowana przez kanclerz A. Merkel polityka otwartych drzwi niemieckiego rządu wzbudziła wiele kontrowersji. Zadawano pytanie, w jakim stopniu przybycie uchodźców może wpłynąć na wzrost terroryzmu oraz fundamentalizmu islamskiego w RFN. W odpowiedzi na przybywanie uchodźców w społeczeństwie niemieckim odnotowano wzrost poparcia dla ugrupowania protestu na niemieckiej scenie partyjnej – Alternatywy dla Niemiec (AfD). Partia po raz pierwszy przekroczyła próg 5% w wyborach do landtagu w Saksonii (31.08.2014). Kolejne sukcesy odnotowała podczas wyborów w Brandenburgii (14.09.2014) i Turyngii (14.09.2014), Hamburgu (15.02.2015), Bremie (10.05.2015), Badenii Wirtembergii (13.03.2016 roku), Nadrenii Palatynacie (13.03.2016), Saksonii Anhalt (13.03.2016), Meklemburgii Pomorza Przednim (4.09.2016) oraz Berlinie (18.09.2016). Kryzys migracyjny rozemjonował niemiecką opinię publiczną, która uważnie i krytycznie przyglądała się

działaniom rządu A. Merkel oraz stanowisku partii opozycyjnych. Narastał krytycyzm wobec obcokrajowców przebywających w RFN<sup>1</sup>.

Tabela 2. Odsetek obcokrajowców w krajach związkowych w 2015 roku (stan na dzień 31.12.2015 r.)

| Kraj związkowy                | Odsetek obcokrajowców w % |
|-------------------------------|---------------------------|
| Badenia Wirtembergia          | 13,9                      |
| Bawaria                       | 11,5                      |
| Berlin                        | 15,5                      |
| Brandenburgia                 | 3,6                       |
| Brema                         | 15,2                      |
| Hamburg                       | 14,7                      |
| Hesja                         | 14,3                      |
| Meklemburgia Pomorze Przednie | 3,7                       |
| Dolna Saksonia                | 3,9                       |
| Nadrenia Północna Westfalia   | 11,8                      |
| Nadrenia Palatynat            | 9,5                       |
| Saara                         | 9,2                       |
| Saksonia                      | 3,9                       |
| Saksonia Anhalt               | 3,9                       |
| Szlezwik Holsztyn             | 6,3                       |
| Turyngia                      | 3,8                       |

Źródło: Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2015 (Stand: 31. Dezember), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/254889/umfrage/auslaenderanteil-in-deutschland-nach-bundeslaendern> [dostęp: 9.01.2017].

W 2016 roku wzrosła w RFN liczba osób ubiegających się o azyl, np. w Bawarii złożono 82 219 wniosków, w Badenii Wirtembergii – 84 051, w Turyngii – 15 258, w Saksonii – 23 871. O ochronę ubiegali się przede wszystkim obywatele z Syrii, Afganistanu, Iraku, Iranu i Erytrei<sup>2</sup>. Najwięcej przestępstw związanych z przybyciem do Niemiec uchodźców odnotowano w Saksonii i Brandenburgii. W Niemczech problem stanowił nie tylko fundamentalizm islamski, ale także islamofobia<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> T. Budnikowski, *Gospodarka Niemiec wobec masowego napływu emigrantów*, „Przegląd Zachodni” 2016, z. 3, s. 79–93; A. Adamczyk, *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” 2016, z. 3 s. 44–45.

<sup>2</sup> *Anzahl der Asylanträge in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2016*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/451902/umfrage/asylantraege-in-deutschland-nach-bundeslaendern> [dostęp: 9.01.2017]; *Hauptherkunftsländer von Asylbewerbern in Deutschland im Jahr 2016*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154287/umfrage/hauptherkunftslaender-von-asylbewerbern> [dostęp: 9.01.2017].

<sup>3</sup> M. Zwołan, *Radykalny islam jako zagrożenie dla kontynentu europejskiego*, „Facta Simonidis. Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Zamościu” 2014, z. 1, s. 145–147; N. Göle, *Muzułmanie w Europie. Dzisiejsze kontrowersje wokół islamu*, Kraków 2016, s. 44–45.

Tabela 3. Ataki na uchodźców i miejsca, w których uchodźcy zamieszkują w 2015 roku (do 3.09.2015 r.)

| Obszar                        | Urazy ciała | Skaleczone osoby | Podpalenia | Inne ataki | Wszystkie ingerencje |
|-------------------------------|-------------|------------------|------------|------------|----------------------|
| Niemcy                        | 76          | 137              | 40         | 229        | 482                  |
| Badenia                       | 1           | 0                | 3          | 18         | 22                   |
| Bawaria                       | 4           | 9                | 7          | 23         | 43                   |
| Berlin                        | 5           | 5                | 2          | 18         | 30                   |
| Brandenburgia                 | 9           | 42               | 3          | 18         | 72                   |
| Brema                         | 0           | 0                | 0          | 0          | 0                    |
| Hamburg                       | 0           | 0                | 0          | 3          | 3                    |
| Hesja                         | 1           | 3                | 1          | 14         | 19                   |
| Meklemburgia Pomorze Przednie | 6           | 8                | 0          | 10         | 24                   |
| Dolna Saksonia                | 1           | 1                | 1          | 13         | 16                   |
| Nadrenia Północna Westfalia   | 3           | 5                | 5          | 3          | 16                   |
| Nadrenia Palatynat            | 0           | 0                | 1          | 9          | 10                   |
| Saara                         | 1           | 1                | 0          | 0          | 2                    |
| Saksonia                      | 34          | 47               | 11         | 67         | 159                  |
| Saksonia Anhalt               | 6           | 6                | 4          | 14         | 30                   |
| Szlezwik Holsztyn             | 0           | 0                | 2          | 5          | 7                    |
| Turyngia                      | 5           | 10               | 0          | 14         | 29                   |

Źródło: Anzahl der Übergriffe gegen Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2015 (Stand: bis 03. September), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/469716/umfrage/uebergriffe-gegen-fluechtlinge-und-fluechtlingsunterkue-nfte-in-deutschland-nach-bundeslaendern> [dostęp: 8.01.2017].

Symptodem braku spokoju i poczucia destabilizacji było zaistnienie w Saksonii, w 2014 roku, Pegidy (Patriotycznych Europejczyków przeciw Islamizacji Zachodu – *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*). Inicjatorami utworzenia PEGIDY byli Lutz Bachmann, Katherin Oertel, Tom Balasz, René Jahn, którzy poparli organizowanie, od jesieni 2014 roku, w każdy poniedziałek protestów w Dreźnie przeciwko przyjmowaniu w Niemczech uchodźców z terenów objętych działaniami wojennymi w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Protagoniści PEGIDY sprzeciwiali się również uczestniczeniu RFN w wojnie w Syrii i Iraku. W analogii do akronimu PEGIDA demonstracje organizowane w innych niemieckich miastach nazywano dodając do pierwszej litery nazwy miejscowości wyraz EGIDA (np. LEGIDA w Lipsku). Uczestnicy protestów sprzeciwiali się polityce otwartych drzwi kanclerz Merkel i domagali jej dymisji<sup>4</sup>. Oliver Nachtwey jest zdania, że „PEGIDA nie jest oryginalnym pravicowo ekstremistycznym ugrupowaniem, ale produktem znerwicowanego

<sup>4</sup> „Büchse der Pandora? PEGIDA im Jahr 2016 und die Profanisierung rechtspopulistischer Position“, [http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2016/10/Pegida2016\\_G%C3%B6ttinger\\_Demokratieforschung.pdf](http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2016/10/Pegida2016_G%C3%B6ttinger_Demokratieforschung.pdf) [dostęp: 8.01.2017]; M. Tujdowski, *Ruch PEGIDA a kryzys migracyjny*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria Specjalna” – „Uchodźcy w Europie” 2015, z. 201.



społeczeństwa”<sup>5</sup>. Zaznaczył, że część zwolenników PEGIDY popierała przyjmowanie uchodźców. Badając poglądy protestujących demonstrantów zauważył, że często określali się zaczynając wypowiedź od zdania: „Nie jestem rasistą, ale...”<sup>6</sup>.

## Stanislaw Tillich (CDU, Saksonia)

Po zjednoczeniu Niemiec Serbołużyczanin Stanislaw Tillich został kolejnym premierem z chadecji w rządzie Saksonii. Jego poprzednikami byli Kurt Biedenkopf oraz Georg Milbradt. Premier S. Tillich był od 1994 do 1999 roku posłem w Parlamencie Europejskim. Po powrocie do Saksonii zajmował się polityką europejską, pełnił funkcję ministra ds. środowiska i rolnictwa (2004–2007) oraz ministra ds. finansów (2007–2008). Rządzona przez chadecaków Saksonia w kwestii polityki migracyjnej wyraziła przychylność wobec polityki kanclerz Merkel. S. Tillich inaugurując sprawowanie urzędu po wyborach w 2014 roku pytał: „Saksonii zawsze się powodziło, kiedy przybywali do niej ludzie z zewnątrz. Dlaczego miałyby się nie udać, kontynuowanie tej tradycji?”<sup>7</sup> Poza tym prawicowy polityk tłumaczył, że pomoc uchodźcom to obowiązek wypływający z wartości, które cenił – człowieczeństwa i szacunku<sup>8</sup>. Jednak polityka otwartości wobec uchodźców wywołała szereg kontrowersji, które w Saksonii uosabiały PEGIDA oraz Alternatywa dla Niemiec<sup>9</sup>. Reagując na wzrost poparcia PEGIDY, która gromadziła na poniedziałkowych demonstracjach w Dreźnie tysiące ludzi, S. Tillich zwracał uwagę na niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się prawi-cowego ekstremizmu w Saksonii. S. Tillich postulował rozwój polityki edukacyjnej mającej na celu zwalczanie prawi-cowego ekstremizmu, gdy pojawiły się zarzuty, że w Saksonii dochodzi do zdarzeń wynikających z popierania postaw promujących neonazizm i ksenofobię. S. Tillich popiera przyjmowanie obcokrajowców, to zwraca uwagę na problemy towarzyszące takiej polityce. W 2014 roku do Saksonii przybyło 11 786 osób, a w 2015 roku około 45 000. Najwięcej ludzi rozlokowano w Lipsku. Obecność uchodźców wpłynęła na wzrost przestępczości oraz wywołała protesty społeczne. Każdego dnia odnotowywano przestępstwa, które wiązały się z obecnością w Saksonii przybyłych, m.in. tragiczne wydarzenia miały miejsce w Budziszynie i Clausnitz. Gdy w lutym 2016 roku wybuchł pożar w Budziszynie, w miejscu, gdzie przebywali uchodźcy, ludność miejscowa przeszkadzała w prowadzeniu akcji ratowniczej. Podobnie niepokojące zajście miało miejsce w Clausnitz wobec migrantów

<sup>5</sup> O. Nachtwey, *Rechte Wutbürger*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2015, z. 3; *Pegida oder das autoritäre Syndrom*, <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2015/maerz/rechte-wutbuenger> [dostęp: 8.01.2017].

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> S. Hagel, *Sachsens Ministerpräsident Tillich kündigt freundlichere Flüchtlings- und Einwanderungspolitik an*, <http://www.derfflinger.de/politik/sachsens-ministerpr%C3%A4sident-tillich-k%C3%BCndigt-freundlichere-fl%C3%BCchtlings-und-einwanderungspolitik-an.html> [dostęp: 4.01.2017].

<sup>8</sup> Ch. Kerl, *Bundespräsident Stanislaw Tillich fordert nationale Grenzkontrollen*, „Thüringische Landzeitung”, 6.02.2016, <http://www.tlz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Bundesratspraesident-Stanislaw-Tillich-fordert-nationale-Grenzkontrollen-1624845989> [dostęp: 4.01.2017].

<sup>9</sup> *Flüchtlingspolitik in Sachsen – der Steckbrief*, 10.01.2016, <https://www.boell.de/de/2016/01/10/fluechtlingspolitik-sachsen-der-steckbrief> [dostęp: 4.01.2017].

z Syrii, Afganistanu i Iraku – przebywających w autokarze. Komentujący wydarzenia S. Tillich krytykował niemieckich uczestników wydarzeń<sup>10</sup>. 14 września 2016 roku w Budziszynie miały miejsce bójkę między uchodźcami i ludnością miejscową<sup>11</sup>.

Pełnomocnik rządu niemieckiego ds. integracji, Aydan Özoğuz (SPD), zarzucił gabinetowi S. Tillicha zaniedbania w realizacji zadań wynikających z przyjmowania migrantów<sup>12</sup>. Minister spraw wewnętrznych Saksonii Markus Ulbig wystąpił z inicjatywą powołania jednostek policyjnych, które byłyby wyszkolone do rozwiązywania problemów wynikających z napływu do Saksonii obcokrajowców, którzy przybyli z miejsc, gdzie toczą się konflikty<sup>13</sup>. Wobec narastających problemów S. Tillich na początku 2016 roku ostrzegł, że napływ migrantów do Saksonii wywołał problemy „mentalne” i „organizacyjne”<sup>14</sup>. Zwracał uwagę na konflikt między postawą humanitarnej odpowiedzialności za migrantów a świadomością istnienia granic integracji ludzi, którzy przyjeżdżają do Saksonii. Chociaż S. Tillich sprzeciwił się pogładowi kanclerz A. Merkel, że islam należy do Niemiec<sup>15</sup>, to nie zgadzał się z antyislamskimi hasłami, z którymi utożsamiali się demonstranci ruchu PEGIDA.

## Horst Seehofer (CSU, Bawaria)

Horst Seehofer jest premierem Bawarii od 2008 roku. Wcześniej urząd ten sprawowali Fritz Schäffer, dr Wilhelm Hoegner, Hanns Seidel, dr Hans Ehard, dr Alfons Goppel, dr Franz Josef Strauß, dr Max Streibl, dr Edmund Stoiber oraz dr Günther Beckstein. Politycy z CSU krytykowali politykę migracyjną kanclerz Merkel. Bawarska CSU traktuje kryzys migracyjny jako „największe wyzwanie od dekad”<sup>16</sup> i przede

<sup>10</sup> *Płonął ośrodek dla uchodźców, gapie utrudniali gaszenie. „Wstrętne i odrażające”*, 22.02.2016, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/premier-saksonii-ostro-skrytykowal-antymigranckie-wybryki,621302.html> [dostęp: 4.01.2017]; A. Jarecka, *Agresywny tłum zatrzymał autobus z migrantami jadącymi do schroniska*, 20.02.2016, <http://www.dw.com/pl/agresywny-t%C5%82um-zatrzyma%C5%82-autobus-z-migrantami-jad%C4%85cymi-do-schroniska/a-19062888> [dostęp: 4.01.2017]; *Niemcy: Radość z pożaru ośrodka dla uchodźców*, 21.02.2016, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/160229888-Niemcy-Radosc-z-pozaru-osrodka-dla-uchodzcow.html> [dostęp: 4.01.2017].

<sup>11</sup> *Niemcy: Zamieszki w Budziszynie. Uchodźcy starli się z miejscowymi*, 15.09.2016, „Dziennik Narodowy”, <http://www.dzienniknarodowy.pl/2713/niemcy-zamieszki-w-budziszynie-uchodzcy-starl-sie> [dostęp: 4.01.2017]; *Epidemia agresji w Europie. Bitwa w Budziszynie, starcia na greckich wyspach*, 15.09.2016, <http://www.tvp.info/26954458/epidemia-agresji-w-europie-bitwa-w-budziszynie-starcia-na-greckich-wyspach> [dostęp: 4.01.2017].

<sup>12</sup> *Özoğuz wirft Sachsen Untätigkeit vor*, „Die Zeit”, 15.10.2016.

<sup>13</sup> M. Matzke, *Saksonia: Specjalne jednostki policyjne w walce z uchodźcami – kryminalistami*, 24.11.2014, <http://www.dw.com/pl/saksonia-specjalne-jednostki-policji-w-walce-z-uchodzcy%C5%B4Acami-kryminalistami/a-18083279> [dostęp: 4.01.2017].

<sup>14</sup> Ch. Kerl, *op. cit.*

<sup>15</sup> Dyskusję, czy islam jest częścią Niemiec, sprowokował 3.10.2010 r. prezydent Christian Wulff. Polityk stwierdził, że niemiecką kulturę współtworzą chrześcijaństwo, judaizm i islam. Por. T. Volk, *Czy islam jest częścią Niemiec?*, „Więź” 2014, z. 4, s. 49.

<sup>16</sup> *Leitantrag für den CSU-Parteitag am 20/21 November 2015 in München: „Deutschland braucht das starke Bayern. Migration – Leitkultur – Integration”*, <https://www.tagesschau.de/csu-leitantrag-101.pdf> [dostęp: 4.01.2017].

wszystkim podkreśla, że migranci powinni szanować niemiecką kulturę wiodącą<sup>17</sup> – poznać niemiecką tradycję i język oraz wykazywać postawę otwartości<sup>18</sup>. CSU zwróciła uwagę, że spośród innych krajów związkowych Bawaria została najbardziej obciążona obowiązkami wynikającymi z przyjmowania uchodźców oraz okazuje, w sytuacji kryzysu migracyjnego, humanitaryzm i gotowość do pomocy. Premier Bawarii zwrócił uwagę, że rząd Bawarii przeznaczy od 2015 do 2018 roku 9 miliardów euro na realizację projektów w Północnym Iraku, Libanie, Tunezji i Senegalii oraz na wypełnianie obowiązków wynikających z przyjmowania uchodźców, np. tworzenie nowych miejsc pracy w Bawarii. Jego zdaniem, warunkiem urzeczywistnienia polityki integracyjnej jest polityka kontrolowania granic UE oraz elastyczność procedur w sytuacjach, gdy trzeba szybko odpowiadać na aktualne wyzwania<sup>19</sup>. Wewnętrzny spór chadecji – między CDU i CSU – skutkowało także wzrostem popularności AfD. W wyniku wyborów do landtagu w Stuttgartu, które odbyły się 13.03.2016 r. AfD uplasowała się na trzecim miejscu wśród partii politycznych, po CDU i Zielonych, a także wyprzedziła SPD oraz liberałów. Gdy 4.09.2016 r., w wyborach do parlamentu Meklemburgii Pomorza Przedniego, Alternatywa dla Niemiec zdobyła 20,8% poparcia, wyprzedzając CDU (19%), H. Seehofer obwiniał za ten stan rzeczy kanclerz Merkel. Odseparował się od „berlińskiej polityki” w sprawie uchodźców. Konflikt między kanclerz a premierem Bawarii pogłębił spadek popularności pani kanclerz, a wzmocnił wizerunek polityczny H. Seehofera<sup>20</sup>. Premier H. Seehofer stwierdził: „Bawaria powinna zostać Bawarią. Dlatego dążymy, aby termin kultura wiodąca, jako przesłanka dla solidarności i współistnienia, został ujęty w bawarskiej konstytucji”<sup>21</sup>. Wypowiedzi H. Seehofera na temat kultury wiodącej spotykały się z krytyką jeszcze przed kryzysem migracyjnym. Piotr Buras, w książce *Muzułmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo*, przypomniał ostre słowa, które w kierunku H. Seehofera skierował Thomas Asheuer: „Kultura przewodnia w wydaniu Seehofera nie zadowala się

<sup>17</sup> Termin kultura wiodąca (przewodnia, dominująca) jest różnie interpretowany i był wielokrotnie badany. Rozbieżności dotyczące znaczenia kultury wiodącej wzbudzają pytania o rozumienie demokracji, kultury politycznej, patriotyzmu i dumy narodowej. Do najbardziej znanych autorów wypowiedzi na temat kultury wiodącej należą Jürgen Habermas i Bassam Tibi. Por. J. Habermas, *Leadership and Leitkultur*, „The New York Times”, 28.10.2010; A. Kruk, *Wielokulturowość w Niemczech – perspektywa Bassama Tibi i Thillo Sarrazina*, „Facta Simonidis. Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Zamościu” 2014, z. 1, s. 127–136.

<sup>18</sup> Arnulf Baring w znanej pracy prognozującej przyszłość zjednoczonych Niemiec podkreślił: „Państwo prawa i pluralizm należą do naszej świadomości zbiorowej”. Por. A. Baring, *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*, Wrocław 2000, s. 64.

<sup>19</sup> *Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten. Horst Seehofer, MdL, vor dem Bayerischen Landtag 28.09.2016 Kontinuität und Weitblick*, <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/09/160928-Regierungserklärung-Kontinuität-und-Weitblick.pdf> [dostęp: 5.01.2017].

<sup>20</sup> *Seehofer kritisiert Merckels Flüchtlingspolitik: „Lage für Union ist höchst bedrohlich”*, „Berliner Zeitung”, 5.09.2016, <http://www.berliner-zeitung.de/politik/seehofer-kritisiert-merckels-fluechtlingspolitik-lage-fuer-union-ist-hoechst-bedrohlich--24697784> [dostęp: 5.01.2017]; A. von Lucke, *Der Triumph der AdD*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2016, nr 3, s. 5–8; Idem, *Merkel unter Druck: Der Ruck nach rechts*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2015, nr 11, s. 5–8.

<sup>21</sup> „Leitkultur in Bayerische Verfassung”, <http://www.csu.de/aktuell/meldungen/september-2016/regierungserklaerung-seehofer> [dostęp: 5.01.2017].

żądaniem posłuszeństwa wobec prawa albo reformacji w islamie. Ona idzie dalej. Nie zaprasza, lecz grozi, dolewa oliwy do ognia, żeby samemu się przy nim ogrzać<sup>22</sup>.

Dla Edmunda Stoibera (nestora bawarskiej CSU) kultura wiodąca to niemiecka „konstytucja, prawo do wolności, równouprawnienie, rozdział państwa i religii, państwo prawa. Polityk zwracał uwagę, że RFN jest państwem imigracyjnym. W jego odczuciu za powodzenie procesu integracji odpowiadają głównie ludzie, którym zagraża bezrobocie. Ich zgoda lub brak zgody na obecność migrantów jest, zdaniem polityka, decydująca. E. Stoiber uważa, że po II wojnie światowej zadaniem Europy było urzeczywistnianie pokoju. Obecnie rolą Europy jest podjęcie wyzwania, jakim jest polityka migracyjna<sup>23</sup>. W uchwalonym 5.11.2016 r., podczas zjazdu w Monachium CSU, programie zasadniczym pt. „Porządek” partia postulowała ochronę chrześcijańskich wartości oraz niemieckiej kultury wiodącej. W programie CSU zapisano: „polityczny Islam nie należy do Niemiec”; „imigracja wymaga granic i reguł”<sup>24</sup>. Jednocześnie CSU opowiedziała się za respektowaniem prawa do azylu politycznego oraz wdrażaniem polityki integracyjnej wobec uchodźców<sup>25</sup>.

Krytyczni wobec polityki przywódców CSU w sprawie uchodźców byli zwierzchnicy zakonów w Bawarii – franciszkanka, profesor Mirjam Schambeck, dr Katherina Ganz oraz opat Michael Reepen, którzy wystosowali, 11.11.2015 r., list do H. Seehofera. Sygnetariusze listu podkreślili, że w chrześcijaństwo wpisana jest „kultura dzielenia się” i niesienia pomocy bliźnim. Domagali się, by rząd H. Seehofera pomagał uchodźcom, ponieważ ich przyjazd do Niemiec został wywołany przez wojnę, prześladowania i głód. Przedstawiciele kościoła wyrazili oczekiwanie, że także inne instytucje, tj. szkoły, uniwersytety i izby rzemieślnicze zaangażują się w pomaganie uchodźcom.

## Winfried Kretschmann (Zieloni, Badenia Wirtembergia)

Przywódca Zielonych, Winfried Kretschmann pełni urząd premiera Badenii Wirtembergii od 2011 roku. Jest pierwszym politykiem z partii Zieloni, który kieruje rządem w Stuttgarcie. Dotychczas premierami Badenii Wirtembergii byli: Reinhold Maier (DVP), Gebhard Müller (CDU), Kurt Georg Kiesinger (CDU), Hans Karl Filbinger (CDU), Lothar Späth (CDU), Erwin Teufel (CDU), Günther Oettinger (CDU) oraz Stefan Mappus (CDU)<sup>26</sup>. W. Kretschmann z rodzinnego domu wyniósł przywiązanie do kościoła katolickiego. W trakcie nauki mieszkał w katolickim internacie. W młodości związał się też z komunistami. Wpływ na jego przekonania wywarły poglądy Hannah Arendt

<sup>22</sup> T. Assheuer, *Die neuen Feinde*, „Die Zeit”, 21.10.2010; P. Buras, *Muzułmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo*, Warszawa 2011, s. 151.

<sup>23</sup> T. Vitzthum, *Flüchtlinge müssen deutsche Leitkultur anerkennen*, „Welt N24”, 12.09.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article146327885/Fluechtlinge-muessen-deutsche-Leitkultur-anerkennen.html> [dostęp: 4.01.2017].

<sup>24</sup> *Die Ordnung. Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union*, <http://csu-grundsatzprogramm.de> [dostęp: 12.01.2017]; M. Greive, *Parteitag der CSU. Seehofer beschwört den starken Staat*, „Handelsblatt”, 5.11.2016, <https://www.tagesschau.de/inland/csuparteitag-103.html> [dostęp: 12.01.2017].

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> I. Janicka, *op. cit.*, s. 31.

i Jeanne Hersch<sup>27</sup>. Polityk w 1979 roku współtworzył partię Zieloni w Badenii Wirtembergii<sup>28</sup>. Będąc jej premierem podkreślał, że jego politycznym wzorem jest Erwin Teufel. W. Kretschmann w opublikowanym w 2012 roku wywiadzie zwracał uwagę, że: „jesteśmy państwem imigracyjnym i tak wiele zawdzięczamy imigrantom. Pracują tutaj, zakładają firmy, tworzą miejsca pracy, płacą podatki, uczestniczą w politycznym i społecznym życiu. Od lat pod rządami CDU nie rozwinęła się kultura otwartości. To powinno się już szybciej powiedzieć: Nasze pochodzenie może być różne, wspólnie powinniśmy kształtować przyszłość”<sup>29</sup>. Ponadto W. Kretschmann podkreślał, że jego „rodzice uciekli ze Wschodnich Prus”, a on „też z tych osobistych doświadczeń zna zarówno trudności, jak i szanse, które pojawiają się w związku z integracją uchodźców”<sup>30</sup>. Jednak pod wpływem narastania kryzysu migracyjnego W. Kretschmann stopniowo skłonił się do postawy: „pragmatycznego humanizmu” i opowiadał się za „elastycznymi rozwiązaniami” kryzysu. Polityk wyraził obawę, że kryzys migracyjny może doprowadzić do rozpadu UE. Nie poparł propozycji, by wprowadzić narodowe limity przyjmowania uchodźców. Opowiedział się za uzgadnianiem kontyngentów w ramach UE. Zapoznawszy się z odmową ze strony Davida Camerona, by przyjmować do Wielkiej Brytanii uchodźców zauważył, że Brytyjczycy mogą partycypować w finansowym przezwyciężaniu kryzysu<sup>31</sup>.

Zieloni, jak zaznaczył Martin Ferber, byli przez lata postrzegani jako „patroni uchodźców i prześladowanych”<sup>32</sup>. Dlatego podczas prac legislacyjnych nad I i II pakietem azylowym<sup>33</sup> w Bundestagu oraz Bundesracie koalicja CDU/CSU i SPD możliwość przyjęcia ustaw uzależniała od stanowiska partii W. Kretschmanna. W trakcie parlamentarnych debat, czy państwa Maghrebu powinny być uznane prawnie za państwa bezpiecznego kraju pochodzenia<sup>34</sup>, stanowisko W. Kretschmanna było odmienne od linii programowej Zielonych. Mimo że Zieloni są zdania, że Tunezyjczycy, Marokańczycy i Algierczycy nie powinni znajdować się na liście „państw

<sup>27</sup> Szwajcarska filozof J. Hersch wywarła także wpływ na Czesława Miłosza, który dedykował jej wiersz pt. *Czego nauczyłem się od Jeanne Hersch?*. Por. A. Franaszek, *Córka proroków. Czesław Miłosz i Jeanne Hersch*, „Znak” 2011, z. 671, <http://www miesiecznik.znak.com.pl/6712011andrzej-franaszekcorka-prorokow-czeslaw-milosz-i-jeanne-hersch> [dostęp: 9.01.2017].

<sup>28</sup> M. Lau, *Landtagswahl Baden-Württemberg: Moses aus Sigmaringen*, „Die Zeit”, 24.03.2011, <http://www.zeit.de/2011/13/Kretschmann/komplettansicht> [dostęp: 13.01.2017]; L. Volmer, *Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei – Eine Bilanz*, München 2009, s. 166–168.

<sup>29</sup> P. Henkel, J. Henkel-Waidhofer, *op. cit.*, s. 148.

<sup>30</sup> „*Flüchtlingsfamilie Kretschmann*”, <http://winfried-kretschmann.de> [dostęp: 9.01.2017].

<sup>31</sup> S. Haselberger, H. Monath, *Winfried Kretschmann im Interview: „Ich bete jeden Tag für Angela Merkel”*, „Der Tagesspiegel”, 1.02.2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/winfried-kretschmann-im-interview-ich-bete-jeden-tag-fuer-angela-merkel/12900668.html> [dostęp: 6.01.2017].

<sup>32</sup> M. Ferber, *Flüchtlingskrise: Warum es jetzt auf Winfried Kretschmann ankommt*, 13.09.2015, „Augsburger Allgemeine”, <http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Fluechtlingskrise-Warum-es-jetzt-auf-Winfried-Kretschmann-ankommt-id35478397.html> [dostęp: 12.01.2017].

<sup>33</sup> Pierwszy pakiet azylowy został przyjęty 29.09.2015 roku, a drugi pakiet azylowy 3.02.2016 roku.

<sup>34</sup> Artur Ciechanowicz wyjaśnił, że zasada bezpiecznego kraju pochodzenia polega na tym, że „jeżeli dana osoba pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia, nie może ubiegać się o azyl. Takie kraje są klasyfikowane przez ustawę wymagającą zgody Bundesratu”. Szerzej: A. Ciechanowicz, *Niemiecki problem z „uchodźcami”. Najpoważniejszy test dla Merkel i wielkiej koalicji*, 11.09.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-09-11/niemiecki-problem-z-uchodzcaminajpowazniejszy-test-dla-merkel> [dostęp: 10.01.2017].

bezpiecznego pobytu, to W. Kretschmann w Bundesracie skłonił się do popierania stanowiska CDU<sup>35</sup>. Ponadto w listopadzie 2016 roku W. Kretschmann wygłosił przemówienie w stuttgarckim landtagu, w którym ustosunkował się do kryzysu migracyjnego podkreślając, że UE powinna dążyć do ustabilizowania sytuacji w państwach sąsiadujących z Syrią, aby uchodźcy nie musieli migrować zbyt daleko od swoich ojczyzn<sup>36</sup>. W. Kretschmann zwracał uwagę, że niemieckie społeczeństwo jest liberalne, ale jego zdaniem przybywający do Niemiec ludzie powinni respektować niemiecki porządek konstytucyjny. Jednocześnie polityk zaznaczał, że sukces procesu integracji obcokrajowców jest uzależniony od zapewnienia im odpowiednich warunków życia, przede wszystkim możliwości pracy. Wobec informacji o przestępstwach popełnianych przez uchodźców, np. znieważaniu kobiet we Fryburgu, zgadzał się z postulatem burmistrza Dietera Salomona, by urzeczywistnić politykę twardej ręki. W związku z zagrożeniami bezpieczeństwa w Europie i atakami terrorystycznymi podkreślał, że rząd Badenii Wirtembergii będzie podejmował działania mające na celu zwalczanie terroryzmu<sup>37</sup>.

## Bodo Ramelow (Die Linke, Turyngia)

Przedstawiciel Die Linke, Bodo Ramelow jest pierwszym premierem z tego ugrupowania, który został premierem w niemieckim kraju związkowym. Polityk stoi na czele koalicji *Die Linke* / SPD / Zieloni. W Turyngii, gdzie sprawuje urząd, od 1990 roku premierami byli politycy z CDU – Josef Duchac, Bernhard Vogel, Dieter Althaus oraz Christine Lieberknecht. W programie wyborczym z 2013 roku *Die Linke* opowiedziała się za budowaniem otwartego na różnorodność społeczeństwa oraz sprzeciwiała się dyskryminacji migrantów oraz dyskryminacji na tle rasistowskiej. *Die Linke* protestowała przeciwko stosowaniu wobec obcokrajowców polityki limitów i kontyngentów, uważając taką za dyskryminacyjną. Ponadto popierała nadawanie obywatelstwa dzieciom obcokrajowców, które urodziły się w Niemczech<sup>38</sup>. B. Ramelow poparł, zapoczątkowaną latem 2015 roku, politykę przyjmowania uchodźców. 25.10.2015 r. poparł petycję „Humanitarność w Turyngii. Sojusz dla demokratycznej, różnorodnej i humanitarnej Turyngii”<sup>39</sup>. W dokumencie polityk optował za pomaganiem ludziom, którzy z powodu wojen, kryzysów i katastrof opuścili swoje ojczyzny, gdyż udzielanie

<sup>35</sup> *Sichere Herkunftsstaaten: Kretschmann tendiert im Asylstreit zu Ja*, „Die Zeit”, 15.06.2016; *Imigrantom z Afryki będzie trudniej w Niemczech*, 3.05.2016, <https://euroislam.pl/imigrantom-z-afyki-bdzie-trudniej-w-niemczech> [dostęp: 10.01.2017].

<sup>36</sup> *„Wir handeln entschlossen und human”*, 26.11.2015, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/wir-handeln-entschlossen-und-human> [dostęp: 6.01.2017].

<sup>37</sup> S. Haselberger, H. Monath, *op. cit.*; *„Es gibt keinen Rabatt bei Integration”*, 20.11.2015, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/gras-waechst-nicht-schneller-wenn-man-dran-zieht> [dostęp: 20.11.2015].

<sup>38</sup> *100% Sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013*, Die Linke, [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013\\_langfassung.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013_langfassung.pdf) [dostęp: 6.01.2017].

<sup>39</sup> *Mitmenschlich in Thüringen. Bündnis für ein Thüringen der Demokratie, Vielfalt und Mitmenschlichkeit*, 25.10.2015, [https://www.vwt.de/vwt/Resources.nsf/\(UNID\)/F7F2C49CF8631DBBC12580A-3006F1A85/\\$file/Erklaerung-Mitmenschlich-in-Thueringen-kompl.pdf](https://www.vwt.de/vwt/Resources.nsf/(UNID)/F7F2C49CF8631DBBC12580A-3006F1A85/$file/Erklaerung-Mitmenschlich-in-Thueringen-kompl.pdf) [dostęp: 9.01.2017].



pomocy potrzebującym jest humanitarną koniecznością. Podkreślił, że Niemcy cenią społeczeństwo otwarte, demokrację. Mimo to zaznaczył, że należy poważnie traktować społeczne obawy przed przyjmowaniem obcokrajowców oraz negatywne emocje społeczeństwa, np. zazdrość. Wyraził zaniepokojenie z powodu negatywnych incydentów związanych z rozlokowaniem imigrantów w Turynii. Protestował przeciwko używaniu w dyskursie społecznym określeń o zabarwieniu „populistycznym, prawicowo ekstremistycznym, antysemickim, islamofobicznym, antycygańskim, homofobicznym”<sup>40</sup>.

Opowiedział się za realizacją polityki oddolnej integracji, rozwojem wizji Niemiec jako państwa imigracyjnego. Popierał zapewnianie socjalnych warunków uchodźcom, ponieważ bezpieczeństwo socjalne umożliwia rozwój. Gdy w sierpniu 2015 roku do Turynii przyjeżdżało dziennie około 150 uchodźców, wydarzenia przebiegały w atmosferze niepokoju. Dziennikarz „Süddeutsche Zeitung”, Oliver Das Gupta poinformował, że premierowi landu – Bodo Ramelowi „grożono śmiercią z powodu jego polityki w sprawie uchodźców”<sup>41</sup>. Mimo że pojawiła się potrzeba zwiększenia środków bezpieczeństwa lewicowy polityk sprzeciwił się islamofobii i podkreślił: „Islam należy do Turynii, ponieważ ludzie należą do Turynii”<sup>42</sup>.

## Dietmar Woidke (SPD, Brandenburgia)

Pełniący funkcję koordynatora rządu RFN ds. niemiecko-polskiej współpracy społecznej i przygranicznej, Dietmar Woidke od 1993 roku należy do SPD, a od 1994 roku zasiada w parlamencie Saksonii. Po zjednoczeniu Niemiec poprzednikami D. Woidke na stanowisku premiera Saksonii byli socjaldemokraci Manfred Stolpe oraz Matthias Platzeck. D. Woidke kieruje rządem, w którego skład wchodzi politycy z SPD, *Die Linke* i partii Zieloni. Zdaniem Dietmara Woidke reagowanie na kryzys uchodźczy wymaga zaangażowania szeregu instytucji i struktur, np. stowarzyszeń, kościołów, izb pracodawców, przedstawicieli gospodarki. Dlatego polityk z zadowoleniem przyjął powołanie tzw. gabinetu ds. azylu, który odbywa co tydzień spotkania. Ponadto D. Woidke poparł utworzenie, 26.11.2015 roku, Sojuszu dla Brandenburgii (*Bündnis für Brandenburg*), którego celem jest realizacja polityki integracyjnej w Brandenburgii. D. Woidke poparł przyjmowanie uchodźców, ale z każdym miesiącem stawał się coraz bardziej restrykcyjny, gdy opiniował politykę ich przyjmowania. Jest zwolennikiem możliwie największej integracji uchodźców, czyli nieograniczania się do zapewnienia przybywającym warunków pozwalających na przetrwanie w Brandenburgii, ale zapewnianie im pracy i możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym<sup>43</sup>. Celem

<sup>40</sup> „Mitemenschlich...”, *op. cit.*

<sup>41</sup> O. Das Gupta, *Wir brauchen Menschen, die hierbleiben und arbeiten*, „Süddeutsche Zeitung”, 25.08.2015; I. Janicka, *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3, s. 152.

<sup>42</sup> „Meine Nationalität? Mensch!” – *Jahresempfang der LINKEN und islamisches Neujahrsfest*, 25.03.2015, <http://www.die-linke-apolda-weimar.de/politik/aktuelles/browse/8/zurueck/aktuell-78/artikel/meine-nationalitaet-ist-mensch> [dostęp: 9.01.2017].

<sup>43</sup> Wypowiedź Dietmara Woidke z 26.11.2015, <http://www.facebook.com/woidkedietmar/?fref=ts> [dostęp: 7.01.2017]; G. Mallwitz, Ch. Richter, *Woidke: Berlin sollte erst mal seine Hausaufgaben*



ządu Brandenburgii jest wcielanie idei: „od kultury otwartości do struktur pozwalających na integrację imigrantów”<sup>44</sup>. D. Woidke zauważył, że rząd niemiecki musi zabezpieczyć środki na opiekę i zakwaterowanie uchodźców, aby nie obciążać dodatkowo budżetów krajów związkowych. Był przeciwny ograniczaniu finansowania działań społecznych w krajach związkowych, np. świetlic i bibliotek, aby wspierać uchodźców. Jego zdaniem obciążenie Brandenburczyków finansowymi kosztami przyjmowania imigrantów pogłębiłoby tzw. „debatę dotyczącą okazywania zazdrości”<sup>45</sup>. Gdy Winfried Kretschmann zaproponował, by uchodźców rozlokować w niezamieszkałych blokach we wschodnich Niemczech, D. Woidke nie poparł pomysłu. Jego zdaniem byłoby trudno zapewnić tam imigrantom pracę<sup>46</sup>. 18 lutego 2016 roku polityk spotkał się w Brukseli z przewodniczącym Komisji Europejskiej Jeanem Claude Junckerem, przewodniczącym Parlamentu Europejskiego Martinem Schulzem oraz komisarzem ds. polityki regionalnej Coriną Creto, aby wyrazić oczekiwania i stanowisko rządu Brandenburgii w sprawie kryzysu migracyjnego<sup>47</sup>. Socjaldemokrata krytycznie wypowiedział się o Afd uważając, że partia „nie opiera się na wolnościowo-demokratycznym porządku prawnym”<sup>48</sup>. PEGIDA, w odczuciu D. Woidke, to „skaza na honorze całych Niemiec, która powoduje straty w rozwoju turystycznym i gospodarczym”<sup>49</sup>. Polityk, 20 stycznia 2016 roku, wraz z burmistrzem Poczdamu Jannem Jakobsem wsparł demonstrację POGIDA, której celem było protestowanie przeciwko rasizmowi. Mottem demonstracji, która zgromadziła 1300 uczestników, było hasło: „Witamy uchodźców – dla otwarcia na świat i tolerancji”<sup>50</sup>. D. Woidke po zamachu terrorystycznym, który miał miejsce 19 grudnia 2016 roku w Berlinie, postulował zwiększenie współpracy w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego z rządem socjaldemokraty Michaela Müllera. D. Woidke zaznaczył, że bezpieczeństwo wewnętrzne powinno być ważnym tematem kampanii wyborczej do Bundestagu w 2017 roku. Domagał się zaostrzenia postępowania wobec ludzi, traktowanych jako zagrożenie dla bezpieczeństwa, np. poprzez zakładanie im elektronicznych kajdanek<sup>51</sup>.

---

*machen*, „Berliner Morgenpost”, 7.02.2016; T. Metzner, *SPD fordert Fußfesseln für alle Gefährder*, „Die Zeit”, 9.01.2017.

<sup>44</sup> 1 Jahr „Bündnis für Brandenburg: „Von der Willkommenskultur zur Willkommensstruktur”, 23.11.2016, <http://asyl-brandenburg.de/1-jahr-buendnis-fuer-brandenburg-von-der-willkommenskultur-zur-willkommensstruktur> [dostęp: 7.01.2017].

<sup>45</sup> P. Middelhoff, *Dietmar Woidke: „Wir haben hier riesige Probleme”*, „Die Zeit”, 24.09.2015.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> T. Metzner, *Reden aber nicht zu viel*, „Der Tagesspiegel”, 23.02.2016, <https://www.pressreader.com> [dostęp: 9.01.2017]; T. Metzner, *BER und Flüchtlinge: Woidke fliegt zur EU*, „Der Tagesspiegel”, 23.02.2016, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-und-fluechtlinge-woidke-fliegt-zur-eu-reden-aber-nicht-zu-viel/13006498.html> [dostęp: 9.01.2017].

<sup>48</sup> G. Mallwitz, Ch. Richter, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Wypowiedź...*, *op. cit.*

<sup>50</sup> „Gewaltfreie Kundgebung für Weltoffenheit und Toleranz”, 20.01.2016, <https://www.potsdam.de/gewaltfreie-kundgebung-fuer-weltoffenheit-und-toleranz> [dostęp: 7.01.2017].

<sup>51</sup> T. Metzner, *op. cit.*

## Podsumowanie

Kryzys migracyjny znacznie wpłynął na politykę krajów związkowych. Wymagał elastycznych odpowiedzi na nowe wyzwania w realizacji polityki integracyjnej. Szefowie rządów Bawarii, Brandenburgii, Badenii Wirtembergii, Turynii i Saksonii musieli odpowiadać na oczekiwania, które były wysyłane z różnych ośrodków i środowisk, m.in. Brukseli, jako serca Unii Europejskiej, Berlina – stolicy federacji oraz z regionu. Ich polityka wymagała dopasowywania do skali problemu i prowadziła do modyfikacji programów, z którymi partie polityczne szły do wyborów w 2013 roku. W RFN przyjazd uchodźców rozbudził obawy przed radykalizmem islamskim i terroryzmem oraz wpłynął na wzrost islamofobii. Premierzy z krajów związkowych podkreślali, że przed wyborami parlamentarnymi w Niemczech, w 2017 roku, potrzebne będą propozycje i działania dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz realizacji polityki imigracyjnej. Nadchodzące wybory będą też kolejnym sprawdzianem niemieckiej kultury politycznej.

### *Kryzys migracyjny z perspektywy premierów niemieckich krajów związkowych* *Streszczenie*

Celem artykułu było zbadanie, czy premierzy niemieckich krajów związkowych (Winfried Kretschmann, Horst Seehofer, Bodo Ramelow, Stanisław Tillich, Dietmar Woidke), reprezentujący najważniejsze niemieckie partie polityczne, podtrzymali lub zrewidowali swoje stanowisko w sprawie polityki migracyjnej po 2015 roku. Polityka rządów krajów związkowych oraz wypowiedzi i działania premierów wpłyną na rezultat wyborów federalnych w 2017 roku. Napływ uchodźców spowodował zwiększenie wyzwań w polityce integracyjnej, odnotowano m.in. wzrost przestępczości, zagrożeń terrorystycznych oraz protestów społecznych wobec polityki otwartości, którą próbowała wdrożyć kanclerz Angela Merkel.

**Słowa kluczowe:** premierzy krajów związkowych, kryzys migracyjny, Niemcy

### *Refugee crisis and the prime ministers of German state governments* *Abstract*

The aim of article was to examine if the prime ministers of state governments in Germany (Winfried Kretschmann, Horst Seehofer, Bodo Ramelow, Stanisław Tillich, Dietmar Woidke), who represent the main German political parties, maintained or reconsidered their standpoint on the asylum policy after 2015. The state governments' policy, as well as the statements and actions of local politicians, will affect the results of the federal elections in 2017. The inflow of refugees has created new challenges in the integration policy: a rise in crime rate, an increased danger of terror and social protests against the Merkel open door policy have been observed.

**Key words:** the prime ministers of state governments, refugee crisis, Germany

## *Миграционный кризис с перспективы премьер-министров федеральных земель Германии*

### *Резюме*

Целью статьи было изучение вопроса о поддержке или пересмотре позиций, касающихся миграционной политики после 2015 года, представителями крупнейших немецких политических партий – премьер-министров федеральных земель Германии (Винфрид Кречманн, Хорст Зеehoфер, Бодо Рамелоу, Станислав Тиллих, Дитмар Вoйдке). Политика правительств федеральных земель, а также действия и заявления премьер-министров этих земель будут иметь влияние на результат федеральных выборов в 2017 году. Приток беженцев создал много проблемы интеграционной политике, в частности, стал причиной роста преступности, террористических угроз и социальных протестов против политики открытости, которую пыталась водворять канцлер Ангела Меркель.

**Ключевые слова:** премьер-министры федеральных земель, миграционный кризис, Германия



## Kamila Schöll-Mazurek

Europejski Uniwersytet Viadrina

# Migracja a bezpieczeństwo socjalne – przypadek polskich migrantów zarobkowych w Niemczech<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

W ujęciu tradycyjnym migranci stanowią zagrożenie dla istniejącego porządku obowiązującego w danym systemie politycznym. W praktyce to migranci narażeni są na brak bezpieczeństwa. Jak postulują amerykańscy naukowcy, Stephen Castles i Mark J. Miller, „ich brak bezpieczeństwa powinien stać się najważniejszym problemem w badaniach nad bezpieczeństwem”<sup>2</sup>.

Brak bezpieczeństwa osób migrujących przejawia się w ubóstwie, przemocy, nieprzestrzeganiu lub łamaniu praw człowieka, występowaniu zagrożeń bezpieczeństwa socjalnego, wynikających m.in. z działania niekorzystnych mechanizmów na rynku pracy państwa przyjmującego. Tematem omawianym w artykule jest ostatni z wymienionych aspektów bezpieczeństwa. Analiza dotyczyć będzie grupy polskich pracowników zarobkowych po 2011 roku. Od tego roku zwiększyła się znacznie liczba osób przybywających do Niemiec. Szacuje się, że czynniki wewnętrzpolityczne oraz Brexit wpłyną na dalsze zwiększanie się liczby osób migrujących z Polski do Niemiec.

<sup>1</sup> Badania zawarte w tym artykule zostały sfinansowane ze środków Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki w ramach projektu „Między polityką integracyjną a polityką polonijną. Polscy nowi emigranci w Niemczech w dobie transnacionalizacji” oraz projektu finansowanego przez Komisję Europejską: *Testing EU citizenship as „labour citizenship” from cases of labour rights violations to a strengthened labour-rights regime*.

<sup>2</sup> S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011, s. 261.

Dlatego należy poddać analizie kwestie bezpieczeństwa socjalnego Polaków przebywających obecnie w Niemczech.

W artykule omówione zostaną najważniejsze definicje, przedstawiona hipoteza oraz dane odnoszące się do sytuacji Polaków w Niemczech w obszarze socjalnym i pracy, wskazane formy ochrony przed zagrożeniem socjalnym. Na potrzeby analizy określone zostały następujące formy ochrony przed zagrożeniem socjalnym Polaków w Niemczech: obowiązujące dyrektywy w obszarze swobody przepływu osób i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, polityka integracyjna oraz niemieckie prawo socjalne. Następnie ukazane zostaną niekorzystne mechanizmy sprzyjające powstawaniu zagrożenia dla bezpieczeństwa socjalnego polskich migrantów zarobkowych w Niemczech.

Warto zaznaczyć, iż artykuł o sytuacji Polaków w Niemczech stanowi *case study*, który warto omawiać w szerszym kontekście analizy spraw bezpieczeństwa socjalnego obywateli UE, ponieważ nadużycia oraz prezentowane mechanizmy występują w wielu krajach europejskich. Przytoczyć tutaj należy wyniki podobnych badań na temat migrantów zarobkowych z Rumunii we Włoszech, z Hiszpanii w Czechach, z Litwy w Wielkiej Brytanii, z Polski w Irlandii<sup>3</sup>.

## Definicje i hipoteza

Kluczowym dla zrozumienia problemu analizowanego w niniejszej pracy są definicje bezpieczeństwa socjalnego, zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego oraz zjawisko swobody przepływu osób i usług.

Definicja bezpieczeństwa zawiera dwie główne funkcje – to stan, w którym nie występuje zagrożenie lub – jeśli istnieje – istnieje ochrona przed zagrożeniem<sup>4</sup>. Te dwie funkcje wyznaczają osie toku argumentowania w niniejszym artykule.

Ryszard Szafenberg bezpieczeństwo socjalne określa jako „istnienie realnych gwarancji minimalnie wystarczających środków utrzymania”<sup>5</sup>. Bezpieczeństwo socjalne zapewnia system zabezpieczeń społecznych. System zabezpieczeń społecznych oznacza system form pomocy finansowej oraz rzeczowej, ustanowiony w celu zaspokojenia potrzeb wszystkich członków społeczeństwa. Ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego i ochronę przed ryzykami – niezdolnością do pracy ze względu

<sup>3</sup> Patrz: M. Čaněk, A. Qubaiová, P. Kučera i in., *Subcontracting and EU mobile workers in the Czech Republic: Exploitation, Liability and Institutional Gaps?*; D. Sacchetto, C. Benvegnù, F. Iannuzzi, F. Alice Vianello, *Exploitation and Migrant Workers' Struggles in the Italian Logistics and Tourism Sectors*; K. Žibas, I. Urbonavičiūtė, *Emigration from Lithuania: Migrant Labour Exploitation and Obstacles for Victim Identification*; K. Schöll-Mazurek, A. Schulz, L. Faiß, H. Heyenn, *Social Dumping by Subcontracting: How German Employers in Construction and Meat Processing Evade EU Labour Provisions*, <http://migrationonline.cz/en/about-us/current-projects/testing-eu-citizenship-as-labour-citizenship-from-cases-of-labour-rights-violations-to-a-strengthened-labour-rights-regime.pdf> [dostęp: 1.02.2017].

<sup>4</sup> Por. *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Kraków 2016.

<sup>5</sup> R. Szafenberg, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, [w:] *Bezpieczeństwo socjalne*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2003, s. 86.

na stan zdrowia, bezrobocie, macierzyństwo, starość, śmierć. Anna Sowińska uważa, że najważniejsze zagrożenia socjalne to: głód, bezdomność, długotrwałe bezrobocie, niemożność korzystania z pomocy medycznej w czasie choroby, brak zapewnienia środków i pomocy medycznej w czasie choroby, brak zapewnienia środków i pomocy (opieki) na starość<sup>6</sup>.

Swoboda przepływu osób stanowi z kolei podstawę integracji europejskiej. Intencja stanowiącego prawo mówi o powszechnej równości w dostępie do rynku pracy i zakazie dyskryminacji ze względu na pochodzenie. Poszerzenie obowiązywania swobody przepływu osób i usług na kolejne kraje ma zatem oznaczać poszerzenie strefy bezpieczeństwa, bo we wszystkich krajach mają obowiązywać te same prawa. Z kolei te same prawa oznaczają podobne wynagrodzenie oraz zapewnienie godziwej pracy. Czy jednak migranci zarobkowi z Polski mają równy dostęp do rynku pracy i świadczeń społecznych? Czy są spełnione warunki do zapewnienia im bezpieczeństwa socjalnego? Hipoteza postawiona w niniejszym artykule brzmi, że polscy migranci zarobkowi znajdują się w trudniejszej sytuacji aniżeli osoby autochtoniczne, z uwagi na gorszy dostęp do rynku pracy oraz świadczeń społecznych. W konsekwencji zagrożone jest ich bezpieczeństwo socjalne.

## Stan wyjściowy – zatrudnienie, wykształcenie, bezrobocie

W Niemczech zauważalne są różnice w strukturze zarobków (niem. *Einkommensstruktur*), podziale pracy (niem. *Verteilung der Arbeitszeit*), sposobie zatrudnienia (niem. *Beschäftigungsart*), jak również statusie zawodowym między ludnością o pochodzeniu nieimigranckim a ludnością imigrancką. Z 33 863 000 osób bez pochodzenia migracyjnego tylko 2 026 000 zarabia poniżej 500 euro, i aż 11 560 powyżej 2000, podczas gdy z 7 7724 000 osób z pochodzeniem migracyjnym 813 000 osób zarabia poniżej 500 euro miesięcznie i 2004 powyżej 2000 euro miesięcznie<sup>7</sup>. Z kolei raport Niemieckiego Zrzeszenia Związków Zawodowych podaje, że jedna trzecia migrantów otrzymuje najniższe wynagrodzenie, które wynosi 1926 euro brutto albo zarabia jeszcze mniej, otrzymując nawet do 40% mniej wynagrodzenia<sup>8</sup>. Tabela 1 zawiera zestawienie różnic w warunkach pracy pomiędzy osobami o pochodzeniu imigranckim i bez niego.

<sup>6</sup> A. Sowińska, *Strategie zaradcze w sytuacjach utraty poczucia bezpieczeństwa socjalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo socjalne*, cyt. za: S. Zakrzewski, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, „Przełęcz Strategiczny” 2013, nr 1, s. 167.

<sup>7</sup> *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit...* 2016, s. 99. 405, 408, 409.

<sup>8</sup> *Der Gesetzliche Mindestlohn ist längst überfällig!*, <http://www.die-linke.de/index.php?id=7538--> [dostęp: 29.06.2015]; *Einwanderer aus Osteuropa bekommen mehrheitlich Niedriglöhne*, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-02/einwanderer-osteuropa-niedriglohn> [dostęp: 15.06.2015].

Tabela 1. Ludność według statusu migracyjnego i statusu zatrudnienia (stan na 31.12.2015)

| Status | łączna liczba osób | Osoby aktywne zawodowo |                   |                      | Osoby nieaktywne zawodowo |
|--------|--------------------|------------------------|-------------------|----------------------|---------------------------|
|        |                    | łącznie                | Osoby zatrudnione | Osoby niezatrudnione |                           |
| BTM    | 81 404             | 42 228                 | 40 279            | 1949                 | 39 176                    |
| PTM    | 1702               | 996                    | 940               | 57                   | 705                       |
| PDM    | 1334               | 934                    | 882               | 52                   | 399                       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung...*, 2016, s. 405, 410.

Dane te określają procent ludności w wieku przed- i poprodukcyjnym. Z tabeli wynika, iż podczas gdy 48,13% osób bez pochodzenia migracyjnego stanowią osoby nieaktywne zawodowo, wśród osób polskiego obywatelstwa o własnym doświadczeniu migracyjnym procent ten wynosi jedynie 29,9. Z kolei dla osób nieaktywnych zawodowo o własnym polskim doświadczeniu imigracyjnym procent ten wyniósł 52,2. Z powyższej tabeli wynika również, iż osoby z polskim obywatelstwem posiadające własne doświadczenie migracyjne w przeważającej części są zatrudnione (procent osób niezatrudnionych wyniósł 4,61%, podczas gdy dla osób z polskim tłem migracyjnym bez własnego doświadczenia migracyjnego 5,72% i 5,57% dla osób z własnym doświadczeniem migracyjnym; dla ludności imigranckiej procent ten wyniósł 7,92). Jeśli weźmiemy pod uwagę wyniki badań Barometru Integracji, w którym sami migranci zdefiniowali posiadanie miejsca pracy jako najważniejszy wskaźnik integracji<sup>9</sup>, są to dane wyjaśniające przekonanie o doskonałej integracji Polaków w Niemczech.

W Niemczech przebywało prawie 237 tys. Polaków zobowiązanych do wpłacania składek na ubezpieczenie socjalne (niem. *Sozialversicherungspflichtige*, SvB) oraz 40 682 osoby (dane na 2014 rok), które podpisały umowę o pracę dotyczącą niskopłatnego stosunku zatrudnienia (niem. *geringfügig entlohnte Beschäftigte*, GeB)<sup>10</sup>. Według danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, w Niemczech zatrudnionych jest ok. 180 tys. Polaków (ponad 22 tys. więcej niż w roku poprzednim), z czego zdecydowana większość w zachodniej części kraju. Ok. 80% z nich ma ubezpieczenie społeczne<sup>11</sup>.

Dotychczas obraz migrantów tworzony był nie tylko na podstawie przekonania, że stanowią oni zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, ale również, że pochodzą oni ze słabo wykwalifikowanych grup ludnościowych, co w konsekwencji prowadzić

<sup>9</sup> 93,3% osób z pochodzeniem migracyjnym i 89,2% osób bez pochodzenia migracyjnego uznało, iż posiadanie miejsca pracy jest najważniejsze dla dobrej integracji, odpowiednio 62,1 i 64,4% za taki czynnik uznało posiadanie niemieckiego obywatelstwa, 20,1 i 30,9% – miejsce urodzenia, i 20,1 i 30,9% – posiadanie niemieckich przodków, więcej: 11. *Bericht der Beauftragten...*, s. 182, 412.

<sup>10</sup> D. Jajeśniak-Quast, Ch. Elschner, *Praca transgraniczna: Bilans po dwóch latach wolnego przepływu pracowników między Polską i Niemcami*, referat wygłoszony podczas konferencji inauguracyjnej Institute for Central and East European Taxation Collegium Polonicum, *Opodatkowanie przedsiębiorstw w Europie Środkowo-Wschodniej: Bilans, tendencje i aspekty praktyczne 10 lat po rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód*, 23–24 października 2014 roku, Frankfurt nad Odrą-Słubice.

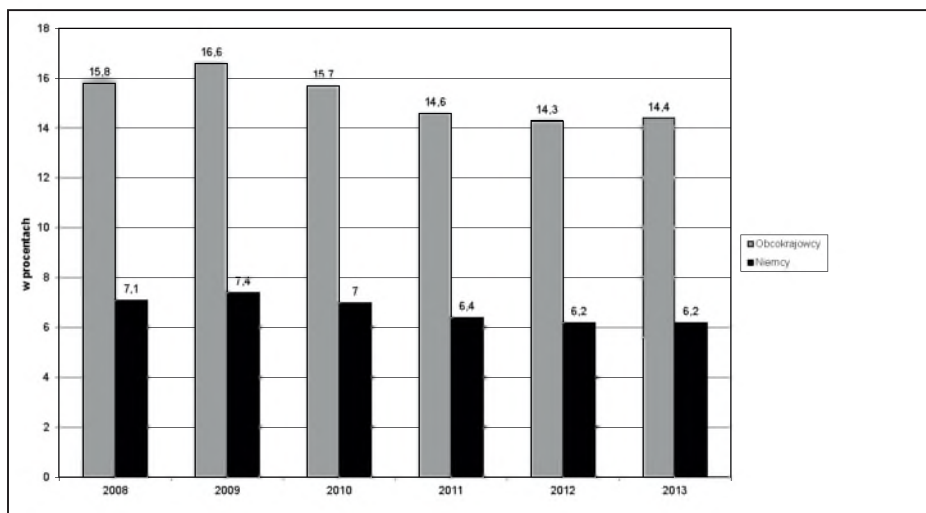
<sup>11</sup> *Atlas polskiej obecności za granicą*, s. 174, [http://issuu.com/msz.gov.pl/docs/atlas\\_polskiej\\_obecnosci\\_za\\_granica/174](http://issuu.com/msz.gov.pl/docs/atlas_polskiej_obecnosci_za_granica/174) [dostęp: 29.06.2015].



miało do problemów z integracją na niemieckim rynku pracy i w systemie edukacji<sup>12</sup>. Jednakże w odniesieniu do nowych imigrantów teza ta nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w praktyce społecznej. Udział osób z ukończonymi studiami wyższymi, dyplomem ukończenia szkoły ogólnokształcącej lub zawodowej od początku dekady sukcesywnie wzrastał. Nowo przybyli są lepiej wykwalifikowani aniżeli ludność Niemiec w ogóle oraz ludność pochodzenia nieimigranckiego<sup>13</sup>. Badania odnośnie wykształcenia i sytuacji na rynku pracy przed wyjazdem, według badań Narodowego Banku Polskiego z 2012 roku ukazują, że 24% osób opuszczających Polskę posiadało wykształcenie wyższe, 20% średnie ogólnokształcące, 23% średnie zawodowe, 25% zasadnicze zawodowe i tylko 7% podstawowe<sup>14</sup>. O zagrożeniu dla ich bezpieczeństwa socjalnego świadczą wyniki tego samego badania, z którego wynika, iż Polacy w Niemczech najczęściej zatrudnieni są w przemyśle (24%) oraz w budownictwie (16%). W administracji zatrudnionych jest zaledwie 2%, a w obszarze edukacji 3%<sup>15</sup>. Praca w branżach przemysłowej, budowlanej, mięsnej jest najbardziej narażona na nadużycia na rynku pracy prowadzące do utraty bezpieczeństwa socjalnego.

Zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego wynikają z niedostatku rodzin wielodzietnych oraz rynku pracy, przede wszystkim powstanie i rozwój bezrobocia<sup>16</sup>. Imigranci częściej aniżeli ludność rodzima dotknięci są zjawiskiem bezrobocia. Tezę tę potwierdza wykres 1.

Wykres 1. Bezrobotni Niemcy i obcokrajowcy



Źródło: 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2014, s. 103.

<sup>12</sup> H. Brücker, *Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013, s. 9–42.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> I. Chmielewska, *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, Warszawa 2015, s. 37 (Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego, nr 314).

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>16</sup> S. Zakrzewski, *Bezpieczeństwo socjalne...*, *op. cit.*, s. 167.

Podając za polskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w Niemczech znajduje się ok. 24 000 osób bezrobotnych, ich udział wśród osób bezrobotnych będących obcokrajowcami wyniósł nieco powyżej pięciu procent<sup>17</sup>. W praktyce oznacza to, że w Niemczech jest zapotrzebowanie na pracowników i zapotrzebowanie to stanowi czynnik przyciągający dla migrantów z Polski.

## Ochrona przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa socjalnego

W przypadku migrujących do Niemiec Polaków kluczowa ochrona dla ich bezpieczeństwa socjalnego wynika z przepisów unijnych odnośnie swobody przepływu osób i usług oraz z dyrektyw dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak również z prawa socjalnego zawartego w socjalnym prawie niemieckim.

### Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej i koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Kluczową dyrektywą dla mobilności obywateli UE jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z dn. 29 kwietnia 2004 roku zmieniająca lub uchylająca wcześniejsze akty prawne w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Powyższa dyrektywa reguluje:

- zasady korzystania z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli UE i członków ich rodzin;
- prawo stałego pobytu;
- ograniczenia w powyższych prawach uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

Na mocy powyższej dyrektywy obywatele UE: a) posiadają prawo pobytu na okres nieprzekraczający trzech miesięcy, jedynym wymogiem jest posiadanie ważnego dokumentu tożsamości lub paszportu. Państwo przyjmujące ma prawo wymagać od osób przybywających zgłoszenia pobytu „w racjonalnym i niedyskryminującym terminie”<sup>18</sup>.

Ponadto obywatele państw unijnych kwalifikujący się do prawa pobytu lub prawa do stałego pobytu oraz członkowie ich rodzin są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

Wraz z przemieszczaniem się osób wewnątrz UE pojawia się szereg problemów związanych z systemami zabezpieczenia społecznego. Aby chronić prawa mobilnych

<sup>17</sup> *Atlas polskiej obecności za granicą...*, op. cit., s. 174.

<sup>18</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1 612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Rozdział II, art. 5, s. 51, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=PL> [dostęp: 16.03.2016].

<sup>19</sup> Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane), Dz.U. C 326, 26/10/2012 P. 0001-0390, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [dostęp: 16.03.2016]. Zob. też: *Swoboda przemieszczania się i pobytu w Europie*, [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement\\_low\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement_low_pl.pdf) [dostęp: 29.06.2015].

obywateli UE do dostępu do nabytych w kraju, innym niż kraj docelowy, praw do świadczeń społecznych, UE opracowała zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, polegające na:

- a) równym traktowaniu (zabezpieczenie osób przemieszczających się przed dyskryminacją);
- b) jedności stosowanego ustawodawstwa (zabezpieczenie przed sytuacją, w której osoba wykonująca pracę w jednym lub kilku państwach nie jest objęta zabezpieczeniem społecznym w żadnym z nich lub jest nim objęta w kilku państwach jednocześnie);
- c) zachowaniu praw nabytych oraz w trakcie nabywania (świadczenia przyznane w jednym z państw UE są przekazywane osobie uprawnionej niezależnie od jej miejsca zamieszkania);
- d) sumowaniu okresów ubezpieczenia (uwzględnianie okresów ubezpieczenia lub innych równorzędnych okresów, przebytych w kilku państwach UE przy ustalaniu prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego)<sup>20</sup>. Rozporządzenie nr 883/2004 *expressis verbis* wyłącza z zakresu wspólnotowej koordynacji: pomoc społeczną, pomoc medyczną<sup>21</sup> oraz systemy świadczeń dla ofiar wojny i jej skutków.

W odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej, w tym Polaków, istotne są również poszczególne dyrektywy i rozporządzenia<sup>22</sup> oraz decyzje i zalecenia<sup>23</sup> o koordynacji systemów zabezpieczenia socjalnego.

Systemy zabezpieczenia społecznego nie podlegają harmonizacji, lecz koordynacji – na mocy Rozporządzenia WE 883/2004. Czytamy w nim dosłownie:

Jest koniecznym, by specyfika narodowych systemów prawa była uwzględniana i przewidzieć należy jedynie ich koordynację, [...] specyfika przepisów krajowych, mimo koordynacji systemów, wpływa na swobodę przemieszczania się pracowników, a wręcz je utrudnia<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> M. Tomaszewska, *Praktyczne problemy nabywania świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen Deutschland und Polen – eine Zwischenbilanz aus unterschiedlichen Perspektiven / Swobodny przepływ pracowników między Polską a Niemcami – próba bilansu z różnych perspektyw*, hrsg. D. Jajeśniak-Quast, M. Klodnicki, L. Kiel, Berlin 2014, s. 198 (Interdisciplinary Polish Studies, 1).

<sup>21</sup> Formularz E 106, formularz E 112 lub formularz S1: Przywilej dla pracowników przygranicznych, dostęp do publicznych świadczeń zdrowotnych w Polsce i w Niemczech. Leczenie planowane za granicą za zgodą macierzystej kasy chorych; zob. Departament Współpracy Międzynarodowej Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia, *Dokumenty uprawniające*, <https://www.ekuz.nfz.gov.pl/informacje-dla-swiadczeniodawcow/dokumenty-uprawnijace> [dostęp: 7.03.2016].

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dn. 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 200, 7.6.2004, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20130108:PL:HTML> [dostęp: 16.03.2016]; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dn. 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 284 z dn. 30.10.2009, s. 1, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0987:20130108:PL:HTML> [dostęp: 29.06.2015].

<sup>23</sup> Por. *Wykaz decyzji i zaleceń Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, <https://www.mpips.gov.pl/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoecznego/unia-europejska/przepisy-unijne-zmiany-w-przepisach-o-koordynacji> [dostęp: 14.03.2016].

<sup>24</sup> M. Rydzewski, *Swoboda przemieszczania się pracowników z punktu widzenia praktyki ubezpieczeń*, [w:] *Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen Deutschland...*, op. cit., s. 286.

Systemem koordynacji unijnej objęte są następujące świadczenia: emerytury, renty inwalidzkie, renty rodzinne, świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, świadczenia rodzinne, świadczenia z tytułu choroby i macierzyństwa oraz równoważne świadczenia dla ojca, świadczenia dla osób bezrobotnych, świadczenia zdrowotne, w tym opieka medyczna, zasiłki pogrzebowe, świadczenia przed-emerytalne.

## Zabezpieczenia socjalne polskich migrantów zarobkowych w Niemczech

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego określane jest przez Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych Niemiec jako najważniejsze zadanie. Główne cele w tym zakresie to zwalczanie biedy i społecznego wykluczenia poprzez działania w obszarze choroby, wypadków, konieczności opieki, bezrobocia, starości.

Na poziomie prawa wyróżnić można dwa kluczowe obszary wymagające regulacji i koordynacji dokonywanych przez oba państwa:

- systemy zabezpieczenia społecznego;
- opodatkowanie.

Świadczenia, do których uprawnia księga druga kodeksu prawa socjalnego (niem. *Sozialgesetzbuch II*, SGB II), pobiera 40,8% bezrobotnych o pochodzeniu imigranckim (należą do nich zabezpieczenie podstawowe dla osób poszukujących pracy w postaci zasiłku dla bezrobotnych II [ALG II] oraz zasiłku socjalnego). Świadczenia, do których uprawnia księga trzecia kodeksu prawa socjalnego (niem. *Sozialgesetzbuch III*, SGB III) pobiera 26,1% obcokrajowców<sup>25</sup> (należą do nich m.in. prawo do świadczeń dla osób kształcących się zawodowo w postaci możliwości pokrycia kosztów: ubiegania się o pracę, podróży na rozmowy kwalifikacyjne, przeprowadzki lub prowadzenia podwójnego gospodarstwa domowego, koszty na środki pracy, koszty wystawiania świadectw, kopii i odpisów, informacje z Systemu Informacji Kredytowych – Schufa)<sup>26</sup>.

Zasiłek dla bezrobotnych i zasiłek wychowawczy to świadczenia, z których uprawnieni Polacy mogą korzystać. Do świadczeń dla osób bezrobotnych uprawnione są osoby, które sześć miesięcy znajdowały się w stosunku pracy w Niemczech<sup>27</sup>. Obsługa odbiorców zasiłku dla bezrobotnych, tzw. ALG I, leży w kompetencji JobCenter. W strukturze tej instytucji znajdują się także punkty doradztwa dla osób z wyższym wykształceniem. Wśród zadań JobCenter znajduje się wspieranie dostosowania do rynku pracy bezrobotnych, do których należą:

- finansowanie kształcenia (niem. *Bildungsgutschein*);
- premia związana z wykształceniem (niem. *Bildungsprämie*);
- udział w kursach kwalifikujących do wykonywania nowego zawodu.

<sup>25</sup> *Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III, September 2013*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2013.

<sup>26</sup> A. Prodan, *Informationsmaterialien zu den Themen Arbeitslosengeld II (ALG II) / Sozialgeld [Materiały informacyjne w sprawie zasiłków dla bezrobotnych II (ALG II) / zasiłków socjalnych]*, Diakonisches Werk, Berlin–Brandenburg–schlesische Oberlausitz 2011, s. 54.

<sup>27</sup> Stan na 2015 r.

Duża rotacja pracowników tej organizacji oraz w niektórych przypadkach brak kompetencji językowych i interkulturowych doradców sprawiają, iż poradnictwo nie zawsze dostosowane jest do potrzeb osoby znajdującej się w procesie doradczym.

W przypadku zbyt niskich zarobków osoba uprawniona może ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych II (ALG II, potocznie Hartz IV), przy czym przysługuje on nie tylko bezrobotnym, ale także osobom, których dochód nie jest wystarczający do prowadzenia godnego życia. Zasiłek ten wynosi 391 euro, ponadto przyznawane są dodatki: mieszkaniowy (niem. *Wohnungsgeld*) i do kosztów ogrzewania (niem. *Heizkostenzuschuss*). W Niemczech zasiłek ten pobiera ok. 6,1 mln osób nieaktywnych zawodowo (niem. *nicht erwerbsfähig*), z czego 1,2 mln osób to obcokrajowcy, a 69 tys. to osoby pochodzenia polskiego<sup>28</sup>. W samym Berlinie, w 2014 roku, z 49 tys. żyjących tutaj Polaków 12 700 osób (26%) pobierało Hartz IV<sup>29</sup>.

Liczba ta nie świadczy jednak jednoznacznie o wykorzystywaniu niemieckiego systemu świadczeń socjalnych przez Polaków. Wiele osób o polskich korzeniach pracuje w branżach kreatywnych, jako artyści, generując tak niskie przychody, że zmuszeni są do uzupełnienia dochodów (niem. *Aufstockung*) do poziomu umożliwiającego normalne funkcjonowanie i zachowanie bezpieczeństwa socjalnego, co umożliwi ALG I. Decyzją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości niemieckie urzędy mogą odmówić prawa do wypłacenia zasiłku ALG II osobom, które przybyły w celu pobierania świadczeń do Niemiec.

W Niemczech obok pobierania zasiłku dla bezrobotnych, jedną z form uzyskiwania świadczeń dla bezrobotnych stanowi transfer zasiłku dla bezrobotnych z Polski do Niemiec. O braku popularności tej metody świadczy tabela 2.

Debata o migracji biedy przysłała również inne, niebezpieczne procesy w społeczeństwie. Wiele osób pracujących w Niemczech nie pobiera świadczeń ani nie jest ubezpieczonych, czyli „nadali są osoby, których potrzeba bezpieczeństwa socjalnego nie jest zrealizowana, mimo że pracują w Niemczech”<sup>30</sup>. Zdarzają się przypadki, że osoby pracujące w Niemczech nie otrzymują należnych im świadczeń, z powodu braku znajomości języka niemieckiego, przykładowo nie otrzymują w JobCenter formularza o ubieganie się o świadczenia dla osób bezrobotnych (do 2005 roku pomoc socjalna oraz pomoc dla bezrobotnych) ALG II<sup>31</sup>. Dodatkowym zagrożeniem jest niewiedza osób o pochodzeniu imigranckim o specyfice tego systemu. Przykładowo w przypadku ujawnienia braku środków na utrzymanie w kraju celu istnieje zagrożenie wydaleniem z Niemiec (odpowiedzialna instytucja: *Ausländerbehörde*). Otrzymanie zaległego zasiłku na dziecko zaliczane jest do dochodów, co oznacza, że osoba pobierająca ALG II może utracić uprawnienia do jego

<sup>28</sup> *Kindergeld und Hartz IV: So viel Geld kosten uns die Zuwanderer aus der EU*, [http://www.focus.de/finanzen/steuern/milliarden-an-sozialleistungen-kindergeld-und-hartz-iv-so-viel-geld-kosten-eu-zuwanderer\\_id\\_3840747.html](http://www.focus.de/finanzen/steuern/milliarden-an-sozialleistungen-kindergeld-und-hartz-iv-so-viel-geld-kosten-eu-zuwanderer_id_3840747.html) [dostęp: 15.06.2015].

<sup>29</sup> *Hohe Zahl von Hartz-IV-Empfängern aus Polen, Rumänien und Bulgarien*, <http://www.berlin.de/special/jobs-und-ausbildung/nachrichten/3382291-2339526-hohe-zahl-von-hartzivempfaengern-aus-pol.html> [dostęp: 15.06.2015].

<sup>30</sup> A. Łukowski, *Aktualne aspekty prawa ubezpieczeń społecznych*, referat wygłoszony podczas konferencji inauguracyjnej Institute for Central and East European Taxation Collegium Polonicum *Opodatkowanie przedsiębiorstw w Europie Środkowo-Wschodniej: Bilans...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> *Arbeitslosengeld II*, <http://www.mypolacy.de/serwisy/poradniki/dodatki-panstwowe/arbeitslosengeld-ii.html> [dostęp: 15.03.2016].

otrzymywania. Także posiadanie mieszkania o powierzchni przekraczającej 120 m<sup>2</sup> lub domu o powierzchni powyżej 130 m<sup>2</sup> w kraju pochodzenia wyklucza możliwość przyznania świadczenia ALG II. W przypadku zatajenia posiadania w kraju pochodzenia domu, którego sprzedaż umożliwiłaby uzyskanie środków finansowych na mieszkanie i utrzymanie w Niemczech, urząd niemiecki może zażądać zwrotu środków pobranych z budżetu państwa<sup>32</sup>.

Tabela 2. Liczba osób ubiegających się o transfer zasiłku dla bezrobotnych z Polski do Niemiec w latach 2005–2013

| Rok  | Liczba osób ubiegających się o transfer zasiłku dla bezrobotnych z Polski do Niemiec |
|------|--|
| 2005 | 31   |
| 2006 | 36   |
| 2007 | 0  |
| 2008 | 0  |
| 2009 | 24   |
| 2010 | 24   |
| 2011 | 53   |
| 2012 | 93   |
| 2013 | 120  |

Źródło: *Kwartalne informacje o świadczeniach pieniężnych z FUS oraz innych świadczeniach*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, <http://www.zus.pl/default.asp?p=5&id=537> [dostęp: 17.06.2015].

Wielu polskich imigrantów traci prawo do ubezpieczenia w Polsce (np. absolwent szkoły wyższej posiada ubezpieczenie zdrowotne jeszcze przez pół roku od ukończenia szkoły, po tym okresie zaś powinien ubezpieczyć się we własnym zakresie). Brak posiadania ubezpieczenia zdrowotnego prowadzi do naliczania składek od momentu zameldowania w Niemczech. W konsekwencji osoby nie poinformowane o tym obowiązku, nie chcąc być wyłączone z niemieckiego systemu świadczeń społecznych, są zmuszone do opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne wstecz<sup>33</sup>.

W 2013 roku, widząc znaczne zadłużenie we wpłaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne, wprowadzono anulowanie długów ubezpieczenia zdrowotnego do 31 grudnia 2013 roku od momentu zameldowania się w Niemczech. Niestety ze względu na brak informacji i rozbudowanej infrastruktury sieci niewiele osób skorzystało z tej możliwości<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Procedura odbierania majątków w Polsce nie jest wykorzystywana przez niemieckie instytucje. Dla niektórych polityków oraz mediów kształtujących opinię publiczną, a wyczulonych na groźby odebrania majątków przez osoby wysiedlone, taka perspektywa zyskuje dodatkowy wymiar.

<sup>33</sup> Trudno określić liczbę tych osób. Warto zaznaczyć, że często zgromadzenie długu jest konsekwencją zakładania przez Polaków jednoosobowej działalności gospodarczej bez otrzymania informacji, że zobligowani są oni do opłacenia składek (w przypadku pozostawania bez pracy ok. 200 euro, następne stawki z zależności od dochodów uzyskanych w danym roku).

<sup>34</sup> Telefon obywatelski Federalnego Ministerstwa Zdrowia / Bürgertelefon des Bundesministeriums für Gesundheit: 030 340 6066 01; Beratungstelefon: 0 800 0 11 77 22 (brak informacji w języku polskim); [www.upd-online.de](http://www.upd-online.de) [dostęp: 25.06.2015].

## Zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego – nowe formy zatrudnienia, niebezpieczne mechanizmy i zjawiska na niemieckim rynku pracy

Mimo istotnych czynników działających na korzyść zwiększenia bezpieczeństwa Polaków w Niemczech, takich jak członkostwo w UE, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, czy niemieckiego prawa socjalnego, istnieje szereg uwarunkowań sprawiających, że od lat grupa ta znajduje się w swoistym stanie braku bezpieczeństwa socjalnego. Na taki stan rzeczy mają następujące zjawiska:

- nierzadko złe warunki pracy oraz mieszkaniowe Polaków pracujących w wybranych branżach;
- zatrudnianie Polaków w ramach tzw. pozornej działalności gospodarczej w ramach umów o dzieło, ograniczających lub pozbawiających imigrantów dostępu do systemu świadczeń społecznych w Niemczech;
- słaba znajomość swoich praw przez Polaków i w konsekwencji niekorzystanie z koszyka dóbr luksusowych (np. ubezpieczenie w niemieckiej kasie chorych, bonusy, wykonywanie badań bez opłat);
- obostrzenia w korzystaniu z systemu świadczeń socjalnych wywołane wzrastającą migracją z południowej Europy;
- antyimigranckie nastroje w niemieckim społeczeństwie;
- wykorzystywanie przez niemieckich i polskich pracodawców (najczęściej agencje pracy tymczasowej);
- nieznanomość języka niemieckiego przez Polaków;
- podejmowanie przez Polaków pracy poniżej kwalifikacji lub pracy nielegalnej;
- dumping płacowy w przypadku pracowników delegowanych (niektóre, uprawnione do stałego zatrudnienia w kraju celu osoby, mogłyby zarabiać więcej oraz uzyskiwać lepsze adekwatne zabezpieczenia społeczne, gdyby zatrudnione były na podstawie stosunku o pracę bezpośrednio z niemieckim pracodawcą)<sup>35</sup>;
- wypowiedzenia pracy w przypadku choroby, wydłużony czas pracy, nielegalne wykonywanie pracy (w oczekiwaniu na wynagrodzenie za pracę w miesiącu poprzednim, tzw. terminy zawite);
- wykorzystywanie luk w prawie/oszukiwanie Polaków przez Polaków.

### Nowe formy zatrudnienia, niekorzystne mechanizmy i zjawiska na niemieckim rynku pracy

Wraz z przyśpieszeniem rozwoju gospodarki wzrosło zapotrzebowanie na pracowników. Jednocześnie na rynku pracy pojawiły się nowe formy zatrudnienia. W Niemczech do najczęstszych należą: jednoosobowa działalność gospodarcza, minijob, zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin.

Zwrócenie uwagi na problemy działalności gospodarczej podejmowanej przez imigrantów jest o tyle ważne, że wśród tej grupy społecznej zwiększa się liczba osób z działalnością gospodarczą. Ponadto tendencja podejmowania pracy poniżej

<sup>35</sup> Ze względu na ograniczone ramy niniejszej analizy, problem delegowania pracowników nie zostanie omówiony.



kwalfikacji charakteryzuje najczęściej regiony przygraniczne o znaczącej różnicy poziomu wynagrodzeń. Warto zauważyć, iż do tej pory w Brandenburgii aż 37% zgłoszeń, dotyczących jednoosobowej działalności gospodarczej (niem. *Gewerbe*) na terenie Niemiec, pochodziło od migrantów polskiego pochodzenia<sup>36</sup>.

Niekorzystną praktyką stosowaną na niemieckim rynku pracy jest tzw. pozorna działalność gospodarcza oraz niepełne zatrudnienie. W pozornej działalności gospodarczej występuje szereg warunków wskazujących, że pomiędzy pracodawcą a pracownikiem powinien zostać zawiązany stosunek pracy. Do takich kryteriów należą m.in.:

- wykonywanie pracy w miejscu i godzinach wskazanych przez pracodawcę;
- wykorzystywanie w pracy narzędzi pracodawcy;
- dyspozycyjność wobec pracodawcy;
- regularność wykonywanych czynności pracowniczych.

Niejednokrotnie jednak pracodawcy zatrudniają osoby prowadzące jednoosobową działalność (niem. *Gewerbe*), ponieważ ciężar odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne leży po stronie przedsiębiorcy.

Jednym z mechanizmów funkcjonujących na niemieckim rynku pracy, w szczególności w branży budowlanej, jest dumping socjalny przez podwykonawstwo. Mechanizm działa w ten sposób, że powstaje łańcuch podwykonawców, którzy angażują osoby z nowych państw członkowskich EU, po czym znikają bez wypłacenia pensji. Zazwyczaj na początku tego łańcucha niemieckie przedsiębiorstwo zleca wykonanie zadania podwykonawcy. W tym łańcuchu pojawia się pośrednik wygrywający przetarg. Znajduje on pracowników – najczęściej mężczyzn w średnim wieku z wykształceniem średnim lub zawodowym. Pośrednik wypłaca zaliczki i przeciąga terminy kolejnych płatności. Adresy pośredników to zazwyczaj skrzynki pocztowe, a ściągnięcie należności po uruchomieniu procedury komorniczej kończy się niepowodzeniem – majątki przekazują oni innym osobom z rodziny<sup>37</sup>.

W branżach przemysłowej, obróbki mięsa, hakowniczej często wykorzystywany jest brak znajomości języka przez Polaków: przykładowo mówi się pracownikom, że podpisują protokoły odbioru i przekazania wykonanego odcinka prac budowlanych, ale w istocie są to kwity odbioru wynagrodzenia za pracę<sup>38</sup>. Po pewnym czasie osoby takie wracają do Polski, pewien odsetek decyduje się na bezdomność.

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze (niem. *geringfügige Beschäftigung*) należy do jednych z chętnie używanych przez przedsiębiorstwa form zatrudnienia.

Niemieccy pracownicy korzystający z tej formy zatrudnienia są z reguły zabezpieczeni w inny sposób, np. przez ubezpieczenie rodzinne. Pracodawca płaci ryczałtowo 30% na ubezpieczenie społeczne do kasy federalnej, przy czym pracownik nie uzyskuje przez to uprawnień do świadczeń na wypadek choroby. Dotyczy to również pracowników z Polski, którzy dotychczas nie pracowali w Polsce, takich jak gospodynie domowe, studenci czy renciści/emeryci. Wprawdzie zatrudnienie tego typu jest

<sup>36</sup> D. Jajeśniak-Quast, Ch. Elschner, *Praca transgraniczna...*, op. cit.

<sup>37</sup> A. Schulz, *Analiza sytuacji pracowników*, materiały zebrane podczas realizacji projektu Polskiego Centrum Kompetencyjnego w Berlinie przy Polskiej Radzie Społecznej koordynowanego przez autorkę i wspieranego finansowo przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w ramach konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami poza granicami kraju 2014 r.”.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

z punktu widzenia prawa ubezpieczeń społecznych legalne, ale ponieważ te osoby podlegają, według art. 11 ust. 3 lit. A rozporządzenia (WE) 833/2004, przepisom kraju zatrudnienia, tracą one swe prawa do świadczeń zdrowotnych w Polsce wraz z dniem podjęcia pracy w Niemczech. W Niemczech natomiast nie ma dla nich obowiązku ubezpieczeniowego. Ponieważ obecnie te osoby, zgodnie z rozporządzeniem WE, podlegają przepisom kraju zatrudnienia i nie są w jakiegokolwiek formie ubezpieczone w Polsce, muszą zawrzeć w Niemczech ubezpieczenie dobrowolnie. Wynosiłoby ono ok. 25% zarobków<sup>39</sup>.

Kolejną formą zatrudnienia nadużywaną przez pracodawców, z której najczęściej na niemieckim rynku pracy korzystają kobiety to minijob, czyli praca w niepełnym wymiarze godzin. W celu uświadamiania korzyści pełnego zatrudnienia powoływane są w Berlinie różne punkty doradcze, np. w ramach projektu *DLaczego minijob? Zrób z tego coś więcej!*<sup>40</sup>

Zdarzają się przypadki pobierania zasiłku dla bezrobotnych w Polsce i wykonywania pracy „na czarno” w Niemczech. Straty w odniesieniu do poszczególnych form zatrudnienia obrazuje tabela 3.

Tabela 3. Straty w przypadku wybranych form zatrudnienia

|   | Pozorowana działalność gospodarcza   | Zatrudnienie na etat   | Praca nielegalna   |
|---|--|--|--|
| Ubezpieczenie zdrowotne                             | dobrowolne płacenie składek w zależności od dochodu; ustawowe ubezpieczenie od ok. 250 euro lub prywatne w wysokości uzależnionej od wieku, płci, stanu zdrowia          | koszty podzielone po połowie między pracodawcę oraz pracobiorcę, ok. 15,5% od zarobków wraz z ubezpieczeniem opiekuńczym   | niepłacenie składek, koszt leczenia w przypadku choroby leży po stronie osoby nieubezpieczonej |
| Świadczenia emerytalne (nieobowiązkowe w Niemczech) | dobrowolna składka   | koszty podzielone po połowie między pracodawcę oraz pracobiorcę – 18,7% od zarobków  | brak   |
| Ubezpieczenie od bezrobocia                         | dobrowolna składka   | koszty podzielone po połowie między pracodawcę oraz pracobiorcę – 3% od zarobków   | brak zabezpieczeń na wypadek pozostawania bez pracy  |
| Zasiłek rodzicielski                                | w przypadku dobrowolnego uiszczania składek na ubezpieczenie chorobowe min. 13 euro za dzień na 6 tygodni przed rozwiązaniem i 8 tygodni po rozwiązaniu (dotyczy kobiet) | zarobek netto – pracodawca rozlicza z kasą chorych (niem. Krankenversicherung, KV); 65% lub 67% od przeciętnych zarobków z poprzedniego roku kalendarzowego lub przed urodzeniem dziecka | brak zasiłku   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Rady Społecznej w Berlinie.

<sup>39</sup> M. Rydzewski, *Swoboda...*, op. cit., s. 286.

<sup>40</sup> *Warum MiniJob, Mach mehr draus! / Prawo pracy i zatrudnienie typu minijob*, [http://www.ziz-berlin.de/media/de/JoB\\_Arbeitsrecht\\_Minijob\\_polnisch.pdf](http://www.ziz-berlin.de/media/de/JoB_Arbeitsrecht_Minijob_polnisch.pdf) [dostęp: 15.04.2016].

Niektóre branże obsługi przybywających Polaków są dobrze rozwinięte i należy do nich skomercjalizowany sektor niesformalizowanego lub nielegalnego poradnictwa. Firmy lub osoby prywatne oferują wypełnianie formularzy o zasiłek na dziecko lub zasiłek dla osób bezrobotnych. Koszty usług wahają się między 20% a 30% wartości uzyskanego świadczenia. Z uwagi na brak znajomości języka oraz dążenie do uzyskania poczucia bezpieczeństwa przez kontakt z rodakami wielu nowo przybyłych korzysta z usług polskojęzycznej infrastruktury doradczej. Możliwość pobierania świadczeń społecznych doprowadziło do powstania infrastruktury doradców pobierających za usługi różnicowane stawki.

Przykład 1. Sposób naliczania opłat za przygotowanie formularzy do otrzymania zasiłku na dziecko

|   |
|---|
| Dwoje dzieci x 184 euro x 15 miesięcy = 5420 euro,<br>z czego firma otrzymuje 20% czyli 1626 euro |
|---|

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Rady Społecznej w Berlinie.

Koszty ponoszone przez osoby podejmujące działalność gospodarczą obrazuje tabela 4.

Tabela 4. Porównanie opłat w przypadku prowadzenia spraw formalnych w działalności gospodarczej w Niemczech

| Czynność                                | Samodzielnie                   | Z pośrednictwem   |   |
|---|--------------------------------|---|---|
|   |                                | prawnik z uprawnieniami   | pośrednik                                 |
| Zgłoszenie działalności gospodarczej    | 26 euro                        | zazwyczaj nie zajmuje się takimi sprawami, niektórzy pobierają nawet 700 euro                                 | w zależności od sytuacji ok. 50–100 euro  |
| Pośrednictwo pracy                      | 0 lub koszt ogłoszenia o pracę | jw.   | od 300 euro (nielegalne) do 500–2000 euro |
| Poradnictwo podatkowe                   | 0                              | 50–120 euro   | 50–200 euro                               |
| Prowadzenie księgowości                 |                                | comiesięczne ok. 50 euro (wystarczy jednorazowe przygotowanie 150–200 euro w przypadku osób niepłacących VAT) |   |
| Pośrednictwo, wspólne wizyty w urzędach |                                |   | 10–40 euro za wizytę                      |
| Zameldowanie                            |                                | w zależności od poświęconego czasu, działalność zazwyczaj nielegalna, najczęściej 100–500 Euro.               |   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Rady Społecznej w Berlinie.

## Podsumowanie

W publicznej debacie demonizuje się negatywne intencje imigrantów (turystyka socjalna, migracje biedy), podczas gdy często to nie oni wykorzystują niemiecki system, lecz robią to polskie i niemieckie firmy. Migranci narażeni są na działanie niekorzystnych mechanizmów na rynku pracy, np. dumpingu płacowego, zatrudniania w ramach pozorowanej działalności gospodarczej, oszustw płacowych, niewypłacania wypłaty za przepracowane nadgodziny, naliczanie podwyższonych opłat za mieszkanie (przepełnione pracownikami) oraz za przejazdy do pracy. Powyższe mechanizmy i zjawiska prowadzą obniżenia stopnia bezpieczeństwa socjalnego polskich migrantów zarobkowych w Niemczech.

Pewnym rozwiązaniem dumpingu płacowego miało być wprowadzenie w Niemczech płacy minimalnej. Według szacunków ekspertów ustawa o płacy minimalnej, która została wprowadzona w 2015 roku, nie zmieni jednak niekorzystnej sytuacji w kwestii płac, ponieważ pracodawcy będą rezygnowali z premii oraz obniżyli stawki wypłacane za pracę w weekendy oraz w nadgodzinach. Ponadto osoby posiadające zarejestrowaną działalność gospodarczą, pracując na własny rachunek, mogą uzyskiwać mniej niż 8,5 euro za godzinę pracy, ponieważ sami określają swoją stawkę godzinową.

Przekonanie o tymczasowości sytuacji migracyjnej i w konsekwencji rezygnacja z podejmowania aktywności politycznej, kulturalnej czy społecznej oraz z podjęcia doksztalcenia lub nauki języka niemieckiego.

Według analiz prowadzonych wraz z zespołem badawczym przez autorkę, w ramach projektów badawczych<sup>41</sup>, poprawa istniejącej sytuacji wymaga pracy na trzech płaszczyznach: pracodawcy, podwykonawcy oraz prawa. Pracodawca powinien być zobowiązany do przedkładania umowy o pracę w dwóch językach – swoim własnym oraz w języku pracobiorcy. Pracodawca powinien być zobowiązany do zatrudnienia pracownika, chyba że z charakteru pracy jasno wynika, iż pracownik prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą. Wszyscy podwykonawcy wraz ze zleceniodawcą powinni być odpowiedzialni w przypadku dokonania oszustwa. W obszarze wymiaru sprawiedliwości powinny zostać uruchomione bezpłatne punkty doradcze, wprowadzone wsparcie towarzyszące prowadzeniu procedury sądowej przeciwko pracodawcy. Powinny zostać wprowadzone ułatwienia procedur sądowych przez możliwość wystąpień świadków za pośrednictwem elektronicznych mediów z kraju pochodzenia pracownika (co wynika z faktu, że oszukani migranci często wracają do kraju pochodzenia, a przyjazd na rozprawę jest dla nich zbyt drogi). Państwo powinno poszerzyć kontrolę inspekcji pracy oraz kompetencje tego typu organów. Powinna być wspierana współpraca transnarodowej kooperacji pomiędzy agencjami oraz inspekcjami pracy kraju przyjmującego oraz wysyłającego. Inspekcje pracy oraz instytucje kontrolujące powinny dysponować własnymi tłumaczami (dotychczas często korzystano z usług tłumaczy działających przy zakładach pracy, przeciwko którym wnoszono skargi, co nie służyło obiektywności). Na poziomie państwa rekomendowano

<sup>41</sup> Projekt finansowany przez Komisję Europejską: *Testing EU citizenship as „labour citizenship” from cases of labour rights violations to a strengthened labour-rights regime*, <http://labour-law.wixsite.com/testingeucitizenship> [dostęp: 15.01.2017].

stworzenie funduszu dla ofiar oszustw związanych z wypłatą i finansowe wsparcie dla organizacji oraz związków zawodowych zajmujących się ochroną europejskich praw pracy. Rekomendowana jest również kooperacja strukturalna pomiędzy NGO, związkami zawodowymi oraz inspekcjami pracy.

### *Migracja a bezpieczeństwo socjalne – przypadek polskich migrantów zarobkowych w Niemczech Streszczenie*

Bezpieczeństwo socjalne osób z Polski migrujących do Niemiec często jest zagrożone. Dzieje się tak za sprawą działania niekorzystnych mechanizmów i zjawisk na europejskim rynku pracy, takich jak dumping socjalny przez podwykonawstwo, pozorna działalność gospodarcza. Zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego mają służyć dyrektywy i rozporządzenia Unii Europejskiej, instytucje i narzędzia niemieckiej polityki integracyjnej. W artykule zawarta jest odpowiedź na pytanie, czy przyczyniają się one rzeczywiście do poprawy bezpieczeństwa socjalnego Polaków pracujących w Niemczech.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo socjalne, Polacy w Niemczech, swoboda przepływu osób i usług

### *Migration and social security: the case of Polish economic migrants in Germany Abstract*

The social security of Poles emigrating to Germany is often particularly vulnerable. This is due to the adverse mechanisms and phenomena on the European labour market such as social dumping by subcontracting and bogus self-employment. Social security is ensured by the European directives and regulations, as well as institutions and tools of the German integration policy. This article answers the question whether these measures in fact contribute to the improvement of social security of Poles working in Germany.

**Key words:** social security, Poles in Germany, free movement of persons and services

### *Миграция и социальная защита: на примере польских трудовых мигрантов в Германии Резюме*

Социальная защита польских мигрантов в Германии часто оставляет желать лучшего. Эта проблема связана с негативными эффектами существующих механизмов на европейском рынке труда, например, социальный демпинг субподрядчиков, мнимая экономическая деятельность. Социальную защиту трудовых мигрантов обеспечивают директивы и постановления Европейского Союза, институты и инструменты германской интеграционной политики. В статье предпринята попытка дать ответ на вопрос, каким образом эти инструменты и механизмы способствуют улучшению социальной защиты поляков, работающих в Германии.

**Ключевые слова:** социальная защита, поляки в Германии, свобода передвижения товаров, лиц и услуг



## Magdalena Tomala

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

# Rola handlu międzynarodowego Polski z Niemcami w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego

## Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu formułowane bywają ogólne zasady działania państw, które powinny być przestrzegane, aby zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne<sup>1</sup>. W ujęciu Witolda Putkiewicza istotne znaczenie mają m.in. takie reguły, jak: „nieograniczenie importu i eksportu towarów do jednego państwa lub grupy państw powiązanych ze sobą (na przykład EWG). Nawet jeśli jest to mniej opłacalne, należy dostawców i odbiorców różnicować oraz działać na wszystkich kierunkach geograficznych; unikanie importu dóbr komplementarnych, a także tzw. transakcji wiązanych w długim okresie<sup>2</sup>. Tak sformułowane zasady wymagają jednak szerszej analizy, związanej z dość szybko zachodzącymi przemianami na świecie. Należy zauważyć, że w ostatnich latach badacze międzynarodowych stosunków gospodarczych coraz częściej podkreślają, iż światowym handlem rządzi klasycznie interpretowana przewaga komparatywna, umniejszając tym samym znaczenie osiągnięć nowych ujęć teoretycznych<sup>3</sup>. W 2009 r. Paul Krugman, w artykule *Rewolucja rosnących przychodów w handlu i geografii*, przedstawia genezę i istotę nowej teorii handlu międzynarodowego. Autor formułuje hipotezę spadku znaczenia nowej teorii handlu mię-

<sup>1</sup> K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 137.

<sup>2</sup> W. Putkiewicz, *Wojna gospodarcza*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, red. E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, Radom 1996, s. 128.

<sup>3</sup> Zob.: P. Krugman, *Rewolucja rosnących przychodów w handlu i geografii*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 11–12, s. 1–17.

dzynarodowego w kontekście aktualnych przemian w handlu światowym. Nazywa nawet nurt teoretyczny, do rozwoju którego tak mocno się przyczynił, „starą – nową” teorią handlu. Zauważył, że choć adekwatna do wyjaśniania tendencji w światowym handlu, w ostatnich dekadach XX w., teoria skutecznie spychała klasyczne i neoklasyczne ujęcia na margines ekonomii międzynarodowej, to w początkach XXI wieku traci ona nie tylko swoją świeżość, ale również moc wyjaśniającą<sup>4</sup>.

Punktem wyjścia takiego podejścia jest diagnoza tendencji rozwojowych państw we współczesnym handlu światowym, uwzględniająca rosnącą rolę gospodarek rozwijających się względem gospodarek rozwiniętych. Potwierdza ten fakt Światowa Organizacja Handlu, która w raporcie z 2016 r. wskazała, że w okresie 2005–2015 udział w handlu gospodarek rozwijających się wzrósł z 41% do 52%, podczas gdy państw rozwiniętych zmalał z 55% do 43%<sup>5</sup>.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na rolę handlu międzynarodowego dwóch sąsiadujących ze sobą gospodarek Polski i Niemiec<sup>6</sup>, które na początku lat 90. XX w. były na różnych poziomach rozwoju gospodarczego<sup>7</sup>. Polska, zgodnie z klasyfikacją ONZ, definiowana była jako państwo rozwijające się, natomiast Niemcy należały wówczas do grona państw najwyżej rozwiniętych<sup>8</sup>. Zgodnie z klasyczną teorią handlu międzynarodowego D. Ricardo, Niemcy powinny osiągać większe korzyści z wymiany handlowej w stosunku do Polski. Takiemu podejściu zaprzecza jednak P. Krugman, jak i wyliczenia Światowej Organizacji Handlu, wskazujące na większe korzyści z handlu państw słabiej rozwiniętych<sup>9</sup>. W związku z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, w artykule starano się zweryfikować hipotezę, że Niemcy osiągają większe korzyści z handlu z Polską, ponieważ są na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Analizę oparto na podstawie danych gromadzonych i udostępnianych przez Bank Światowy oraz rezultatów badań empirycznych publikowanych w literaturze przedmiotu, które odniesiono do wskazań tradycyjnej teorii handlu międzynarodowego Dawida Ricardo, jak i P. Krugmana.

## Struktura specjalizacji między Niemcami a Polską

Jak wskazuje w swoim dziele D. Ricardo, każdy kraj powinien produkować i sprzedawać za granicę to, co wytwarza lepiej od innych, w sposób komparatywny, co nie znaczy, że bezwzględnie taniej. Jednocześnie powinien importować towary, które

<sup>4</sup> E. Mińska-Struzik, *Rozważania nad aktualnością tradycyjnej teorii handlu międzynarodowego*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 1 (269), s. 73–95.

<sup>5</sup> World Trade Organization, *World Trade Statistical Review, 2016*, [https://www.wto.org/english/ress\\_e/statistics\\_e/wts2016\\_e/wts2016\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/ress_e/statistics_e/wts2016_e/wts2016_e.pdf) [dostęp: 10.01.2017].

<sup>6</sup> Zob.: W. Fuest, *Niemcy jako strategiczny partner Polski*, [w:] *Niemcy jako strategiczny partner gospodarczy Polski*, red. W. Małachowski, Warszawa 2002, s. 15–20.

<sup>7</sup> Zob.: L.J. Jasiński, *Bliżej centrum czy na peryferiach? Polskie kontakty gospodarcze z zagranicą w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 107.

<sup>8</sup> [https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High\\_income](https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income) [dostęp: 10.01.2017].

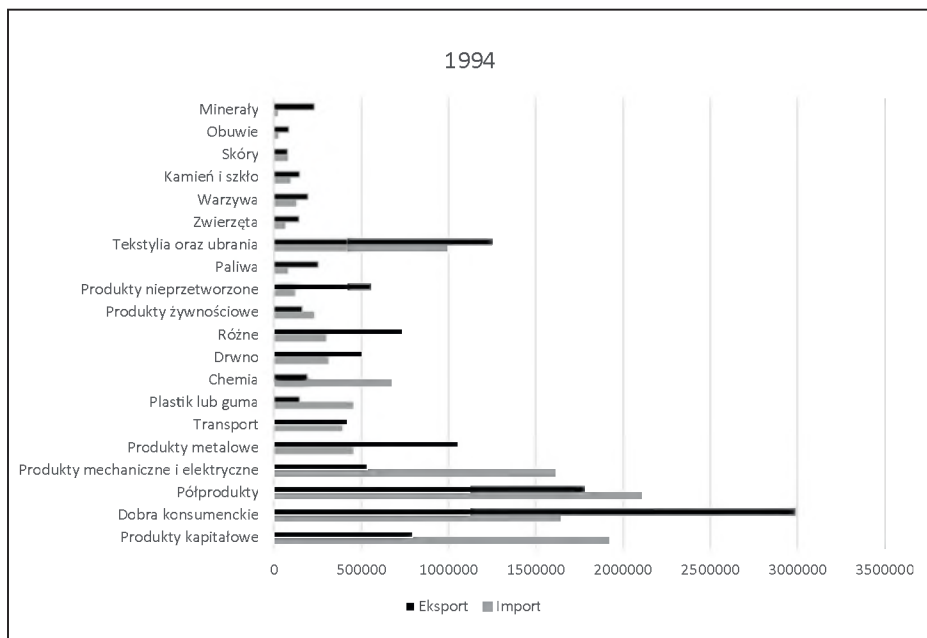
<sup>9</sup> P. Krugman, *op. cit.*



jest zdolny wytwarzać mniej efektywnie, nie notując w ich wypadku przewag komparatywnych<sup>10</sup>. Analizując dwa kraje Polskę i Niemcy możemy zauważyć różnice w poziomie rozwoju gospodarczego oraz w potencjale obu państw. Czy struktura handlu między stronami odzwierciedla, stawianą przez Ricardo tezę, iż państwa powinny uzupełniać się co do przedmiotu handlu?

Analizując strukturę specjalizacji obu państw należy wziąć pod uwagę historię współpracy polsko-niemieckiej<sup>11</sup>. Jej początek datuje się na przełom lat 90. XX w., kiedy w Europie Środkowo-Wschodniej dokonana się transformacja i modernizacja systemu gospodarowania.

Ryc. 1. Struktura importu i eksportu Polski do Niemiec w 1994 r.



Źródło: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/POL/StartYear/1990/EndYear/1995/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/DEU/Product/all-groups> [dostęp: 11.01.2017].

Istotą transformacji systemowej było przejście od gospodarki nierynkowej do gospodarki opartej o rynek, generujący efektywne formy kupna i sprzedaży dóbr konsumpcyjnych oraz inwestycyjnych, czyli efektywny handel. Transformacja systemowa, polegająca między innymi na otwarciu gospodarki na handel międzynarodowy,

<sup>10</sup> D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Warszawa 1957.

<sup>11</sup> Por.: P. Misztal, *Ewolucja polsko-niemieckiej wymiany handlowej na przełomie XX i XXI wieku*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 146, 22.11.2013, <http://iz.poznan.pl/plik,pobierz,284,f604f3a-0a01d6eacac6fab9834e1af89/775-ewolucja%20wymiany%20handlowej.pdf> [dostęp: 9.01.2017]; T. Sporek, *Polsko-niemiecka wymiana handlowa w latach 2005–2015*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3, s. 79–102; B. Wyżnikiewicz, *Współpraca gospodarcza Polska – Niemcy*, Warszawa 2014, [http://ahk.pl/fileadmin/ahk\\_polen/OA/Polka-Niemcy\\_2014-www.pdf](http://ahk.pl/fileadmin/ahk_polen/OA/Polka-Niemcy_2014-www.pdf) [dostęp: 12.01.2017].

uruchomiła proces konkurowania na arenie międzynarodowej, którego celem był rozwój gospodarczy<sup>12</sup>. Warto zatem przeanalizować, jak kształtowała się specjalizacja handlowa w początkowym okresie współpracy państw (zob. ryc. 1).

Jak możemy zaobserwować na wykresie, w 1994 r. Niemcy specjalizowały się w takich obszarach, jak: produkty kapitałowe, półprodukty, produkty mechaniczne i elektryczne, plastikowe i gumowe, chemiczne oraz żywnościowe. W tym samym czasie Polska osiągała korzyści z handlu materiałami, obuwiem, szkłem, produktami rolnymi (zwierzętami i warzywami), tekstylnymi, drewnem, produktami nieprzetworzonymi, metalowymi i dobrami konsumenckimi. Łącznie, wśród wyróżnionych przez Bank Światowy 20 kategorii, Polska uzyskała przewagę w handlu aż w 14 kategoriach, podczas gdy Niemcy tylko w 6. Warto zauważyć, że podobnie jak wskazywał Ricardo, specjalizacja Niemiec w tym okresie obejmowała dobra wyżej przetworzone i kapitałowe, na których RFN mogła osiągać większe korzyści z handlu niż Polska. Dane dotyczące struktury produktowej handlu potwierdzają przynależność Polski do grona państw rozwijających się, a Niemiec do gospodarek rozwiniętych. Jednak ilość branż, w których Polska uzyskała przewagę, przyczyniła się do przewagi eksportu nad importem w stosunku do Niemiec (zob. ryc. 3). W rezultacie można wyciągnąć wniosek, że analiza struktury specjalizacji handlowej potwierdza tezę wysuwaną przez P. Krugmana<sup>13</sup> oraz obserwacje Światowej Organizacji Handlu o tym, iż to Polska – jako państwo słabiej rozwinięte – korzysta na wymianie handlowej z Niemcami.

Warto zastanowić się, jak w okresie ponad dwudziestu lat zmieniła się struktura specjalizacji handlowych między stronami. W tym okresie Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, dzięki czemu uzyskała korzyści, wynikające z funkcjonowania na wspólnym rynku<sup>14</sup>. Poza tym, zgodnie z klasyfikacją Banku Światowego, w 2009 r. zmieniła ona status z państwa rozwijającego się do wysoko rozwiniętego<sup>15</sup>. Na poniższej rycinie zaprezentowano strukturę specjalizacji Polski i Niemiec w 2015 r. (zob. ryc. 2).

Jak można zaobserwować na rycinie 2, po ponad 20 latach zmieniła się struktura handlu między Niemcami a Polską. Wśród 20 kategorii, wymienianych przez Bank Światowy, Polska zyskała przewagę w piętnastu obszarach (o jeden więcej w porównaniu z 1994 r.). Interesujące jest to, że obok utrzymania przewagi komparatywnej w produktach nieprzetworzonych, jak np. drewno, zwierzęta, warzywa<sup>16</sup>, w stosunku do 1994 r. zyskała ona w takich branżach, jak: produkty kapitałowe, produkty

<sup>12</sup> Por.: G. Kołodko, M. Nuti, *Polska alternatywa*, Warszawa 1997, s. 33–44; S. Gomułka, P. Jasiński, *Privatisation in Poland 1989–1993: Policies, Methods and Results*, Warszawa 1994, s. 20; *Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington 2002, s. 40.

<sup>13</sup> P. Krugman, *op. cit.*

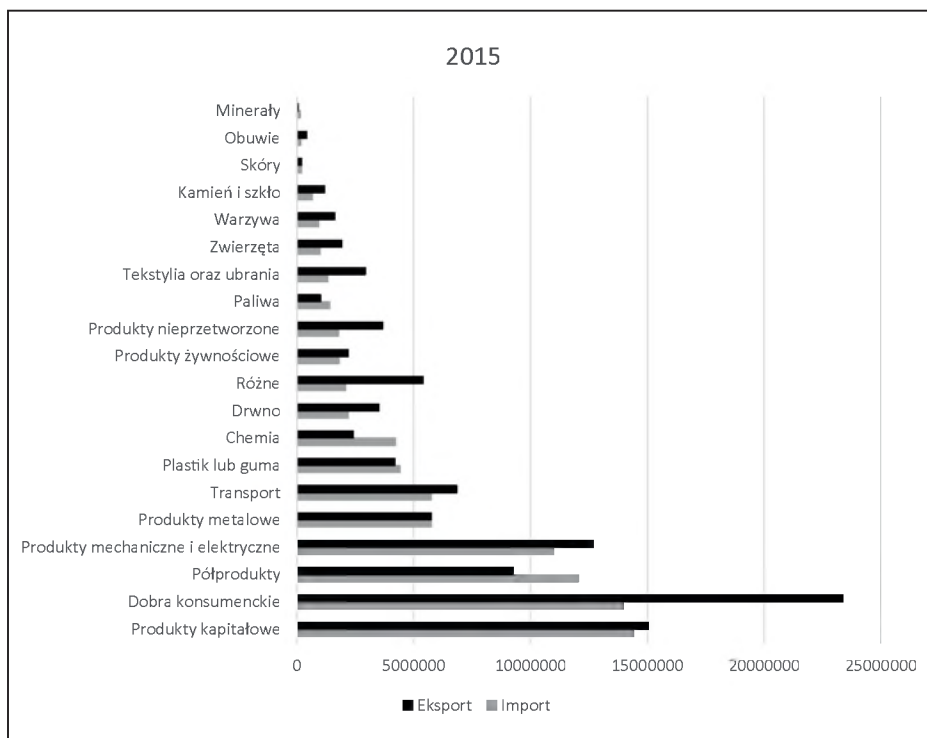
<sup>14</sup> K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 107–110.

<sup>15</sup> *World Bank Country and Lending Groups, Historical classification by income*, [https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High\\_income](https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income) [dostęp: 20.01.2016].

<sup>16</sup> Tu na uwagę zasługuje handel gęśmi oraz pieczarkami, zob.: R. Romaniec, *Polsko-niemiecki handel bije rekordy*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/polsko-niemiecki-handel-bije-rekordy/whpszw> [dostęp: 12.01.2017].

mechaniczne i elektryczne. Potwierdzają te dane przykłady z branży motoryzacyjnej. Na uwagę zasługuje firma Solaris – polski producent autobusów i tramwajów. Dostarczyła ona na rynek niemiecki 2 tysiące hybrydowych autobusów i in. Oprócz tego interesujące są przykłady z branży odzieżowej: marka odzieżowa Simple, producent czapek Margot, producent artykułów dziecięcych Smyk; z branży obuwniczej sieć CCC, z branży informatycznej Action-dystrybutor sprzętu komputerowego, RTV i AGD, czy grupa Nowy Styl z branży meblarskiej<sup>17</sup>. Analiza struktury produktów handlowych wskazuje, choć nie przesądza, korzystniejszą sytuację Polski w handlu z Niemcami. Warto zatem porównać stosunek importu do eksportu obu partnerów handlowych (zob. ryc. 3).

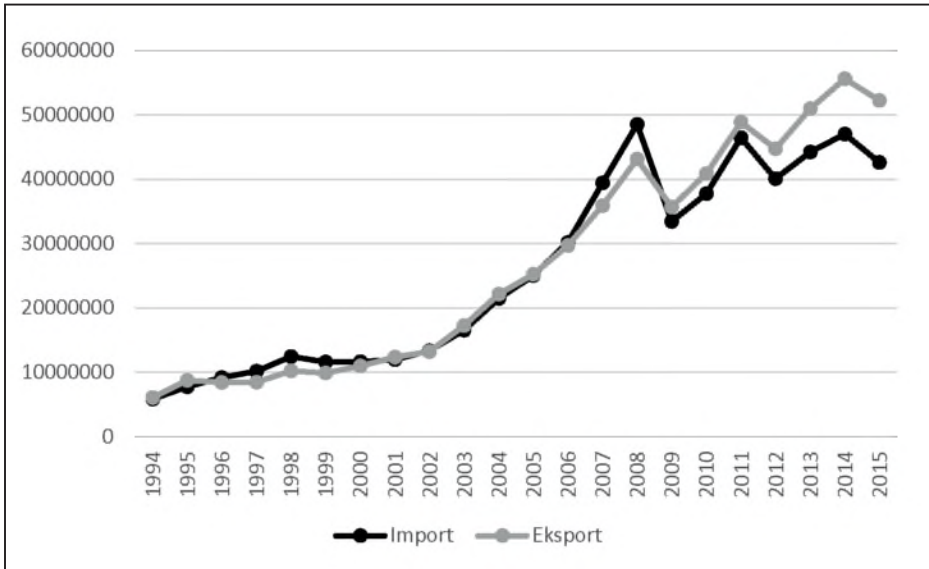
Ryc. 2. Struktura importu i eksportu Polski do Niemiec w 2015 r. w tys. \$ US



Źródło: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/POL/StartYear/2011/EndYear/2015/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/DEU/Product/all-groups> [dostęp: 17.01.2017].

<sup>17</sup> Eksport Group, *Eksport do Niemiec*, <http://www.exportgroup.pl/eksport/eksport-do-niemiec.html> [dostęp: 20.01.2017]. Zob. również: A. Woźniak, *Solaris dostarczył do Niemiec innowacyjne trolejbusy*, „Rzeczpospolita”, 5.03.2016, <http://www.rp.pl/Transport/303059965-Solaris-dostarczył-do-Niemiec-innowacyjne-trolejbusy.html> [dostęp: 10.01.2017].

Ryc. 3. Porównanie eksportu i importu Polski do Niemiec w latach 1994–2015 w tys. \$ US



Źródło: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/POL/StartYear/2011/EndYear/2015/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/DEU/Product/all-groups> [dostęp: 17.01.2017].

Jak wskazuje rycina 3 Polska, mimo słabszej kondycji gospodarczej w początkowym okresie transformacji systemowej, uzyskiwała podobny do Niemiec stosunek eksportu do importu. Włączenie Polski do Unii Europejskiej korzystnie wpłynęło na zwiększenie obrotów handlowych obu państw. Co interesujące, z roku na rok przewaga ta rośnie coraz szybciej w przypadku Polski. W efekcie – stosunek eksportu do importu jest korzystniejszy dla Polski w ostatnich latach. Tendencja ta utrzymuje się już od 2009 r. Tylko w 2015 r. wartość polskiego eksportu do Niemiec wyniosła ponad 52 mld dolarów, a importu z Niemiec 42 mld dolarów. Łączna wartość obrotów handlowych między Polską a Niemcami wynosiła ponad 94 mld dolarów i w stosunku do 1994 r. powiększyła się ośmiokrotnie. Według tych samych danych odnotowano dodatkowo dla Polski saldo na poziomie 10 mld dolarów. Po stronie niemieckiego eksportu i importu Polska zajęła 7. i 8. pozycję oraz była też siódmym partnerem handlowym Niemiec co do wielkości obrotów handlowych. Tym samym Polska znalazła się w tym rankingu przed takimi krajami, jak Rosja, Włochy, Korea, Dania i Szwecja. Z kolei dla Polski Niemcy, od upadku żelaznej kurtyny i nawiązania przyjaznych relacji na początku lat 90. XX w., pozostają największym partnerem handlowym. Obecnie niemiecka gospodarka ma 27,2-procentowy udział w polskim eksporcie i 22,8-procentowy udział w imporcie.

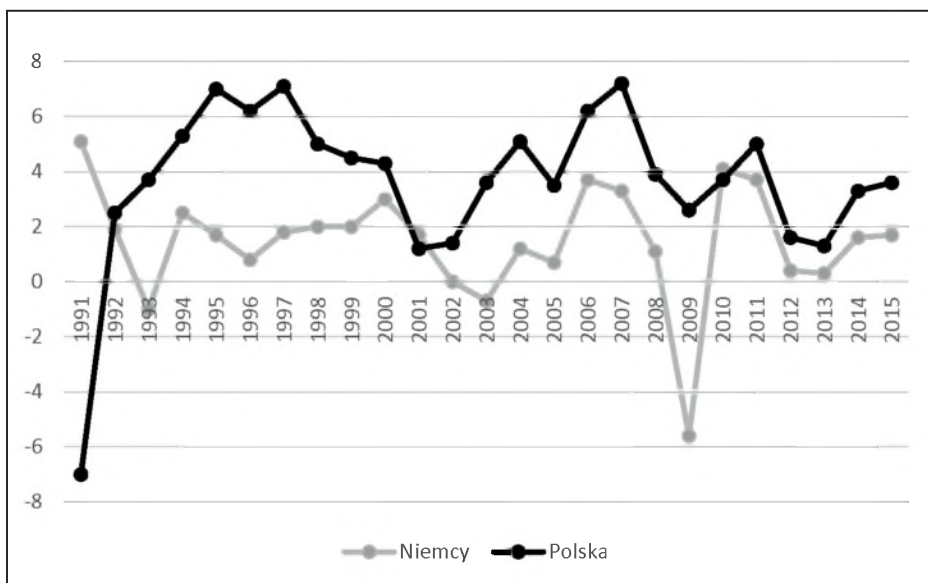
Choć wskazana analiza pokazuje korzyści, jakie Polska odnosi na handlu z Niemcami, należy pamiętać, że przez większość drugiej połowy XX wieku oraz na początku pierwszej dekady obecnego stulecia Niemcy były światowym liderem pod względem wartości eksportu, oscylującym wokół 10% światowych obrotów. Dopiero w 2009

roku, w czasie globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, Chiny dogoniły i wyprzedziły Niemcy, zyskując miano największego eksportera świata. Na tle potentatów światowego handlu pozycja Polski przedstawia się skromnie, ponieważ udział naszego kraju w światowym eksporcie nieznacznie wzrasta i przekroczył 1%. Świadczy to o tym, że niemiecki partner jest kluczowy dla Polski a nie odwrotnie.

## Korzyści komparatywne z handlu Polski i Niemiec

Przewaga komparatywna, tj. koncepcja, wedle której kraje handlują ze sobą po to, aby wykorzystać przewagę, jaką daje im ich odmienność, dobrze tłumaczy większość strumieni handlowych. Zwolennicy liberalizacji handlu międzynarodowego przytaczają korzyści ekonomiczne, wskazując na wzrost gospodarczy w krajach, które otworzyły swe gospodarki. Ich oponenti twierdzą, że polityka wolnego handlu nie prowadzi do wzrostu gospodarczego, a wręcz jest odpowiedzialna za pogłębianie rozpiętości w podziale dochodów między krajami<sup>18</sup>. Interesująca zatem może być analiza dwóch zmiennych: wzrostu gospodarczego i dysproporcji rozwojowych, jakie miały miejsce w Niemczech oraz w Polsce w okresie od 1991 do 2015 r. Na poniższej rycinie nr 4 pokazano kształtowanie się wzrostu gospodarczego w latach 1991–2015.

Ryc. 4. Wzrost gospodarczy w Polsce i Niemczech w latach 1991–2015



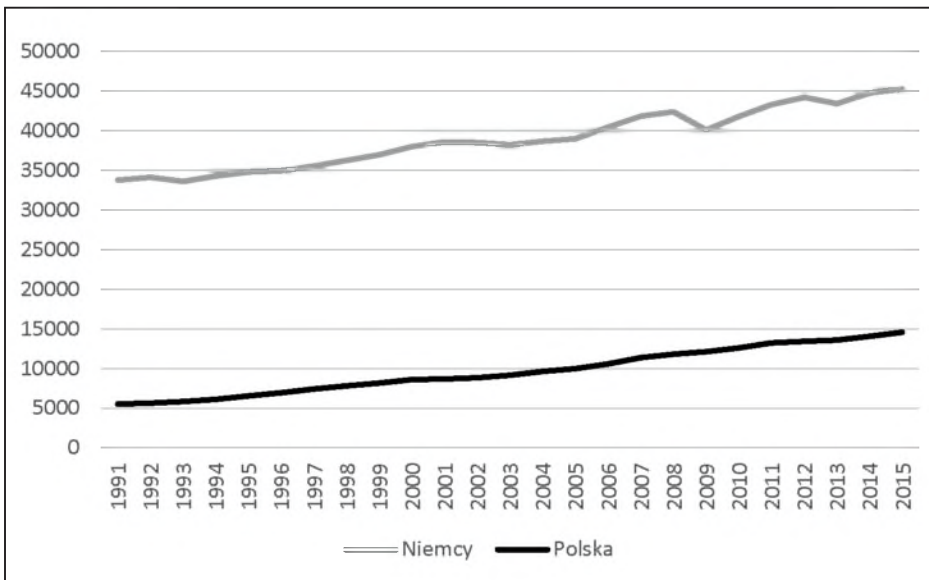
Źródło: The World Bank, GDP Growth (annual %) [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report\\_name=Popular\\_indicators&populartype=series&ispopular=y#](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y#) [dostęp: 17.01.2017].

<sup>18</sup> D. Rodrik, *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, Harvard 2000; F. Rodriguez, D. Rodrik, *Trade policy and economic growth, a sceptics guide to cross-national evidence*, NBER Working Paper nr 7081, 1999, s. 152.

Jak można zaobserwować na ryc. 4, potwierdza się spostrzeżenie zwolenników liberalizacji handlu. Polska w okresie 25 lat miała zdecydowanie wyższy wzrost gospodarczy niż Niemcy. Należy zauważyć, że w 1991 r. czyli w okresie, który zapoczątkował zmiany systemu gospodarczego Polska osiągnęła najgorszy wynik – 7%, który dystansowała ją od bogatszych Niemiec aż o 13%. Tylko w 2001 r. i 2010 – czyli po okresach recesji gospodarczych na świecie – Niemcy osiągnęły wyższy wzrost gospodarczy od Polski (choć jedynie o średnio 0,4%). Można postawić pytanie: czy korzystne wyniki w rozwoju gospodarczym przyczyniają się do osiągnięcia w Polsce podobnego poziomu życia mieszkańców jak Europy Zachodniej?

Na poniższym wykresie przedstawiono drugi z czynników, czyli rozpiętości w podziale dochodów między badanymi państwami w latach 1991–2015 (zob. ryc. 5).

Ryc. 5. Dysproporcje rozwojowe między Polską a Niemcami na podst. PKB *per capita* w latach 1991–2015

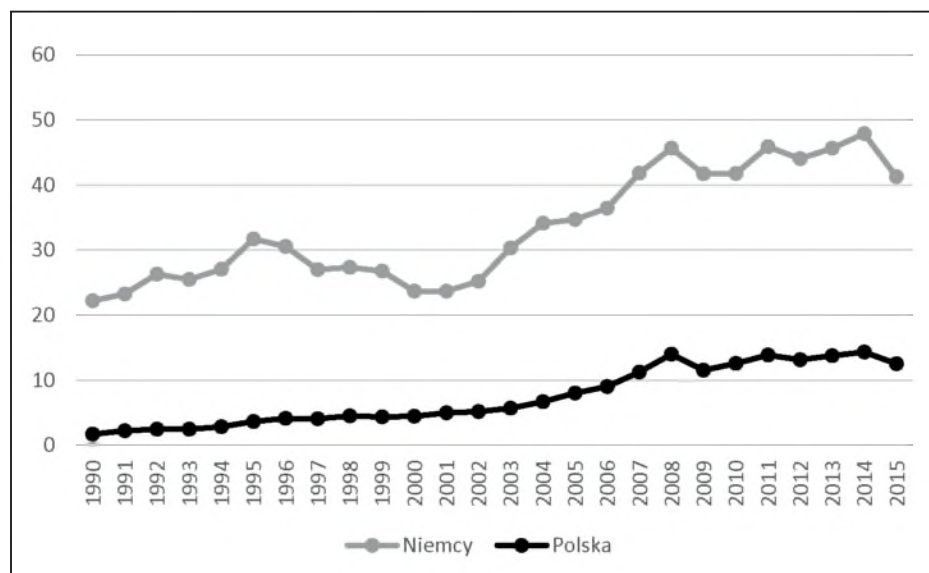


Źródło: The World Bank, GDP per capita (constant 2010 US\$) [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report\\_name=Popular\\_indicators&populartype=series&ispopular=y#](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y#) [dostęp: 17.01.2017].

Analiza danych dotyczących dysproporcji rozwojowych potwierdza tym razem spostrzeżenia przeciwników liberalizacji handlu. Co prawda, rozpiętość dochodów między Polską a Niemcami zwiększyła się, ale różnica wynosi jedynie około 2000 \$. Interesujące jest to, że w badanym okresie, w sytuacji kryzysów gospodarczych (zob. 2008 r.) Polska nadrabia zaległości względem bogatszych Niemiec, uzyskując w tym okresie przewagę nad Niemcami (zob. rok 1993, czy 2009 r.). Jak pokazano na ryc. 5, mimo wyższego wzrostu gospodarczego, osiąganego przez państwo słabiej rozwinięte, nie przekłada się on bezpośrednio na wyrównanie dysproporcji rozwojowych między państwami. Tym samym, cel w postaci osiągnięcia poziomu

gospodarczego, podobnego jak w Niemczech, nie został osiągnięty. Korzystne jest to, że dystans pogłębił się w niewielkim stopniu w ciągu 20 lat. Przyczyn niekorzystnego wyniku należy upatrywać w potencjale gospodarczym, mierzonym jako PKB na osobę (zob. ryc. 6).

Ryc. 6. Produkt krajowy brutto na osobę (current US \$)



Źródło: [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report\\_name=Popular\\_indicators&popularity=series&ispopular=y#](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&popularity=series&ispopular=y#) [dostęp: 17.01.2017].

Jak pokazuje powyższa rycina, PKB przypadający na Polaka stanowi zaledwie 38% średniej unijnej i jedynie 30% PKB Niemiec. Istotne jest to, że dane dotyczące PKB porównane zostały według oficjalnych kursów walutowych, a nie w parytecie siły nabywczej, gdzie Polska osiąga zdecydowanie lepsze rezultaty. W efekcie tak zróżnicowanego potencjału państw, zmniejszenie dysproporcji między nimi jest bardzo trudne do osiągnięcia, co potwierdza przeprowadzona analiza.

Zgodnie z koncepcją D. Ricardo<sup>19</sup>, Polska powinna osiągać korzyści wynikające z wymiany handlowej, jednak zdecydowanie mniejsze niż Niemcy. Warto w tym miejscu szerzej odnieść się do struktury dysproporcji rozwojowych, mając na uwadze, iż do 1989 r. Polska była członkiem innego ugrupowania integracyjnego, a mianowicie Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Na poniższym wykresie zaprezentowano relacje PKB na osobę w Rosji (od 1958 r. do 1989 – ZSRR, jej kontynuacji Federacji Rosyjskiej) oraz Niemiec i Polski (zob. ryc. 7).

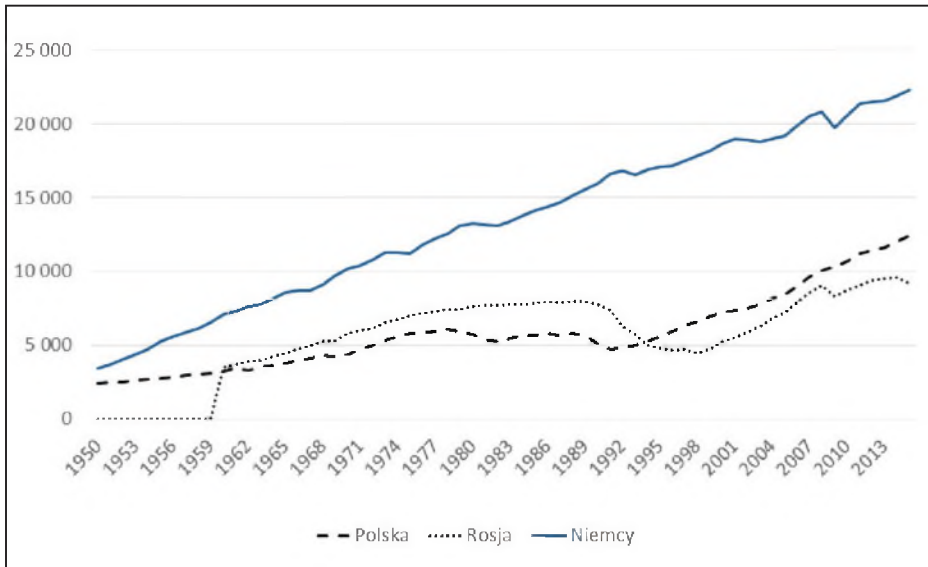
W okresie funkcjonowania Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej dystans rozwojowy między ZSRR a Polską stale się powiększał. Integracja w ramach bloku wschodniego była korzystniejsza dla lidera regionalnego – czyli ZSRR. W tym samym czasie niekorzystny trend rozwojowy pogłębiał się też względem Niemiec. Zmiana,

<sup>19</sup> D. Ricardo, *op. cit.*



jaka dokonała się na przełomie lat 80. i 90. XX w. odwróciła zależność między państwami, znajdującymi się w innych ugrupowaniach integracyjnych. Na wykresie widać, iż rozpad bloku wschodniego przyczynił się do pogorszenia stanu gospodarczego w Rosji w początkowym okresie (1990–1998). W tym samym czasie Polska zaczęła nadrabiać zaległości względem Rosji, wyprzedzając ją już w 1994 r. Tendencja ta utrzymywała się w kolejnych latach<sup>20</sup>. Z kolei Niemcy w badanym okresie utrzymują podobny rozwój gospodarczy. Ryc. ukazuje przede wszystkim korzyści dla Polski, wynikające ze zmiany systemu gospodarowania, otwarcia gospodarki Polski na handel, przy jednoczesnym podobnym trendzie wzrostu Niemiec.

Ryc. 7. PKB per capita w okresie 1950–2014



Źródło: Produkt krajowy brutto w Rosji i Polsce przy podstawie Stany Zjednoczone = 100%; <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762> [dostęp: 17.01.2017].

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy struktury handlu między Polską a Niemcami w latach 1994–2015 można wysunąć następujące wnioski. W artykule nie udało się potwierdzić hipotezy, że w związku z wyższym rozwojem gospodarczym Niemiec, osiągają one większe korzyści w handlu międzynarodowym. Tym samym, analiza danych dotyczących struktury handlu pozwoliła potwierdzić, iż państwa rozwijające się osiągają przewagę w handlu z państwami rozwiniętymi. Jest to sytuacja korzystna

<sup>20</sup> Zob.: M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 23–24.

dla Polski, która pozwala na szybszy rozwój gospodarczy i w tej kategorii uzyskanie przewagi nad Niemcami.

Jednak nie jest to wystarczający poziom rozwoju gospodarczego, aby wyrównać dysproporcje rozwojowe, które wynikają z potencjału gospodarczego państw. Z analizy danych dotyczących produktu krajowego brutto na osobę wynika, że Polska musi rozwijać się zdecydowanie szybciej od Niemiec i pozostałych krajów bogatej Europy. Czas potrzebny na dogonienie Zachodu zależy od różnicy w tempie rozwoju gospodarczego. Na to, jak szybko będzie się rozwijała „stara Europa”, Polska nie ma wpływu, ale można zakładać, że tempo wzrostu nie będzie wysokie. Tym samym, możemy prognozować, iż jeśli Niemcy utrzymają średnią dynamikę PKB z ostatnich 30 lat (1,7%), a Polska będzie rosła w tym samym tempie co po roku 1990 (3,1%), to poziom życia naszych zachodnich sąsiadów osiągniemy dopiero za blisko sto lat., czyli w roku 2106 (dane wyjściowe dla roku 2013). W innym wariantcie, Polska powinna jeszcze bardziej przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego. Gdyby podwoić dynamikę PKB do 6,2% rocznie, to poziom rozwoju Niemiec osiągnęlibyśmy za niespełna 30 lat, czyli w ciągu jednego pokolenia. Jak zatem podwoić tempo wzrostu gospodarczego?

Niezbędne wydaje się podążanie za dobrymi przykładami, które dostarcza Polsce praktyka handlu z Niemcami. Wzrost znaczenia handlu międzynarodowego dla gospodarki przejawia się przede wszystkim w rozwoju specjalizacji w obszarach związanych z nowoczesnymi technologiami, inwestycjami w produkty kapitałowe czy transportem. We wzajemnych relacjach najważniejsze elementy decydujące o sukcesie gospodarczym, to: bliskość i łatwy dostęp do rynku niemieckiego, stabilna sytuacja gospodarcza Niemiec, wysoko ceniona jakość polskich produktów w Niemczech, oraz relacja cena/jakość – największa przewaga konkurencyjna polskich firm na rynku niemieckim. Wydaje się niezbędne przenieść sukcesy kontaktów handlowych z Niemcami na inne rynki europejskie oraz światowe. W tym przypadku niezbędna jest aktywna polityka zagraniczna państwa, oparta na promowaniu polskich marek i polskich produktów za granicą, podobnie jak czynią to państwa wysoko rozwinięte. Elementy te decydują zatem o zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

## *Rola handlu międzynarodowego Polski z Niemcami w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego*

### *Streszczenie*

Celem publikacji jest spojrzenie na rozwój współpracy gospodarczej Polski i Niemiec w latach 1994–2015 i ocena korzyści płynących z integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza obejmuje wymianę handlową oraz rozwój gospodarczy. Analiza została oparta na koncepcji spadku znaczenia teorii handlu w odniesieniu do teorii D. Ricardo kosztów komparatywnych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekonomiczne, handel międzynarodowy, Polska, Niemcy

*The role of foreign trade between Poland and Germany  
in ensuring economic security*

*Abstract*

The aim of the article is to analyse the economic cooperation between Poland and Germany during the 1994–2015 period. The author evaluates the benefits of economic integration within the European Union. The analysis includes the impact of trade exchange between the two countries which ensures economic security. It was based on the concept of declining Krugman's new trade theory in relation to the theory of comparative costs by D. Ricardo.

**Key words:** economic security, foreign trade, Poland, Germany

*Роль международного торгового сотрудничества Польши  
и Германии в обеспечении экономической безопасности*

*Резюме*

В статье представлена история развития торгового сотрудничества Польши и Германией в 1994–2015 гг. и дана оценка положительных сторон экономической интеграции в рамках Европейского Союза. Анализ, охватывающий торговые отношения и экономическое развитие, проведен на основе концепции снижения значения теории торговли относительно теории сравнительных преимуществ Д. Рикардо.

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, международная торговля, Польша, Германия

---

Z kart historii  
From the History  
Страницы истории





## Anna Kargol

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Zapiski masona. Relacja Kurta Reichla z rozmowy z Andrzejem Strugiem w 1932 roku, w świetle polskiej historiografii

W pałacu w Ciążeńiu, w którym mieściła się Część Zbiorów Specjalnych Biblioteki Uniwersyteckiej w Poznaniu (BUP), znaleziony został zbiór materiałów należący do dr. Leona Chajna. Jedną z teczek, zatytułowana *Artykuł o Strugu, Materiały i Korespondencja*, dotyczyła wolnomularza doby międzywojennej, pisarza i polityka – Andrzeja Struga<sup>1</sup>. Pośród wielu materiałów, w tece znajduje się kserokopia odręcznego zapisu rozmowy z Andrzejem Strugiem, zatytułowanej *Memorandum zu Polen*. Zapis z rozmowy przeprowadzonej w 1932 roku w Pradze sporządzony został przez austriackiego wolnomularza, Kurta Reichla. Teczka zawiera także tłumaczenie na język polski zapisu rozmowy, zat. *Memorandum w sprawie Polski*, tłumaczenie dokonane najprawdopodobniej na polecenie Leona Chajna.

Zachował się również maszynopis artykułu Chajna opartego na wspomnianym źródle. Zatytułowany *Dramat Struga – wolnomularza. W stulecie urodzin*, opublikowany został w tygodniku „Polityka”, nr 47 z 20 listopada 1971 roku. W oryginalnej drukowanej wersji, zachowanej w zespole *Papiery Leona Chajna*, tytuł brzmi: *Dramat Andrzeja Struga – wolnomularza. W stulecie urodzin*. We wspomnianej tece znajdujemy również rozszerzoną wersję tego tekstu, najprawdopodobniej pierwotną – później skróconą i przerobioną – pt. *Andrzej Strug o ideowo politycznym obliczu polskiego wolnomularstwa*.

<sup>1</sup> Część Zbiorów Specjalnych, Zbiory Masońskie Biblioteki Uniwersyteckiej w Poznaniu (BUP) [przechowywane do końca sierpnia 2016 r. w Ciążeńiu], Papiery dr Leona Chajna, teczka *Artykuł o Strugu, Materiały i Korespondencja*, brak paginacji.

Artykuł dr. Chajna doczekał się recenzji autorstwa prof. Ludwika Hassa, która znalazła się w teczce *Artykuł o Strugu*. Podobnie jak recenzowany tekst, również recenzja otrzymała dwie wersje: 1) rozszerzoną, sprawiającą wrażenie tekstu roboczego, zat. *Uwagi do art. L. Chajna. Andrzej Strug o ideowo politycznym obliczu polskiego międzywojennego wolnomularstwa*, oraz 2) skróconą, skierowaną *Do Redakcji tygodnika „Polityka”*. Widać wyraźnie, że Ludwik Hass recenzował pierwotną, dłuższą wersję artykułu Chajna.

Mamy więc do czynienia aż z trzema nakładającymi się na siebie tekstami: 1) zapisem rozmowy, 2) artykułem o tymże zapisie, i wreszcie – 3) recenzją artykułu. Waga ich jest nie do przecenienia, jako że rzucają światło nie tylko na wiedzę o polskim wolnomularstwie okresu międzywojennego. Dotyczą również poglądów jednego z jego liderów oraz stanu wiedzy o masonerii na gruncie polskiej historiografii lat siedemdziesiątych. Wówczas to rodzima nauka przełamywała milczenie wokół problematyki wolnomularstwa. Pojawiły się pionierskie publikacje Leona Chajna i Ludwika Hassa. Ukazały się monografie, takie jak *Wolnomularstwo w II Rzeczypospolitej* tego pierwszego (1975) oraz *„Diaspora” polskiego wolnomularstwa*, zamieszczona w „Przeglądzie Historycznym”, t. LXII (1971), autorstwa drugiego.

O randze przedmiotu *Memorandum zu Polen* Reichla świadczy przede wszystkim osoba jego głównego bohatera, Tadeusza Gałęckiego (1891–1937), pseudonim literacki Andrzej Strug, imię zakonne Stanisław Borszowski. Andrzej Strug był jednym z najbardziej poczytnych pisarzy okresu międzywojennego, działaczem politycznym, członkiem Polskiej Partii Socjalistycznej PPS, zasiadającym w jej władzach, sprawującym z jej ramienia mandat senatorski (1928–1930), żołnierzem legionistą, członkiem POW. W odrodzonej Rzeczypospolitej był też założycielem Polskiego Związku Literatów, Prezesem Polskiej Ligi Obrony Praw Człowieka i Obywatela, pionierem rodzimej kinematografii, honorowym obywatelem miast Sosnowca i Łodzi za zasługi literackie. Był wreszcie jednym z twórców polskiego wolnomularstwa: Wielkim Mistrzem Wielkiej Łoży Narodowej w latach 1923–1924, a w latach 1920–1929 Wielkim Komandorem Rady Najwyższej Rytu Szkockiego Dawnego Uznanego.

Również osoby autorów omawianych opracowań są dobrze znane badaczom dziejów polskiej masonerii. Leon Chajn, urodzony w 1910 roku w Warszawie, adwokat, dr nauk humanistycznych, od 1932 roku był członkiem KPP, a od 1944 członkiem Stronnictwa Demokratycznego. Jako aktywny działacz publiczny pełnił różne funkcje, z których najważniejsze to wiceprezes NIK, w latach 1953–1957, członek Rady Państwa w latach 1963–1965, dyrektor naczelny archiwów państwowych 1965–1976, poseł do KRN, Sejmu Ustawodawczego oraz Sejmu PRL I, II, III i IV kadencji. Jako dyrektor naczelny polskich archiwów miał nieograniczony dostęp do ich zasobów, co przesądzało o jego przewadze, jako badacza, nad innymi autorami.

Jednakże niewiele mniejsze możliwości miał pod tym względem Ludwik Hass, który po 1957 roku również został pracownikiem Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych. Ludwik Hass urodził się w 1918 roku w Stanisławowie, rozpoczął studia historyczne we Lwowie. Jako członek trockistowskiej organizacji „bolszewików-leninistów”, został w 1939 roku aresztowany i skazany na 8 lat obozu pracy i dożywotnie zesłanie. Do Polski zdołał wrócić dopiero w 1957 roku. Wówczas to wznowił studia historyczne na Uniwersytecie Warszawskim oraz podjął – o czym była już mowa – pracę w NDAP. W 1986 roku otrzymał tytuł profesora. Łatwo pojąć, że obydwaj naukowcy,



jako jedyni prowadzący aktualnie badania nad wolnomularstwem polskim, w naturalny sposób konkurowali ze sobą. Przewaga starszego Leona Chajna wy pływała z racji wieku i doświadczenia. Ludwik Hass, który dopiero w 1971 roku obronił doktorat, został stypendystą paryskiej loży „Kopernik”, dzięki czemu podczas kilkumiesięcznych pobytów w Paryżu mógł prowadzić swoje badania. Należy zwrócić uwagę na fakt, że Ludwik Hass – skazany, zesłany i więziony za przekonania polityczne – musiał widzieć w Leonie Chajnie, przedstawicielu wrogiego, opresyjnego establishmentu, po prostu przeciwnika. Okoliczności te należy brać pod uwagę oceniając recenzję autorstwa Ludwika Hassa.

Ludwik Hass pochwalił „Politykę” za „naruszenie tabu, jakim od kilkunastu lat są w naszej publicystyce dzieje wolnomularstwa polskiego”<sup>2</sup>. Artykuł Chajna był niezwykle ważny przede wszystkim w tego powodu, że wnosił do obiegu naukowego i zarazem popularnonaukowego nowe materiały źródłowe. Przy wzmiankowanym wcześniej ubóstwie zachowanych źródeł dotyczących polskiego wolnomularstwa już samo w sobie stanowiło to rewelację. Po drugie, źródło to *Memorandum zu Polen*, ukazywało się opatrzone komentarzem osoby najlepiej zorientowanej w problematyce masonerii. Cóż, kiedy źródło to obciążone zostało, zdaniem Hassa, brakiem wiarygodności. Ten brak dotyczył miał osoby sporządzającej relację, a więc Kurta Reichla. Hass zarzucił Chajnowi brak precyzji naukowej – cokolwiek by to nie miało znaczyć – oraz brak ostrożności w formułowaniu sądów uogólniających.

Wątpliwości Hassa budziła już sama relacja Kurta Reichla z rozmowy z Andrzejem Strugiem, spisana w 1938 roku, a więc sześć lat po spotkaniu. Osłabiało to, jego zdaniem, ścisłość zapisu o przebiegu rozmowy. Zastrzeżenia miał również do osoby autora, czyli wolnomularza Kurta Reichla. Pod koniec 1933 roku Reichl wystąpił z wolnomularstwa i został katolickim publicystą antymasońskim, doradcą faszystowskiego szwajcarskiego polityka. W 1934 roku ogłosił broszurę w katolickim wydawnictwie „Sind Jesuiten Freimauer?”, zaś w 1936 roku nawiązał stosunki z hitlerowskim publicystą antymasońskim F. Hasselbacherem. W tych powodów wiarygodność Reichla jest, w oczach Hassa, mocno niepewna.

Stwierdźmy w tym miejscu, że krytyka *Memorandum* ze strony Ludwika Hassa nie wydaje się zasadna! Każde źródło, bez wyjątku – nawet bardzo współczesne, nie jest wolne od mniejszych lub większych obciążeń wskazanych przez polskiego masonologa. Każde wyjęte jest z określonego kontekstu. Nie powód to, ażeby je odrzucać. Należy po prostu jak najlepiej ów kontekst poznać.

Ludwik Hass przytacza fakty, co do których nie ma przecież wątpliwości. Pozostaje kwestia okoliczności, w jakich miały miejsce, a te mogą rzucić nowe światło na wymowę tychże faktów. To, że Kurt Reichl był wolnomularzem i w 1932 roku odbył rozmowę z Andrzejem Strugiem, pozostaje bezsporne. Wypada przytoczyć nieco więcej szczegółów z życia samego Kurta Reichla, faktów dotyczących niemieckiego i austriackiego wolnomularstwa. W 1930 roku wolnomularstwo Rzeszy Niemieckiej liczyło około 75 tys. członków, skupionych w dziewięciu Wielkich Lożach. Z tej liczby 2/3 należało do najstarszych loż staropruskich o chrześcijańskiej, mocno

<sup>2</sup> L. Hass, *Do Redakcji Tygodnika „Polityka”*, Część Zbiorów Specjalnych, Zbiory Masońskie Biblioteki Uniwersyteckiej w Poznaniu (BUP), Papiery dr Leona Chajna,teczka Artykuł o Strugu, Materiały i Korespondencja, brak paginacji.

nacjonalizującej orientacji. W 1907 roku utworzono Freimauerbund zur aufgehenden Sonne (Masonic Union of Raising Sun) uznaną za nieregularną przez większość świątowych Wielkich Łóż. Wolnomularze z tej organizacji, w ich liczbie Edward Janos Byng oraz Leo Muffelman, zostali członkami Rady Najwyższej Austrii. W 1929 roku zdobyli tam najwyższe, 33\* stopnie i założyli w roku następnym Radę Najwyższą Rytu Szkockiego Dawnego Uznanego. Wspominana Rada Najwyższa zainstalowana została przez RN Niderlandów, która oceniła ją jako nastawioną na walkę z nacjonalizmem i chrześcijańskim despotyzmem.

W czerwcu 1930 roku 600 braci odeszło z obediencji Freimauerbund zur aufgehenden Sonne; założyli oni Symboliczną Wielką Lożę Niemiec, uznaną przez Grande Lodge de France. Pierwszym Wielkim Mistrzem został Leo Muffelman. Bracia ci podjęli edycję czasopisma zat. „Die Alten Plichten” („Dawne obowiązki”), w którym głosili, że celem nowopowstałej Wielkiej Loży Symbolicznej jest walka z faszyzmem, bolszewizmem i narodowym socjalizmem. W tym celu obediencja winna iść „ramię w ramię z Kościołem Rzymskim Katolickim”.

Działania te prowadzone były do 1933 roku, czyli do momentu rozwiązania łóż wolnomularskich przez władze hitlerowskie. Wówczas to większość wolnomularzy niemieckich podjęła decyzję o uspieniu się i likwidacji łóż. Jednakże Wielka Loża Symboliczna nie tylko podjęła decyzję o uspieniu się, ale wystosowała jeszcze telegramy gratulacyjne do Goebelsa i Hitlera<sup>3</sup>. Kurt Reichl, należąc do loży „Zukunft” wraz z Eduardem Lennhoffem, był również urzędnikiem Wielkiej Loży w Wiedniu, która uwikłała się w rozgrywki wewnętrzne wolnomularstwa niemieckiego. Pozwoliła, aby do łóż austriackich afiliowani zostali adeptci, którym nie odpowiadało uwsteczniczenie się łóż niemieckich. Jednym z afiliowanych był Leo Muffelman założyciel Freimauerbund zur aufgehenden Sonne, a następnie Symbolicznej Wielkiej Loży. Łatwo sobie wyobrazić, że zachowanie wolnomularzy niemieckich mogło zostać potraktowane jako zdrada przez austriackich braci, którzy nota bene również zostali zmuszani do występowania z łóż<sup>4</sup>. Reichl mógł donosić do faszystowskich władz, na dawnych wolnomularzy, którzy schlebiali nowej władzy. To zmienia już nieco moralne oblicze tej dwuznacznej i tragicznej przede wszystkim sytuacji. Niewątpliwie, większość braci stosując różne metody kamuflażu i przekształcając swoje organizacje, kierowała się zasadą, że reżim minie, a loże przetrwają. Być może tą samą zasadą kierował się Kurt Reichl. Fakt, że wystąpił z wolnomularstwa w 1933 lub zaraz na początku 1934 roku wskazywałby raczej na motywację związaną z ukazaniem się hitlerowskiego prawa nakazującego rozwiązanie łóż, a nie na decyzje prywatne. Niewątpliwie, na korzyść Reichla przemawia kwestia związana z datą sporządzenia owej notatki na piśmie, mianowicie 1938 rok.

<sup>3</sup> Kilka łóż staropruskich utworzyło Zakon Narodowo Chrześcijański i zapragnęło nawiązywać stosunki z faszystami, chwalono się, że loże staropruskie nigdy nie przyjmowały w swoje szeregi Żydów. Ogłosili, że przestają być masonami i zmodyfikowali stosowany rytuał. Inne loże rozwiązywały się oraz przekształcały w dobroczynne zakony chrześcijańskie. Jednakże ustawa z 1933 roku dotyczyła wszystkich organizacji wolnomularskich i parawolnomularskich oraz wszystkie jednako zmuszała do zamknięcia się. Zob. też: A. Kargol, *Likwidacja łóż B'nei B'rith w Niemczech i w Polsce (1933–1938)*, „Ars Regia” 2010, nr 19, s. 159–160.

<sup>4</sup> L. Hass, *Zasady w godzinie próby. Wolnomularstwo w Europie Środkowo Wschodniej 1929–1941*, Warszawa 1987, s. 27, 28, 39–45, [www.freemasons-freemasonry.com/bernheim12.html](http://www.freemasons-freemasonry.com/bernheim12.html) [dostęp: 4.02.2017].

To moment niedługo po śmierci Andrzeja Struga, która nastąpiła pod koniec roku poprzedniego. Strug wyraźnie nie życzył sobie pisemnej formy wzajemnych kontaktów i odmówił Reichlowi prowadzenia korespondencji zaznaczając, że ze względu na temat poruszanych spraw, nie chce zostawiać żadnych śladów. Tak Strug w trudnych latach trzydziestych rozumiał masoński sekret, natomiast Reichl, pomimo wystąpienia z masonerii w 1933 roku, dochował zapewne danemu bratu słowa i póki ten żył wzajemna rozmowa pozostała jedynie pomiędzy nimi. Przez ten pryzmat możemy również oceniać stosunek Reichla do wolnomularzy, zakonu, jego spraw oraz relacji pomiędzy masonami.

Leon Chajna, badając od wielu lat losy polskiej masonerii, miał świadomość ubóstwa zasobów źródłowych i wagi swojego artykułu. Sam podkreślał to we wstępie do tekstu. Książka Chajna, *Wolnomularstwo w II Rzeczypospolitej*, opublikowana w 1975 roku, została entuzjastycznie przyjęta przez krytykę. Pojawiły się recenzje nawet w katolickim „Tygodniku Powszechnym”. Na łamach Tygodnika, politolog i prawnik, Jacek Sejdel uznał ją za znakomitą. Recenzent wytykał jednak „drobne pomyłki i niedopowiedzenia”<sup>5</sup>. Inne recenzje podkreślały równoległe wysiłki obydwu historyków, Chajna i Hassa. Ich wysiłek „prowadzony był w ostrej «walce» i przy akompaniamencie zdecydowanych polemik”. Zwracały uwagę, że książka jest sumą długoletnich badań Chajna<sup>6</sup>. Zastrzeżenia miał też Tadeusz Katelbach<sup>7</sup>. Leon Chajna miał dostęp do wielu publikacji masońskich przedwojennych i późniejszych, przede wszystkim tych zagranicznych. Znał, co potwierdzają jego publikacje, zasady wolnomularskie oraz reguły życia zakonnego zarówno polskiej, jak i zagranicznej masonerii. Posiadał wiedzę dotyczącą kwestii i wszelkiego typu powiązań personalnych w przedwojennym środowisku masońskim. W tym tkwiła jego ogromna przewaga nad Hassem, co przy ograniczeniu źródłowym – które oczywiście dotyczyło wszystkich badaczy – było nie do przecenienia. Być może właśnie dlatego Ludwik Hass zaatakował w swej recenzji przede wszystkim warsztat autora artykułu. „Generalnie nie rozumiem charakteru artykułu. Ustalona jest praktyka, że ważne źródła publikuje się in extenso, zaopatrując we wstęp i przypisy merytoryczne. [...] W danym przypadku mamy tekst częściowo opowiedziany własnymi słowami autora, częściowo podany dosłownie i wszystko to przeplecione komentarzami i refleksjami autora”<sup>8</sup>.

Metoda, jaką wybrał Leon Chajna, to obszerny komentarz w opisowej formie zawierający przytoczenia, często znacznych, partii oryginalnego tekstu z zachowanym aparatem naukowym w formie przypisów. Biorąc pod uwagę, że tekst Chajna miał ukazać się w tygodniku „Polityka”, a więc czasopiśmie niemającym naukowego charakteru, cały argument Hassa wydaje się mocno chybiony. W artykule popularnonaukowym tzw. „aparat” występuje lub nie, jednakże zawsze jest wartością dodaną, a nie konieczną. Forma nadająca się na szpalty pisma społeczno-politycznego miała być zasadniczo krótka, interesująca i w jakimś sensie spełniająca rolę edukacyjną. Bez wątpienia artykuł Chajna takie cechy posiadał.

<sup>5</sup> J. Sejdel [Jacek. M. Majchrowski], *Bracia trzech punktów*, „Tygodnik Powszechny”, 22.02.1976, s. 4.

<sup>6</sup> J.A. Włosieniec, „Kultura” (Warszawa), 15 lutego 1976 r., s. 5, J.J. Terej, „Literatura” (Warszawa), 22 stycznia 1976 r., s. 11.

<sup>7</sup> T. Katelbach, J. Świącicki, *Jeszcze o masonerii*, „Zeszyty Historyczne” 1964, nr 6, s. 228–238.

<sup>8</sup> L. Hass, *Do Redakcji...*, op. cit.





Całość materiałów zgromadzonych przez Kipę nie pozostawia żadnych wątpliwości, co do ich wiarygodności i autentyzmu. Co więcej, Emil Kipa – profesor, historyk, dyplomata i wolnomularz międzywojenny piastujący urzędy lożowe – osobiście znał wielu lożowych braci i weryfikował materiały z tamtego okresu na zasadzie weryfikacji przez naocznego świadka. Musiał wiedzieć o istnieniu wielu dokumentów, czy faktów, znał charakter pisma itd. Pomagała mu w tym zapewne działalność dyplomatyczna, którą prowadził od 1931 – do 1936 roku, jako Konsul Generalny i kierownik Konsulatu RP w Hamburgu. Po powrocie do kraju został pracownikiem MSZ<sup>9</sup>. Zespół zachowany w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego, o nazwie *Papiery Emila Kipy*, zawiera autentyczne dokumenty, listy, korespondencję, notatki wolnomularzy wysokich stopni Rady Najwyższej, jak również Wielkiej Loży Narodowej, w tym Andrzeja Struga<sup>10</sup>.

Ludwik Hass za argument koronny przeciwko jego tekstowi Chajna uznał „brak rzetelności” naukowej, przedstawienie Andrzeja Struga, biorącego udział na spotkaniu w praskiej loży Adonhiran w 1932 roku, jako wolnomularza. Zdaniem Ludwika Hassa, Strug nie był już wówczas wolnomularzem: „źródła mówią jednoznacznie o całkowitym wycofaniu się Struga po 1929 roku z wolnomularstwa, udział zatem w posiedzeniu lożowym byłby zaskakującym wyjątkiem, na dodatek wyjazd w tym celu specjalny do Pragi”<sup>11</sup>. W istocie, nie było w tym nic zaskakującego. Polskie wolnomularstwo, choć strzegące bardzo silnie sekretu, szczególnie dotyczącego składu personalnego, jako młoda obediencja, niedoświadczona, wskrzeszona po długoletniej przerwie, nie do końca przestrzegała zasad i reguł panujących w wolnomularskim świecie. Widać to wyraźnie z całokształtu dokumentów zdeponowanych w zespole Emila Kipy w BUW, które wyraźnie świadczą o łączeniu łóż błękitnych z masonerią wyższych stopni, która poprzez Radę Najwyższą kierowała lożami błękitnymi, czyli trzech pierwszych stopni ucznia, czeladnika i mistrza. W regularnych obediencjach panuje w tej materii ścisły rozdział. Co więcej, z relacji Stanisława Stempowskiego wynika, że na jednym z pierwszych posiedzeń lożowych w II RP, odbywającym się w mieszkaniu Bolesława Wieniawy Długoszowskiego, obecny był Józef Piłsudski, który nie był ani wówczas, ani najprawdopodobniej nigdy później wolnomularzem. Nie zdarza się, aby wolnomularze łamali przepisy rządzące życiem łóż i dopuszczali na swe zebrania tzw. profanów. Co prawda, wyjątek taki świadczył nie tylko o słabej jeszcze organizacji masońskich placówek i braku ugruntowanych zwyczajów, zgodnych z wolnomularskimi regułami, ale i o randze „profana”<sup>12</sup>. Nie mniej, w przypadku Andrzeja Struga, najprawdopodobniej albo pozostawał wciąż masonem w 1932 roku, albo jego wystąpienie w grudniu 1929 roku, które dokonało się z przyczyn politycznych, zostało nieco sfingowane i ogłoszone na użytek krajowy łóż symbolicznych.

Emil Kipa pisze, że Strug zrezygnował z piastowania godności Wielkiego Komandora i usunął się z WLN, a na zebraniu loży wygłosił przemówienie, w którym ten

<sup>9</sup> L. Hass, *Wolnomularze polscy w kraju i na świecie 1821–1999*, Warszawa 1999, s. 214–215.

<sup>10</sup> Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego (BUW), Papiery Emila Kipy

<sup>11</sup> L. Hass, *Do Redakcji...*, op. cit.

<sup>12</sup> Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego BUW, zespół Stanisław Stempowski – Rękopisy, sygn. 1532, t. 11, Tekst memoriału Stanisława Stempowskiego o wolnomularstwie złożonego przez niego na Szucho 1 sierpnia 1940 r., k. A1, B2.c.

krok uzasadnił<sup>13</sup>. Dnia 2 grudnia 1929 roku na miejsce Andrzeja Struga został wybrany Stanisław Stempowski<sup>14</sup>. Jednakże po tej dacie, 11 grudnia, Strug zrobił prywatną notatkę będącą bądź szkicem listu do braci, bądź rozpoczętym spisem kwestii do poruszenia na posiedzeniu loży. „Drodzy Bracia” – brzmiał nagłówek z charakterystycznymi trzema kropeczkami masońskich znaków – „Stan organizacji – przyczyny. Wyraz polityczny – Mea Culpa.... Orędzie RN grudzień 1925 piłsudczyzna po dniach majowych”<sup>15</sup>. Czym tłumaczyć te dziwne zapiski byłego wolnomularza? Być może Strug nie rozstał się zupełnie z wolnomularstwem, co jednakże stałoby w sprzeczności z masońskimi regułami postępowania, które nie pozwalają na połowiczne „uśpienie się” czy wystąpienie. January Grzędziński, jako datę wystąpienia Struga, podaje szeroko rok 1930. Według niego, do Struga przyjeżdżali osobiście bracia z zagranicznych bratnich Łóż, aby nakłonić go do pozostania w masonerii<sup>16</sup>. Niewykluczone, że się im to udało.

Na podstawie treści opisywanej relacji Kurta Reichla, Chajn stawia również ciekawą tezę dotyczącą „uśpienia się” Struga, czyli oficjalnego wycofania się z życia wolnomularskiego. Jest to teza wnosząca nie tylko nowe fakty do życiorysu wolnomularskiego Andrzeja Struga, ale również rzucająca nowe światło na zasady funkcjonowania całej polskiej masonerii doby dwudziestolecia. „Być może – pisze Chajn – ustępując ze stanowiska Komandora Rady Najwyższej nie zaniechał obowiązków w charakterze jej członka, ograniczając swoją działalność do utrzymywania kontaktów z Zakonem we Francji i Czechosłowacji. Na uwagę zasługuje jeszcze jedna okoliczność. Na mocy Wielkiej Konstytucji Konfederacji Rad Najwyższych z 1875 roku kadencja Wielkiego Komandora nie mogła przekraczać 9 letniego okresu. Po upływie tego okresu, zgodnie z art. 3 par. 1 musiały nastąpić nowe wybory. W 1930 roku upływało dziewięć lat od wyboru Struga na stanowisko Komandora. Nie można więc wykluczyć, że m.in. motywy polityczne o których była tu mowa, skłoniły Struga do niewyrażenia zgody na ponowny wybór”<sup>17</sup>.

Powyzsza teza pozostawałaby na pewno w zgodzie z „luźnymi” regułami panującymi w polskim wolnomularstwie w okresie międzywojennym, jego rozpolitykowaniem oraz innymi przesłankami świadczącymi o dwuznaczności wolnomularskiej sytuacji Andrzeja Struga. Na pewno nie była tak oczywista, jak życzyłby sobie Ludwik Hass. Według relacji Reichla, Strug przybył do praskiej loży „Adonhiram” w 1932 roku. Do loży tej miał zostać Strug wprowadzony przez najbliższego współpracownika Benesza, doktora Lany, wolnomularza 33 stopnia, szefa departamentu spraw wewnętrznych polityki Czechosłowacji. Andrzej Strug, według relacji Reichla, miał przybyć do Pragi w celach profańskich, „co przy jego pozycji wiązało się oczywiście z jego

<sup>13</sup> L. Chajn, *Wolnomularstwo polskie 1920–1938*, Warszawa 1984, s. 425.

<sup>14</sup> T. Nasierowski, *Żeromski, Strug, Dąbrowska a psychiatrzy wolnomularze*, Warszawa 1997, s. 97.

<sup>15</sup> Notatka Andrzeja Struga (pismo odręczne) z 11 grudnia 1929 r. Muzeum Andrzeja Struga, Warszawa.

<sup>16</sup> BN Mf 99618, Rks 10874 January Grzędziński, *Materiały pamiętnikarskie i fragmenty wspomnień*, t. 5: lata 1937–1939, s. 130.

<sup>17</sup> L. Chajn, *Andrzej Strug o ideowo politycznym obliczu polskiego wolnomularstwa*. Część Zbiorów Specjalnych, Zbiory Masońskie Biblioteki Uniwersyteckiej w Poznaniu (BUP), Papiery dr Leona Chajna,teczka Artykuł o Strugu, Materiały i Korespondencja, brak paginacji.

wolnomularskimi obowiązkami”<sup>18</sup>. Strug sam zaproponował Reichlowi odbycie spotkania w Pradze, gdzie jak się wyraził „często bywa w charakterze gościa czechosłowackiej Wielkiej Loży Narodowej”<sup>19</sup>. Powyższa wypowiedź Struga, datująca się na dwa lata po rzekomym wystąpieniu w Zakonu, musi powodować co najmniej zastanowienie. Najprawdopodobniej, luźne w wielu aspektach zasady panujące w polskim wolnomularstwie i polityczne motywy wycofania się Struga, spowodowały ten rodzaj dziwnego, połowiczego „uśpienia się” – jedynie na krajowy użytek.

Tego samego gatunku jest argument Hassa o braku precyzyjności, kiedy to Chajn przytacza przykład ostrej sprzeczki w Senacie pomiędzy Kazimierzem Bartlem – premierem, a Andrzejem Strugiem – wówczas senatorem. Hass twierdzi, że nie była to sprzeczka dwóch masonów, gdyż od wiosny 1929 roku Bartel przestał być wolnomularzem<sup>20</sup>. Owszem, była to jak najbardziej sprzeczka dwóch masonów. Istnieje niepisana zasada wolnomularska, według której masonem nie przestaje się być nigdy, choćby po tzw. uśpieniu się, czyli wystąpieniu. Była ona szczególnie przestrzegana przez międzywojennych masonów, którzy wyjątkowo lojalnie zachowywali się wobec tzw. starej gwardii, nawet tej pozostającej w opozycji. Kazimierz Bartel natomiast, jako pierwszy pomajowy premier, wzbudził nadzieje na odmianę losu nie tylko łóż wolnomularskich. Nie trzeba dodawać, jak bardzo te nadzieje okazały się płonne. Jednakże Bartel w rzeczonym okresie czasu pozostawał masonem, co kilkadziesiąt lat później przyznał sam Hass w swoim „Słowniku”. Kazimierz Bartel po przewrocie majowym nadal należał do masonerii, do kółka (można powiedzieć, pewnego rodzaju filii) warszawskiej loży „Kopernik” we Lwowie. Należał tam do 1938 roku<sup>21</sup>.

Tyle tytułem argumentów Hassa, które – jak wykazałam – nie wydają się być trafne. Natomiast komentarze Chajna wiele wnoszą do odbioru publikowanego źródła. Słusznie Chajn zwraca uwagę, że Kurta Reichla interesowały przede wszystkim stosunki pomiędzy Zakonem a Józefem Piłsudskim. Jako znający stosunki wewnętrzne panujące w państwie polskim, Reichl zdawał sobie sprawę, że każda kwestia w Polsce jest w jakiejś mierze zależna od Piłsudskiego. I w tym przypadku Chajn przedstawił swoją opinię, że wzajemne relacje pomiędzy Piłsudskim a Zakonem były osiã kształtującą skład i losy tego drugiego. To one w głównej mierze decydowały o podziałach, tworzeniu się frakcji i personalnych decyzjach o wystąpieniu. Zdaniem Chajna, był to główny motyw przeprowadzenia rozmowy ze Strugiem. Chajn wyraził wówczas przypuszczenie wyciągnięte z całości lektury tekstu, że Reichl nie pochwała aż tak znacznego rozpolitykowania Zakonu polskiego.

Leon Chajn podjął się wytłumaczenia bardzo zagmatwanej kwestii, po dziś dzień sprawiającej kłopot historykom, a mianowicie wzajemnych relacji pomiędzy Józefem Piłsudskim a wolnomularstwem. Wydaje się, że uczynił to rzetelnie. Andrzej Strug twierdził, że wolnomularstwo jest nastawione przeciwko Piłsudskiemu. Nie było to aż tak oczywiste. Przemawiać musiało tu osobiste nastawienie autora tych słów, co będzie jeszcze przedmiotem rozważań dalszej części tekstu Chajna, na ile mianowicie

<sup>18</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie Polski*, Część Zbiorów Specjalnych, Zbiory Masońskie Biblioteki Uniwersyteckiej w Poznaniu (BUP), Papiery dr Leona Chajna,teczka Artykuł o Strugu, Materiały i Korespondencja, brak paginacji.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> L. Hass, *Do Redakcji...*, *op. cit.*

<sup>21</sup> L. Hass, *Wolnomularze polscy...*, *op. cit.*



można uznać wypowiedzi Struga za miarodajne dla ustalenia faktów historycznych. Reichl natomiast, stwierdził w tekście swej notatki, że Piłsudski wymierzył przeciw polskim wolnomularzom swe słynne słowa o „wpływie obcych agentur”, które to wypowiedział na zjeździe Legionistów w 1927 roku w Kaliszu<sup>22</sup>. Istotnie, Chajn przyznaje, że wiele się wówczas o tych obcych agenturach w środowisku piłsudczykowski mówiło. Nie zachowało się, niestety, żadne przesłanie, które tłumaczyłoby, w wystarczająco przekonujący sposób, kim dokładnie mieli być owi „obcy agenci”. Oprócz wolnomularzy znaleźć można wiele innych kandydatur do tego miana. Leon Chajn podziela tu zdanie Emila Kipy, przypomnijmy – współczesnego wydarzeniom, jeszcze wolnomularza, a późniejszego badacza, że wyrażenie Piłsudskiego o obcych agenturach stało się kamieniem węgielnym jego późniejszego nowego sposobu działania. „Kiedy zrzucił z siebie odpowiedzialność na tę „obcą agenturę”, o której nic nie wiadano, której szukano, aż wreszcie znaleziono ją w masonerii”<sup>23</sup>.

Zdaniem Reichla, Piłsudski uważał, że polskie partie opozycyjne pozostają pod silnym wpływem Zakonu i że są od niego zależne. To iż powiązania istniały, było oczywiste. Cóż jednak, przytomnie zauważa Chajn, w przypadku Stronnictwa Ludowego, które było jedną z największych partii opozycyjnych a z masonerią nigdy, żadnych relacji nie podtrzymywało, często wręcz przeciwnie?

Oceny tej roli wolnomularstwa były różne, często skrajne, co wynikało w dużej mierze ze słabej znajomości „dyskrecjonalnego” tematu. Stanisław Studnicki zarzucał masonerii okresu walk o niepodległość, iż stała się nie pomocą a pasożytem polskiego ruchu niepodległościowego, sparaliżowała go i wytwarzała sabotaż w aktywności w okresie wojny<sup>24</sup>.

Piłsudski otrzymał od swoich adherentów z Warszawy, informacje, które pochodziły ze słabego orientowania się jednych, oraz z agentury mocarstw koalicyjnych, innych.” – Pisał Studnicki – „Taki na przykład Strug, redaktor Rządu i Wojska uważany jest dziś za głównego przedstawiciela masonerii i prawdopodobnie nim był w okresie wojny. We wrześniu 1916 już przygotowywał się akt 5 listopada proklamowanie Polski; sytuacja więc nie była beznadziejna. Przyjaciele zaś Piłsudskiego przedstawili mu, że sytuacja jest beznadziejna i we wrześniu tegoż roku po pobycie w Warszawie i tarcjach z Komendą Legionów, zebrał w Kowlu swych starszych oficerów i przedstawił im sytuację beznadziejną Królestwa, oraz swój zamiar podania się do dymisji ze stanowiska Komendanta Pierwszej Brygady a nawet rozwiązanie Brygady. W dzień proklamowania państwa Polskiego, 5 listopada pisze Piłsudski list do pułkownika Rydza Śmigłego, wzywając oficerów i żołnierzy brygady, aby zaniechali podawania się do dymisji”<sup>25</sup>.

Studnicki twierdził, że podczas wojny masoneria stała się narzędziem politycznym Ententy, a wolnomularze byli tylko marionetkami. Przykładowo, adwokat Stanisław Bukowiecki był „lalką w rękach masonerii, która podczas wojny pełniła funkcje agentów koalicji”<sup>26</sup>. Abstrahując od wyjaśnień Chajna, należy zważyć, że jakkolwiek by nie oceniać decyzji Piłsudskiego o podaniu się do dymisji, co nie jest przedmiotem

<sup>22</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, op. cit.

<sup>23</sup> E. Kipa, *Rzut oka na dzieje masonerii w Polsce*, „Studia i Szkice Historyczne” 1959, s. 207.

<sup>24</sup> W. Studnicki, *Z przeżyć i walk*, Warszawa 1928, s. 315.

<sup>25</sup> Idem, *Ludzie, idee, czyny*, Toruń 2000, s. 23.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 175, 221.

niniejszego opracowania, śmiało można stwierdzić, że Piłsudski sam – około 1912 roku – zdecydował o wykorzystaniu powstających struktur masonskich w polskim środowisku niepodległościowym. Związane wówczas z wolnomularstwem francuskim, miały na celu wyjaśnienie rządowi Ententy niezrozumiałego dla nich stosunku Piłsudskiego do państw centralnych. Z tego zadania wolnomularze, w 1916 roku, wywiązali się bardzo dobrze. Być może misja braci Stanisława Patka i Antoniego Natanson do Francji i Anglii via Szwajcaria została poczytana za „przeciwlegionowy” alians z Ententą. Skądinąd w ścisłych związkach pomiędzy Piłsudskim a masonerią Chajn orientował się doskonale. Truizmem byłoby pisać o fakcie „odkomenderowania” do łóż przez Piłsudskiego wiernych mu ludzi; wielokrotnie wspominał w swoich pracach, jak również podkreślał wpływ Piłsudskiego na wybór obediencji „wnoszącej światło” do polskich łóż po odzyskaniu niepodległości.

W notatce Kurta Reichla pojawia się wypowiedź Struga dotycząca stosunku wolnomularzy do Piłsudskiego. „Dopiero teraz może pan dobrze zrozumieć, jeśli panu powiem, co dzieli nas od Piłsudskiego. Widzi pan, my polscy wolnomularze jesteśmy narodowo nastawieni przeciwko Rosji, co zresztą nie jest już aktualne, ale też nie jesteśmy nacjonalistami, jeśli chodzi o samą Polskę. Ale tego właśnie pragnie Marszałek i dlatego za pomocą naszych wpływów musimy paraliżować jego siły. To nas stale różni z «Komendantem Legionów». Za czasów caratu stałem się szczególnie wyczulony na despotów. Piłsudski właśnie jest nim. Czy zna pan moje pisma? Szkoda! Na pewno mogliśmy się wzajemnie lepiej zrozumieć, gdybym stwierdził, że internacjonalistyczno-socjalistyczna Rosja, która zabrania istnienia łóż, jest nam duchowo bliższa, aniżeli narodowo-socjalistyczne Niemcy, które pozwoliły na istnienie łóż”<sup>27</sup>.

Zdaniem Chajna ta teza Struga nie może być uznana za miarodajną. Chajn przytacza tu argumenty takie jak, znaczna liczba braci wywodząca się z legionowo – powoiackich środowisk, oparcie w wojsku Wielkiej Łoży Narodowej, a szczególnie w słynnych „łóżach pułkowników”, poparcie, ale i przygotowywanie zamachu w 1926 roku przez znakomitą część braci.

Wyjaśnienia Chajna należy uzupełnić o kolejne. Do tego momentu sytuacja wydaje się być prosta, jeśli pominie się fakt pierwszego odpolitycznienia łóż po zamachu na prezydenta Narutowicza z elementów prawicowych, nota bene niezbyt licznych. Sprawy komplikują się po zamachu. Część wolnomularzy, w tym Andrzej Strug orientują się w swej fatalnej pomyłce. Część z nich, w tym Andrzej Strug, przechodzi do opozycji, a część staje się wiernym zapleczem ideowym i faktycznym rządów sanacyjnych. Formuluje się też środkowe skrzydło, które chce łagodzić sytuację, czyli w politycznej praktyce właściwie nie wiadomo dokładnie, czego chce i skazane jest na klęskę. Jednakże temu skrzydłu udaje się jeszcze uczynić, rękami Stanisława Stempowskiego, „czystkę” w strukturach Zakonu, skąd odchodzą najbardziej radykalne elementy. Te najbardziej radykalne postaci z obydwu stron usypiają się same, w tym Andrzej Strug. Jednakże racjonalna ocena sytuacji politycznej, a stosunek do „ukochanego komendanta” to, jak się okazuje, zupełnie dwie różne rzeczy. Andrzej Strug, opozycjonista, demokrat i socjalista, jako senator broni w swej mowie Marszałka w parlamencie, nazywając go „osamotnionym, wprowadzanym w błąd przez własnych ludzi człowiekiem.” Przeżywa swe rozczarowanie głęboko i emocjonalnie. Podobną postawę

<sup>27</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, op. cit.

u wielu innych dawnych zwolenników Piłsudskiego, Zofia Nałkowska trafnie nazwała bluźnierstwami będącymi „inwersją miłości”<sup>28</sup>. Wydaje się uzasadniony postulat, wprowadzenia ostrego rozróżnienia u wolnomularzy piłsudczyków postawy wobec Piłsudskiego po zamachu i postawy wobec sanacji. Stosunek ten wyrównał się ewidentnie po śmierci Piłsudskiego. Wówczas to niektórzy „wierni” wobec osoby, a nie ideologii piłsudzycy (nie tylko wolnomularze) opuszczali szeregi zwolenników sanacji i wracali na łono macierzystych środowisk, np. PPS, ale nie tylko<sup>29</sup>.

Tak więc, w tym miejscu, co Chajn bardzo wyraźnie akcentuje i tłumaczy, mamy do czynienia z prywatnym zdaniem byłego piłsudczyka i legionisty, rozczarowanego wolnomularza i demokraty. Zresztą Chajn zastanawia się nad kwestią, na ile to, co opowiada Reichlowi Strug, można uznać za odpowiadające prawdzie o polskim wolnomularstwie okresu międzywojennego. Odpowiedź Chajna brzmi wyraźnie: nie można! Strug przedstawia przede wszystkim własne poglądy i tak należy traktować tę wypowiedź. Jest to i tak bardzo wiele. Na kilkunastu stronach maszynopisu streszczone zostały poglądy jednego z twórców i liderów polskiej masonerii. W wypowiedzi Struga pojawiają się takie kwestie, jak dylematy ideowe braci. Do nich na pewno zalicza się informacja o elitarności Zakonu, czy o demokratycznych i socjalistycznych poglądach większości braci.

Leon Chajn, w oparciu o swoją wiedzę i swoje badania, potwierdza natomiast w całej rozciągłości tezę Andrzeja Struga o elitarności polskiego Zakonu, posuniętej tak daleko, że będącej wyróżnikiem wśród innych środowisk masońskich w Europie. „Doniosłym i pozytywnym zjawiskiem w naszej organizacji jest fakt, że ci nieliczni członkowie wolni są od fałszywych ambicji, co ma miejsce w innych regionach. Dzieje się tak dlatego, że dla tego typu ludzi u nas nie ma nic takiego, co mogłoby ich kusić. [...] Jest to rzecz, którą uznaję za szczególną wartość w wolnomularstwie, za najbardziej godną pochwałą – jest nią arystokratyzm i selektywność”<sup>30</sup>.

Chajn komentuje powyższe, że Strug na pewno nie mylił się podkreślając ekskluzywność i wyselekcjonowany charakter polskiego bractwa. „Potwierdzenie tego można znaleźć zarówno w małej liczbie członków, jak też w analizie składu osobowego, ostatnia wskazuje na wysoki poziom intelektualny członków Zakonu [ok. 90 profesorów i naukowców] jak też na wyróżniający się wysoki, w zasadzie poziom moralno-etyczny”<sup>31</sup>. Chajn przyznaje rację twierdzeniu profesora Ludwika Krzywickiego, o bardzo słabo rozwiniętym „zmyśle robienia kariery” wśród międzywojennych wolnomularzy polskich.

Również Chajn szeroko komentuje wypowiedź Struga o postawach politycznych braci: „(...) poza nielicznymi wyjątkami jesteśmy demokratami i socjalistami”. I także w tym wypadku potwierdza dokonaną weryfikację wiedzą o liczbie wolnomularzy zaangażowanych w ruch socjalistyczny (PPS), a było ich około 100, związanych z ruchem ludowym, w tym przypadku głównie z radykalnym „Wyzwoleniem” – 50 osób, a także o sporym zastępie radykalnej inteligencji. I w tym miejscu Chajn przytacza

<sup>28</sup> Z. Nałkowska, *Dzienniki 1918–1929*, t. 3, Warszawa 1980, s. 215, notatka z dnia 1.10.1926 r., Warszawa.

<sup>29</sup> Zob. też: A. Kargol, *Sanacja wobec wolnomularstwa. „Stara gwardia” czy adwersarze?*, [w:] *Polska bez marszałka. Dylematy Piłsudczyków po 1935 roku*, red. M. Wołos, K. Kania, Toruń 2008.

<sup>30</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> L. Chajn, *Andrzej Strug...*, *op. cit.*

listę na ponad stronie maszynopisu nazwisk wolnomularzy lekarzy społeczników, prawników, adwokatów, naukowców.

Istotny dla czytelnika mógł okazać się komentarz Chajna dotyczący relacji Struga o ideowych i kulturowych powiązaniach z Francją, kiedy to niezbędne okazuje się tłumaczenie różnic pomiędzy wolnomularstwem francuskim a anglosaskim. Jest to ważne nie tylko ze względu na popularyzowanie wiedzy, ale również niezbędne, jeśli idzie o przygotowanie niewtajemniczonego czytelnika do prawidłowego odbioru opisywanego źródła.

Rola Chajna polegała w jednych miejscach na komentarzach i wyjaśnieniach, w innych na prostowaniach nieściśności Reichla, czy wypowiedzi samego Andrzeja Struga, jak w przypadku stosunku wolnomularzy do Piłsudskiego. W opisie samej osoby Andrzeja Struga, jak i charakterystyce polskiego wolnomularstwa, Kurt Reichl popełnia wyraźny błąd pisząc, że Rada Najwyższa Polski została erygowana przez Radę Najwyższą dla Francji, co nie było prawdą. Chajn sprostował, że Rada Najwyższa dla Polski składająca się wówczas z 16 Wielkich Inspektorów Generalnych 33 i ostatniego stopnia została erygowana pod auspicjami Najwyższej Rady Włoch, której Suwerenny Komandor – Raoul Palermo w tym celu skierował do Polski swojego specjalnego wysłannika, Giuseppe Stabile. W zabiegach tych brał również czynny udział ambasador Włoch w Warszawie, Francesco Tommasini<sup>32</sup>. W bardzo skrótowy sposób, tłumacząc, że artykuł tego typu to nie miejsce na roztrząsanie wszystkich spraw z zakresu historii wolnomularstwa, przedstawił powody, dla których polskie wolnomularstwo otrzymało światło od Wschodu Włoch – a nie Francji. Miało to być – po pierwsze, orientacja na państwa centralne przez wielu wolnomularzy (piłsudczyków i legionistów) w czasie I wojny światowej, niechętny stosunek Piłsudskiego do Francji i chęć uwolnienia się spod obcych wpływów oraz ingerencji w sprawy polskiego Zakonu ze strony Francuzów, a także żywa pamięć ze strony polskiej o fakcie, że zarówno rząd francuski, jak i wolnomularstwo francuskie wypowiedziało się stosunkowo późno w kwestii niepodległości Polski.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że artykuł Leona Chajna był ważny zarówno z punktu widzenia naukowego, jak i popularnonaukowego. W kwestii tego pierwszego wprowadzał w szerokim zakresie nowe źródło do obiegu naukowego, podając również jego lokalizację, historię, wreszcie przedstawiając – co też jest ważne – tłumaczenie obszernych jego fragmentów. W kwestii drugiej, popularyzował wśród czytelników wiedzę na temat wolnomularstwa, która była wówczas bardziej niż znikoma, w oparciu o fakty i rzetelne źródła historyczne, ukazując je w świetle normalnej naukowej narracji, jak każdy inny temat, w tym przypadku przez pryzmat osoby znanego, popularnego oraz uznawanego pisarza polskiego, jakim był Andrzej Strug. Przy okazji zamieścił w swoim tekście wiele niezbędnych wyjaśnień odnośnie zawiłych zagadnień z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej Polski okresu międzywojennego.

Osobną kwestią pozostaje, co – poza komentarzem Leona Chajna i Ludwika Hassa – można wywnioskować dzisiaj z „Memorandum w sprawie Polski” Kurta Reichla.

Przede wszystkim należy stwierdzić fakt, że obediencja polska wyróżniała się na tle innych europejskich i stanowiła przedmiot ich zainteresowania w celu poznania

<sup>32</sup> F. Tommasini, *Odrodzenie Polski*, Warszawa 1928.

przyczyn tych odmienności. Taki był główny cel misji Kurta Reichla i jego rozmowy z Andrzejem Strugiem.

Jedną z najbardziej istotnych cech, które odróżniały wolnomularstwo polskie od innych, była tajność. Stopień i zakres utrzymywania istnienia łóż i członkostwa w sekrecie były o wiele dalej posunięte niż w innych europejskich czy amerykańskich obediencjach.

Przypomnijmy, że Kurt Reichl dość długi czas czynił bezskuteczne starania, ażeby jako wolnomularz dotrzeć do braci polskich. Najpierw Reichla zadziwił przypadek Wielkiego Historiografa loży w Nowym Yorku, który podczas swej corocznej podróży inspekcyjnej jechał z Helsinek do Wiednia przez Warszawę. I jemu, wolnomularzowi wysokich stopni zabroniono dostępu do warsztatów w Warszawie. Reichl również bezskutecznie próbował korespondencyjnie otrzymać informacje o wolnomularstwie polskim od Zbigniewa Skokowskiego, Wielkiego Sekretarza WLN, ale sprawa zakończyła się na formalnej wymianie listów. Podobnie Andrzej Strug, pomimo polecenia przez polskiego wolnomularza dr Ripy, również odmówił udzielania informacji listownie i zgodził się jedynie na rozmowę przy okazji osobistego spotkania.

Andrzej Strug tłumaczył, że on osobiście nie jest zwolennikiem takiego wolnomularstwa, które „zanim jeszcze ureguluje swe sprawy duchowe we własnych szeregach – rozsyła swoich inspicjentów na zewnątrz w celu pouczenia na świecie. Jednak ich nadzieje na są daremne, aby wedrzeć się do naszego tańcucha. Cóż oni rozumieją o warunkach polskich łóż zarówno w sprawach wewnętrznych jak i też zewnętrznych? Równie tak mało co i laicy rozumieją z naszej symboliki. W ten sposób przez swoją gadaninę oceniają oni niekorzystnie naszą pracę. Może jesteśmy niesprawiedliwi, że tak uogólniamy, ale istotnie prawie bez wyjątku okazujemy powściągliwość”<sup>33</sup>.

Wydaje się, że te nadzwyczajne środki ostrożności, stosowane nawet wobec masonów innych obediencji, nie wynikały tylko z chęci zachowania we własnym gronie politycznych dyskusji czy postaw wewnątrz zakonu, jak brzmiały wyjaśnienia dane Wielkiemu Historiografowi Nowego Yorku. Konieczność otoczenia tajemnicą istnienia łóż wynikała z przesłanek społecznych, nastrojów, tradycji i wartości, którym hołdowało polskie społeczeństwo. Reguły te znajdowały również odzwierciedlenie w życiu publicznym i politycznym. Nie było w nim miejsca na wolnomularstwo, o co zresztą przykładnie dbała antywolnomularska propaganda kościelna. Z pewnością kwesta wiedzy na temat wolnomularstwa i stosunku do niego szerszych warstw społecznych, czy odzwierciedlenia w kulturze, może stanowić punkt wyjścia dla odrębnych badań naukowych<sup>34</sup>.

W zagadnienie to wpisuje się bardzo wyraźnie, podkreślona w *Memorandum*, teza o elitarności polskiego Zakonu. Jeśli nawet trudno byłoby rozprawiać na temat elitarności moralnej, to przyznać należy, że szczypty skład osobowy polskich placówek przekładał się w znamienitej większości na wyższe wykształcenie i wysoką pozycję członków.

Kolejna kwestia, która w *Memorandum* przedstawiona została przez obu rozmówców, Andrzeja Struga i Kurta Reichla, to stosunek łóż polskich do wolnomularstwa

<sup>33</sup> K. Reich, *Memorandum w sprawie...*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Przyczynkarsko na ten temat: A. Kargol, *Czarna legenda wolnomularstwa. Fakt i fałsz historyczny w służbie bieżącej polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, R. VIII, nr 2, s. 69–82.

niemieckiego i francuskiego. Z lożami niemieckimi, obecnymi przecież w Polsce w okresie międzywojennym, nie utrzymywano właściwie żadnych bliższych relacji. Temat ten jest już przedmiotem szerszych badań i nawet tematem przygotowywanej pracy doktorskiej mgr. Waldemara Gniadka. Natomiast ciekawie przedstawia się kwestia tak silnej – jak wynika to z wypowiedzi Struga – skłonności polskiego wolnomularstwa do związków z Francją. Kurt Reichl prezentuje Strugowi swoje zdanie na temat wolnomularstwa francuskiego, które w przeciwieństwie do niemieckiego zdołało wykorzystać dla własnych interesów narodowe naciski dla rozwoju międzynarodowego zasięgu idei zakonu. Współczesna rozmówcom Polska, Rosja, Rumunia i Czechosłowacja grawitowały bardzo często ku Francji, co nie było spowodowane, zdaniem Reichla, realnymi przesłankami, lecz silnymi sympatiami. W tym świetle można było oceniać aktywność Wielkiego Wschodu Francji. Wpływowi tej „soft power” uległa też i Polska, a na pewno polska masoneria. Może to dziwić, choćby z tego powodu, że Francja przegrała przecież z Włochami kwestię wniesienia światła do polskich loż, a loże założone pod auspicjami francuskimi przed 1918 rokiem formalnie przestały istnieć. Wpływów francuskich obawiał się też Józef Piłsudski. Ale już, rozpolitykowanie polskiej masonerii, będące najprawdopodobniej powodem odrzucenia polskiej obediencji przez Wielką Lożę Narodową Anglii, było również wzorowane na francuskich tradycjach. Strug wypowiada takie oto słowa: „Natomiast cały nasz szacunek i nieograniczona miłość posiadamy dla Francji. Pan, jako Niemiec, nie potrafi nigdy docenić znaczenia Francji, zwłaszcza dla narodów, które czerpały z jej ducha i kultury”<sup>35</sup>. Tym samym umieszcza polskie wolnomularstwo nie tylko w określonym kręgu kultury masoniowskiej, ale i w konkretnym kręgu kultury, tradycji i wartości narodowych. Wpływ kulturowy Francji na polskie loże nie był jeszcze przedmiotem badań ani masonologicznych, ani kulturoznawczych. Związki z Francuskim Wielkim Wschodem doczekały się różnorodnych, często przyczynkarskich opracowań pod kątem historycznym, czy faktograficznym, choć i w tym względzie pozostaje wiele do wyjaśnienia. Nie przez przypadek jedyny egzemplarz w książkowej formie rytuału masoniowskiego pierwszych trzech stopni, zachowany w Muzeum Struga w Warszawie, jest wydawnictwem francuskim. Jeśli nawet nie należał do pisarza, został zapewne podarowany przez jednego z jego lożowych przyjaciół w trakcie tworzenia Muzeum.

Jak ważne były dla Struga francuskie wpływy świadczy fakt, że przez ich pryzmat ocenia swojego lożowego brata, jakim był Józef Beck. Strug mówi Reichlowi wyraźnie: „[...] płk. Beck, który jest człowiekiem mającym stopniowo coraz więcej do powiedzenia i o którym powiem panu, że jest bratem lożowym. Mogę panu zdradzić, że nie jest on żadnym «odwiedzającym» przyjacielem. A mimo to [tj. pomimo przynależności do sanacji – przyp. A.K.] jest on dobrym wolnomularzem, albowiem jest dobrym przyjacielem Francuzów, a ponadto dlatego, że jest on dobrym Polakiem”<sup>36</sup>.

Otwiera się w tym miejscu ciekawa kwestia – jak Strug ocenia wolnomularzy, co dla niego oznacza bycie „dobrym wolnomularzem”. Na pewno nie jest to wąsko pojęta krajowa przynależność partyjna, ale jednak realizacja pewnej polityki, rozumianej

<sup>35</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibidem*. Józef Beck był wolnomularzem w loży wojskowej „Honor i Ojczyzna”, został przyjęty do masonerii w czasie swojego pobytu w Paryżu jako attaché wojskowy. Najprawdopodobniej był jednym z twórców loż wojskowych w Polsce. P. Wandycz, *MSZ widziane oczami amerykańskiego dyplomaty*, „Zeszyty Historyczne” 1975, nr 32; L. Chajm, *Wolnomularstwo...*, *op. cit.*



szerzej, również w kontekście kulturowym. To nie tylko problem prywatnych ocen szefa polskiej masonerii, lecz konsekwencja pewnego ugruntowanego i realizowanego w praktyce światopoglądu, który zostaje tutaj zaprezentowany przez Andrzeja Struga.

Z drugiej strony Memorandum rzuca nowe światło nie tylko na status masoński Andrzeja Struga po 1929 roku, o czym była mowa wcześniej. Wydaje się, że konieczne jest prowadzenie dalszych prac – kontynuacja dzieła Ludwika Hassa i uzupełnianie go – nad biogramami polskich wolnomularzy, ale również nad dogłębnym wyjaśnieniem zasad i reguł rządzących życiem lożowym. Szczególnie to ostatnie, wobec zupełnego, bez mała, braku źródeł w tym zakresie, okazuje się być prawie nierealne.

W pewnym stopniu zostaje rzucone nowe światło na status masoński Ignacego Paderewskiego, o którego rzekomej przynależności napisano wiele, w tym o jego kontaktach z generałem Sikorskim i właśnie przez tego ostatniego z Wielkim Wschodem Francji. Na pewno istotne w tej kwestii są informacje międzywojennego wywiadu z lat dwudziestych, które wiążą Ignacego Paderewskiego z osobami wywodzącymi się z jego najbliższego otoczenia i mającymi działać w jego imieniu, a będącymi inicjatorami zadziwiającej w swym założeniu organizacji, faszystowsko-wolnomularskiego zakonu w Polsce. Inicjatywa szczęśliwie została udaremniona przez wywiad, a związki z Paderewskim wydają się na pierwszy rzut oka jedynie nadużyciem. Jednakże jest on przedstawiany jako amerykański wolnomularz. Andrzej Strug miał stwierdzić, że „Jeśli chce się coś w Polsce załatwić – to trzeba w pierwszym rzędzie się z nim [Paderewskim – przyp. A.K.] układać. Prawdopodobnie nie miał by Pan większych trudności też z nami, z braćmi w Warszawie...”<sup>37</sup>. Co więcej, Strug określa Paderewskiego jako masona stojącego na katolickim gruncie, co bardziej odpowiadałoby atmosferze panującej w lożach amerykańskich. Kim był Paderewski, jeżeli jego polecenie otwierało drzwi polskich loż, a nie czyniły tego nawet wysokie stopnie wolnomularskie innych obediencji? Oto kolejny kierunek badań, jak również osoba dr Ripy, polskiego konsula generalnego w Morawskiej Ostrawie, wolnomularza 18 stopnia, którego biogram wolnomularski nie został jeszcze opracowany. Brak go na pewno w znanym *Słowniku* Ludwika Hassa.

W *Memorandum* znajdziemy jeszcze kilka słów o Andrzeju Strugu, czyli bracie Borszowskim, jako wolnomularzu. To cenne uwagi zważywszy, że z zachowanych materiałów źródłowych trudno odtworzyć pełny portret masoński Struga. Jakim był wolnomularzem i Wielkim Mistrzem? Jedyne źródło, które daje jakikolwiek pogląd na ten temat, to korespondencja wolnomularska, jaką Strug prowadził z ramienia Rady Najwyższej, pod koniec lat dwudziestych i na początku trzydziestych, z wolnomularzami amerykańskimi i nielicznie z polskimi braćmi wyższych stopni<sup>38</sup>. Drobne, pojedyncze wzmianki o masonerii figurują w korespondencji Andrzeja Struga z jego drugą żoną, Nelly Strugową<sup>39</sup>. Reichl przedstawia charakterystykę Struga jako człowieka, pisarza i polityka, jego drogę życiową, a o wolnomularskim aspekcie jego osobowości dowiadujemy się mniej. Reichl charakteryzuje swojego rozmówcę jako człowieka o mocnej osobowości, który „bezsownie silnie narzucił lożom wysokich stopni warszawskiej jurysdykcji pod wieloma względami swój charakter i swoje

<sup>37</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, op. cit.

<sup>38</sup> Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego (BUW), Zespół Papiery Emila Kipy.

<sup>39</sup> Muzeum Andrzeja Struga, Listy Andrzeja Struga do Nelly Strugowej.



tendencje”<sup>40</sup>. Z jednej strony mamy wypowiedzi Struga, że on osobiście nie jest zwolennikiem takiego wolnomularstwa, które zanim jeszcze ureguluje swe sprawy duchowe we własnych szeregach – rozsyła swoich inspicjentów na zewnątrz, w celu pouczenia na świecie, oraz że nie jest zwolennikiem oklaskujących światowych kongresów wolnomularskich. Strug wyjaśnia jak rozumie internacjonalizm Zakonu, czyli to, co tak wielu – nawet adwersarzy wolnomularstwa – pejoratywnie zwie kosmopolityzmem. Jeśli każdy Zakon – mówił Strug – będzie współpracował ze swoim najbliższym sąsiadem, a cała reszta potoczy się samoczynnie. Dodawał jeszcze, że nie ulega wątpliwości, że w każdej sytuacji światowej wolnomularz wysokiego stopnia, powołany do kierownictwa, musi mieć w małym palcu rozumienie tego, co ma robić. Chodziło zapewne o wytyczanie głównej linii ideowej, jaką postawę i stosunek obrać wobec różnych wydarzeń politycznych, społecznych, czy ekonomicznych bieżącego życia. Z tych kilku zdań wyłania się jednak klarowna koncepcja charakteru Zakonu, jakim wyobrażał go sobie Strug, oraz roli, jaką miałby odgrywać i wobec braci i w społeczeństwie. Nie sposób w tym miejscu pominąć kwestii tajności, która zajmuje w kontekście *Memorandum* wiele miejsca. Strug bardzo jej bronił i starał się zachować dyskrekcję posuniętą bardzo daleko, co – jak zostało wspomniane na początku – Reichl uszanował. Wiadomo natomiast z innych źródeł, że Strug wierzył w ideę jawności wolnomularstwa, co więcej, pod koniec lat dwudziestych sam zdecydował się wystąpić publicznie, jako przedstawiciel polskich łóż, na pogrzebie artysty, masona Jana Winiarza<sup>41</sup>. Jak widać, ta strona biografii wolnomularskiej Struga jest portretem niedokończonym, acz ważnym, gdyż jego poglądy wyraźnie determinowały cały Zakon. Niezwykle ciekawie przedstawia się wypowiedź Andrzeja Struga na temat zaangażowania politycznego polskich łóż. Jak zostało wcześniej wspomniane, polscy bracia czerpali żywe wzory z francuskiego Wielkiego Wschodu, który jako jedna z nielicznych obediencji na świecie, bierze udział czynny w życiu politycznym. Jednak wypowiedź Andrzeja Struga od razu nasuwa skojarzenia odnośnie niebywalej specyfiki polskiej sytuacji i racji stanu. Tym cenniejsze są zapiski Reichla w tej kwestii, gdyż faktycznie kontrowersyjne zagadnienie „rozpolitykowania” polskiego wolnomularstwa powinno zostać ponownie i rzetelnie ocenione z naukowego, historycznego i politologicznego punktu widzenia. Zbadane w świetle obecnie dostępnych wiadomości i źródeł, ale również zdobytych już doświadczeń. Strug wypowiada się, iż:

Nasza polityka wewnętrzna nie jest jeszcze ustabilizowaną a polityka zagraniczna zawsze będzie chwiejną tak długo póki narodowo socjalistyczne Niemcy i bolszewicka Rosja są naszymi sąsiadami. Polskie wolnomularstwo musi między Scyllą a Charybdą szukać pośredniej drogi demokratycznej. Jest to nasza wielka zasługa, stanowiąca jednocześnie nasz wielki wkład do międzynarodowych zadań wolnomularstwa w dniu dzisiejszym<sup>42</sup>.

oraz:

Będziemy zawsze bronić i troszczyć o to aby polityka naszego państwa była wspólna z CSR. Sympatie na bazie jednakowych form rządzenia i celów partyjnych obowiązują

<sup>40</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, *op. cit.*

<sup>41</sup> *Pogrzeb ś.p. Jerzego Winiarza*, „Głos Prawdy” 1928, nr 205, s. 3.

<sup>42</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, *op. cit.*

nas demokratów nie tylko zwolenników Piłsudskiego, którzy pragną powoli wygrać korytarz dla wejścia i wyjścia<sup>43</sup>.

Polityczne oblicze Zakonu polskiego jest zagadnieniem jeszcze bardziej skomplikowanym z powodu kilku frakcji, czy też „skrzydeł”, które wyodrębniły się w nim ze względu na wewnętrzną sytuację w kraju po przewrocie majowym i objęciu rządów przez sanację. Jak już zostało wcześniej wspomniane, nieco inaczej należałoby spojrzeć na stosunek tych frakcji do samej osoby marszałka Piłsudskiego. Stałym problemem była również propaganda i wrogość prawicy, Narodowej Demokracji (tzw. endecji), Chrześcijańskiej i kościoła, które to miały ogromny wpływ na mentalność i postawy polskiego społeczeństwa. Na stan ten nakłada się wyraźnie sytuacja międzynarodowa. Z racji geopolityki, Polska faktycznie tkwiła pomiędzy Scyllą a Charybdą, jak to ujął Strug. Wolnomularze i sam Strug nie mieli tu wątpliwości, że właściwa droga to droga demokratyczna i republikańska, a nie modna wówczas światopoglądowo kalka autorytarna niektórych europejskich krajów. Wydaje się, że temat ten został opracowany też przez Leona Chajna, i w pewnym zakresie przez Witolda Giełżyńskiego<sup>44</sup>. Nadal jednak brak rzetelnej publikacji politologicznej na temat ideologii, postaw i działalności politycznej (a była ona nie do przecenienia, zarówno jak chodzi o odzyskanie niepodległości, jak i obronę oraz budowanie demokracji w Niepodległej) polskiego wolnomularstwa.

Co jeszcze nowego wnosi *Memorandum* do współczesnej wiedzy, zarówno w sferze faktów, jak i postulatów badawczych?

Niewątpliwie interesująco przedstawia się wypowiedź samego Kurta Reichla dotycząca „milczącej, nigdzie nie pisanej, ale powszechnie stosowanej” zasady pracy wolnomularskiej. Reichl przypisują ją po prostu sposobowi działania europejskiej masonerii. Miała ona polegać na tym, że akcje na rzecz Zakonu, szczególnie te trudne i obciążające, były z reguły kierowane przez wolnomularzy z zagranicy. „Zwyczaj ten nie może być szczególnie podkreślany pod względem ważności i przesuwa zasadniczo orientację poszukiwań przeciwko Zakonowi. Profan jest już *a priori* skłonny szukać wolnomularskich inicjatorów w państwie zawsze we własnej obediencji. Przeciętni wrogowie wolnomularstwa pomijają tę metodę, gdyż brak im dostatecznych informacji dla zapoznania się z wewnętrzną sprawą. Co więc na przykład byłoby przy zaangażowaniu się obywatela CSR, członka łoży czeskosłowackiej zanadto niebezpieczne i mogłoby spowodować ekonomiczny, społeczny, polityczny lub moralny bojkot niektórych środowisk – to w przeciwieństwie może bezceremonialnie brat z Francji, Anglii itd. podjąć niezagrożony wykonania tego w republice nad Motławą bez większych przykrych konsekwencji. Na taki podział pracy i rozkład może sobie naturalnie pozwolić tylko organizacja o zasięgu światowym”<sup>45</sup>. To obszerne przytoczenie, każe zastanowić się głębiej, czy tego typu sytuacje dotyczyły również polskiego wolnomularstwa? Szczególnie zastanawiające jest to w kontekście wypowiedzi Andrzeja Struga o zasadzie trzymania się spraw wewnętrznych, ale i o współpracy z obediencjami sąsiedzkimi. W przypadku polskiego zakonu mogłaby to być jedynie obediencja czeskosłowacka, gdyż jak wspomniano już wcześniej, z wolnomularstwem niemieckim nie

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> W. Giełżyński, *Wschód Wielkiego Wschodu 1906–1918*, Warszawa 2008.

<sup>45</sup> K. Reichl, *Memorandum w sprawie...*, *op. cit.*

utrzymywano rozleglejszych kontaktów. Po 1933 roku kontakty te i tak umarłyby naturalną kolejną rzeczą. Jeśli istniały tego typu wzajemne relacje, czy działały w obydwie strony? Jakiego typu „misje” wykonywali zagraniczni wolnomularze w polskich lożach? Z pewnością, nie można tego stwierdzić w przypadku wiadomych wizyt wolnomularzy amerykańskich, których pobyt na Wisłą przyczynił się jednak do ujawnienia istnienia loż w Polsce. Czy nie był to przypadek, a zamierzone działanie? Wszak Strug w pewnym momencie, chciał ujawnienia polskich loż. Raczej nie może to wchodzić w rachubę, ale jako hipoteza badawcza może być warta rozpatrzenia.

*Memorandum* po wnikliwszej analizie, na przykład w kontekście innych źródeł, może wnieść wiele informacji do dzisiejszej wiedzy na temat stanu polskiego międzywojennego wolnomularstwa, jak i osoby Andrzeja Struga, jako masona. Może stanowić punkt odniesienia i weryfikacji innych znanych już faktów. W końcu może i powinno stać się inspiracją podjęcia nowych wątków w masonologicznych badaniach oraz rozważenia ich z innych perspektyw.

### *Zapiski masona. Relacja Kurta Reichla z rozmowy z Andrzejem Strugiem w 1932 roku, w świetle polskiej historiografii* *Streszczenie*

W bibliotece Pałacu w Ciężeniu zostały odnalezione ważne dokumenty dotyczące historii polskiego wolnomularstwa. Jeden z nich to relacja z rozmowy spisana w okresie międzywojennym przez niemieckiego wolnomularza Kurta Reichla, którą odbył on w 1932 roku z Andrzejem Strugiem, jednym z szefów polskiej masonerii. Rozmowa ta dotyczyła m.in. kwestii nastawienia ideowego i politycznego polskich loż. Drugi dokument to artykuł historyka Leona Chajna, dotyczący wyżej wspomnianego memorandum, stanowiąca próbę wykorzystania nowych źródeł w historiografii polskich loż i przedstawienia tej problematyki szerszej publiczności. Trzeci dokument to krytyka artykułu Leona Chajna dokonana przez jego zagorzałego adwersarza profesora Ludwika Hassa. Historiografia polskiego wolnomularstwa, walka pomiędzy dwoma historykami wolnomularstwa polskiego, niepewna kwestia wiarygodności międzywojennego źródła historycznego, obraz polskich loż międzywojennych i w końcu poglądy oraz postawa Andrzeja Struga, szefa masonerii polskiej – oto główne zagadnienia poruszane w powyższym artykule.

**Słowa kluczowe:** Polska masoneria, masoneria międzywojenna, historia masonerii, historiografia polskiej masonerii, Andrzej Strug, Kurt Reichl, Leon Chajn, Ludwik Hass

### *Freemason's minutes: Kurt Reichl's account of his conversation with Andrzej Strug in 1932 in the light of Polish historiography* *Abstract*

Some precious documents concerning the history of Polish Freemasonry were found in the Ciężen Palace Library. One of them is an account written in the interwar period by a German Freemason Kurt Reichl; a kind of memorandum on his conversation with the chief of Polish Freemasonry, Andrzej Strug, in 1932. The conversation touches upon many questions, such as the ideology of Polish lodges, their political profile, the attitude towards the internal policy of Poland and other problems, still unknown to historians. Another document is an article by Leon Chajn (a historian) on this memorandum,

one of the first attempts in Polish historiography (after the war) to use new sources in reconstructing the history of Polish Masonry and to present it to the public as well. The third and the last document is a commentary on Chajn's work written by his opponent, also a historian, Professor Ludwik Hass. The historiography of Polish Freemasonry, the struggle between the two Polish historians, the unclear issue of the reliability of the interwar historical source, the profile of Polish interwar lodges and finally the views and opinions of Grand Master Andrzej Strug are the main points of this article.

**Key words:** Polish Freemasonry, Interwar Freemasonry, history of Freemasonry, historiography of Polish Freemasonry, Andrzej Strug, Kurt Reichl, Leon Chajn, Ludwik Hass

## *Записки масона. Отчет Курта Реичла о разговоре с Андреем Стругом в 1932 году в свете польской историографии*

### *Резюме*

В библиотеке Дворца в Чёнжене были обнаружены важные документы, касающиеся истории польского масонства. Одним из них является написанный в межвоенный период отчет (своего рода меморандум) немецкого масона Курта Реичла, о его разговоре в 1932 г. с одним из руководителей польского масонства Анджеем Стругом. Разговор касался ряда вопросов, например, политических и идеологических веяний в польских ложах. Второй документ представляет собой статью историка Леона Хайна, касающуюся вышеупомянутого меморандума. Это исследование было одной из первых попыток в польской историографии использования новых источников для реконструкции истории польских лож и указания этой проблематике более широкой аудитории. Третий документ – это критический анализ статьи Леона Хайна, проведенный его ярким оппонентом, профессором Людвиком Хассом. Польская историография масонства, борьба между двумя польскими историками масонства, проблема достоверности межвоенных исторических источников, образ польских лож в межвоенный период и, наконец, взгляды и позиция предводителя польского масонства Анджея Струга – это основные вопросы рассмотренные в представленной статье.

**Ключевые слова:** польское масонство, масонство в межвоенный период, история масонства, историография польского масонства, Анджей Струг, Курт Реичл, Леон Хайн, Людвик Хасс



**NARODOWY PROGRAM  
ROZWOJU HUMANISTYKI**

Praca naukowa finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Humanistyki” w latach 2016–2019: Kultura polska wobec zachodniej filozofii ezoterycznej w latach 1890–1939 (0186/NPRH4/H2b/83/2016).

Научный труд финансово поддержан проектом «Национальной программы развития гуманитарных наук» Министерства науки и высшего образования Республики Польша: Польская культура и западная эзотерическая философия 1890–1939 гг. (0186/NPRH4/H2b/83/2016).

This research was carried out within the framework of the Minister of Science and Higher Education's programme entitled „National Programme for the Development of Humanities” in the years 2016–2019: Polish Culture in Relations to the Western Esoteric Philosophy in the Years 1890–1939 (0186/NPRH4/H2b/83/2016).



## Paweł Sękowski

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie / Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Akcja „wycofania”: Ewakuacja wybranych grup Polaków z polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego w 1939 roku<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

W okresie dwudziestolecia międzywojennego przygotowania ewakuacji określonych kategorii ludności na wypadek wojny były od początku przeprowadzane na szczeblu rządowym i tak pozostało aż do ostatnich dni przed wybuchem drugiej wojny światowej. Miało to na celu utrzymanie tajemnicy wojskowej. Stąd też większość źródeł do tej problematyki stanowią dokumenty wytworzone przez polską administrację państwową szczebla centralnego, a zwłaszcza przez organ naczelny – polski rząd. Problematyka ewakuacji z 1939 roku jest bardzo słabo obecna w materiałach wytworzonych przez administrację terenową czy samorządową w zachodnich (w ówczesnym czasie) regionach Polski, na szczeblu województw, powiatów, miast i gmin, tym bardziej, że duża część przedwojennej dokumentacji z terenów przyłączonych w okresie drugiej wojny światowej do III Rzeszy nie przetrwała zawirowań wojennych.

W niniejszym tekście nie będę odnosić się do „Instrukcji Rady Ministrów dotyczącej ewakuacji urzędów cywilnych” z 30 lipca 1920 r., jako że została ona przygotowana w szczególnych warunkach trwającej wojny polsko-bolszewickiej i dotyczyła

<sup>1</sup> Niniejszy tekst ukaze się również w języku francuskim: *L'Action du «retrait»: Évacuations ponctuelles des Polonais de l'espace frontalier germano-polonais en 1939*, [w:] *Les Évacuations de population à la frontière franco-allemande (1939–1940)*, red. O. Forcade, R. Hudemann, J. Großmann, F. Lemmes, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, Paris [druk w 2017 r.].

jedynie województw lubelskiego, białostockiego oraz tzw. Galicji wschodniej, tak więc nie uwzględniała obszaru przygranicznego polsko-niemieckiego<sup>2</sup>.

## Przygotowania do ewakuacji urzędników i ich rodzin

Począwszy od 1925 roku, w nomenklaturze administracyjnej epoki pojawia się termin „wycofanie”, odnoszący się do akcji transportu osób i cenniejszego mienia państwowego lub prywatnego z obszarów zagrożonych działaniami wojennymi lub już objętych takimi działaniami w głąb kraju, w celu uniknięcia przejęcia tych osób oraz mienia przez najeźdźcę. Akcja „wycofania” miała zostać przeprowadzona przede wszystkim przed rozpoczęciem działań o charakterze militarnym. Z kolei termin „ewakuacja” oznaczał transport w głąb kraju osób i zbędnego mienia wojskowego z obszaru, gdzie trwały już działania wojenne tak, by te osoby czy dobra materialne nie stanowiły dodatkowego kłopotu dla jednostek Wojska Polskiego w czasie wojny<sup>3</sup>. W praktyce oba te terminy używane były zamiennie, zarówno w dokumentach z epoki, jak w późniejszych relacjach. W niniejszym tekście również pojęcia „wycofania” i „ewakuacji” będą używane zamiennie, jako że tak w okresie realizacji planu wycofania, jak w późniejszych relacjach i wspomnieniach stosowany był w odniesieniu do niego znacznie częściej termin „ewakuacja”. Konsekwentne trzymanie się w niniejszym artykule terminologii zaczerpniętej z przedwojennych i drobiazgowo oddzielanie „wycofania” od „ewakuacji” byłoby czymś nienaturalnym. Pozostawałoby to bowiem w oderwaniu od realnie stosowanej terminologii w części oficjalnej dokumentacji wytworzonej w okresie już bezpośrednio przedwojennym, w czasie wojny i po wojnie oraz w całkowitym oderwaniu od świadomości społecznej ludzi epoki, jak również od współczesnej świadomości historycznej.

Pierwszy plan „wycofania i rozmieszczenia” na wypadek „Z”, tzn. na wypadek agresji ze strony Niemiec, został przygotowany przez polskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) we współpracy ze Sztabem Głównym w 1926 roku. Przewidywał on wycofanie osób i mienia z wybranych powiatów oraz ich rozlokowanie w innych regionach Polski. Już w 1925 r. w MSW przygotowano „Instrukcję dla władz administracyjnych o rejestracji i wycofaniu władz, urzędów i instytucji państwowych oraz mienia państwowego z zagrożonych działaniami wojennymi obszarów państwa”. Zostało w niej zapisane pierwszeństwo mobilizacji w stosunku do akcji wycofania, jak również „zachowanie najściślejszej tajności” wobec ludności cywilnej w odniesieniu do planu ewakuacji administracji, ponieważ przedostanie się tego typu informacji „mogłoby wywołać fałszywe komentarze i wzniecić niczem nieuzasadniony

<sup>2</sup> Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW), dopływ/1010, Instrukcja Rady Ministrów dotycząca ewakuacji urzędów cywilnych, Warszawa, 30 lipca 1920 r., art. 10, k. 3.

<sup>3</sup> AAN, MSW, dopływ/979, Instrukcja dla władz administracyjnych o rejestracji i wycofaniu władz, urzędów i instytucji państwowych oraz mienia państwowego z zagrożonych działaniami wojennymi obszarów państwa, Warszawa, 1925, s. 5, k. 2; AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 37, Przepisy o przygotowaniu kolei na wypadek mobilizacji i wojny – Wydanie „A”, Warszawa, 1935, s. 133.

niepokój”<sup>4</sup>. W „Instrukcji...” zostały wymienione następujące rodzaje „wycofania”: wojskowe, państwowe i prywatne. Wycofanie wojskowe dotyczyło osób wchodzących w skład Wojska Polskiego oraz mienie wojskowe. Wycofanie państwowe obejmowało władze, urzędy i zakłady państwowe, urzędników („osoby związane ze służbą państwową”) i ich najbliższe rodziny. Wycofanie prywatne było przewidziane w wypadku majątku prywatnego stanowiącego większą wartość z punktu widzenia Państwa<sup>5</sup>. Instrukcja z 1925 r. przewidywała przygotowanie lokalnych planów wycofania, powiatowych i wojewódzkich<sup>6</sup>, co nigdy nie zostało zrealizowane.

W planie z 1926 r. wyszczególnione zostały dwie „fazy wycofania”: „faza wycofania wstępnego” oraz „faza wycofania ostatecznego”, zaś obszar przygraniczny został podzielony na strefy zewnętrzną i wewnętrzną. Wycofanie wstępne dotyczyło urzędów i instytucji państwowych, mienia państwowego, które nie było niezbędne dla kontynuowania działalności administracji na ziemiach zagrożonych wrogą interwencją, urzędników państwowych i ich rodzin oraz ich mienia. Wycofanie ostateczne odnosiło się do urzędów i instytucji oraz urzędników państwowych i ich mienia nieobjętych wycofaniem wstępnym<sup>7</sup>. Faza wycofania wstępnego strefy zewnętrznej miała się odbywać automatycznie po ogłoszeniu mobilizacji, chyba że wycofanie zostałoby wstrzymane specjalną depeszą Sztabu Głównego, podczas gdy kolejne fazy wycofania byłyby przeprowadzane na podstawie osobnego rozkazu<sup>8</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa zawierało z kolei pojęcie „pasa granicznego”, obejmującego powiaty i gminy znajdującego się w odległości do 30 km od linii granicznej. W tym obszarze przewidziane były pewne obostrzenia, m.in. możliwość wydania zakazu zamieszkiwania i pobytu osobom prawomocnie skazanym za ich działalność antypaństwową, przemytniczą lub szpiegowską<sup>9</sup>. Tytułem przykładu, w województwie śląskim do „pasa granicznego” zaliczono: powiaty cieszyński, katowicki, miasto Katowice, Królewska Huta (od 1934 r. chorzowski), rybnicki, lubliniecki, świętochłowicki, Tarnowskie Góry oraz większość powiatu pszczyńskiego<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> AAN, MSW, dopływ/979, Instrukcja dla władz administracyjnych o rejestracji i wycofaniu..., Warszawa 1925, s. 5, k. 2.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 6, k. 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 12–14, k. 6–7.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 7, k. 3. Zob. także: I. Bujniewicz, *Kolejnictwo w przygotowaniach obronnych Polski w latach 1935–1939*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych i kampanii wrześniowej*, „Wojskowe Teki Archiwalne”, t. 1, cz. 1: *Opracowania i dokumenty*, Centralne Archiwum Wojskowe – Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego, Warszawa 2011, s. 102.

<sup>8</sup> AAN, MSW, dopływ/979, *Instrukcja dla władz administracyjnych o rejestracji i wycofaniu...*, Warszawa 1925, s. 8, k. 3.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa, art. 10–11, Dz.U. 1927, nr 117, poz. 996; Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: AP Katowice), Starostwo Świętochłowickie, t. 27, Pismo Wydziału Bezpieczeństwa Urzędu Wojewódzkiego Śląskiego do Starosty w Świętochłowicach, Katowice, 17 czerwca 1936 r., k. 56. Rozporządzenie z grudnia 1927 r. zostało uzupełnione Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 stycznia 1937 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o granicach Państwa, Dz.U. 1937, nr 12, poz. 84.

<sup>10</sup> AP Katowice, Starostwo Świętochłowickie, t. 27, Załącznik do artykułów 10 i 11 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa, 1932, k. 53.



Plany ograniczonej ewakuacji, podporządkowanej całkowicie celom wojskowym, były następnie modyfikowane i doprecyzowywane w ostatnich latach przed wojną. Nowy plan Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wycofania na wypadek „Z” został przygotowany przez Biuro Wojskowe tegoż w porozumieniu ze Sztabem Głównym w marcu 1939 r., a następnie zatwierdzony przez ministra 8 kwietnia 1939 r. Przewidywał on dwa warianty rozwoju sytuacji: wariant I na wypadek stopniowego rozszerzania się działań wojennych oraz wariant II w razie natychmiastowego rozpoczęcia się operacji militarnych na terytorium Polski. Dokumentowi nadano nazwę „Tymczasowe wytyczne o wycofaniu i rozmieszczeniu administracji rządowej”. Wprowadzony został podział na „strefę wycofania” i „obszar ewentualnego wycofania”<sup>11</sup>. Dwie fazy wycofania – wycofanie wstępne i wycofanie ostateczne – zostały utrzymane, tak jak w planie z 1926 r. Ewakuacja „strefy wycofania” miała się odbyć najpóźniej w momencie mobilizacji alarmowej lub powszechnej. Jeśli chodzi o „obszar ewentualnego wycofania”, jego ewakuacja odbywałaby się w razie potrzeby, w ramach poszczególnych powiatów, już w trakcie trwania działań wojennych<sup>12</sup>. Ostateczna wersja tych „tymczasowych wytycznych” nie została już przygotowana przed agresją niemiecką na Polskę. Plan z marca 1939 r. był następnie uzupełniany dodatkowymi zarządzeniami z czerwca tego samego roku, odnoszącymi się do organizacji działalności władz naczelnych w czasie wycofania oraz do finansowania całego przedsięwzięcia.

Ostatnie modyfikacje wytycznych w zakresie „strefy wycofania”, „obszaru ewentualnego wycofania” oraz „obszaru rozmieszczenia” były wprowadzane w lipcu 1939 r. W następnym miesiącu wprowadzono nowy termin „pasa nadgranicznego”, który obejmował obszar do 15 km od granicy polsko-niemieckiej<sup>13</sup>.

W lipcu 1939 r. Biuro Wojskowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przewidywało utworzenie specjalnej komórki, a następnie w okresie bezpośredniego zagrożenia Państwa samodzielnego referatu „wycofania i powrotu urzędów, mienia i ludności”<sup>14</sup>.

Aż do dnia niemieckiej agresji na Polskę nie został przygotowany żaden plan ewakuacji ludności cywilnej.

Ewakuacja („wycofanie”) administracji dotyczyło wszystkich instytucji rządowych i ich personelu (z wyłączeniem instytucji przemysłowych, hodowlanych i rolniczych), za wyjątkiem aparatu Ministerstwa Sprawiedliwości i niektórych instytucji podporządkowanych Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Na miejscu miały zatem pozostać sądy, urzędy prokuratorskie, notarialne, jak również

<sup>11</sup> AAN, MSW, dopływ/993, Tymczasowe wytyczne o wycofaniu i rozmieszczeniu administracji rządowej, Warszawa 1939, s. 4, k. 7.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 35, k. 24.

<sup>13</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1086, Pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Biura Wojskowego Ministerstwa Komunikacji, Warszawa, 25 lipca 1939 r., k. 2–4; *ibidem*, Pismo Biura Wojskowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie przygotowań do ewentualnego wycofania w razie potrzeby, Warszawa, 10 sierpnia 1939 r., k. 6; AAN, MSW, dopływ/993, Minister Spraw Wewnętrznych: Instrukcja na temat wycofania z pasa nadgranicznego „Z”, Warszawa, 29 sierpnia 1939 r., k. 147; I. Bujniwicz, *Kolejnictwo..., op. cit.*, s. 102–103.

<sup>14</sup> AAN, MSW, dopływ/993, Załączniki nr 1 i nr 2 do Pisma Biura Wojskowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Dyrektora Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych, Warszawa, 21 lipca 1939 r., k. 90–92, 94.

szkoły i instytucje religijne. Ewakuowane miały zostać akty prawne oraz inne najważniejsze dokumenty. W przypadku braku niezbędnej ilości czasu, wszystkie ważne dokumenty mogły zostać spalone po uprzednim sporządzeniu protokołu. Ponadto organ wyższej instancji mógł zażądać od każdego funkcjonariusza aparatu wojskowego lub bezpieczeństwa natychmiastowej ewakuacji z obszaru zagrożenia<sup>15</sup>.

Ewakuacja dobrowolna była możliwa w wypadku urzędników administracji terenowej oraz rodzin wszystkich ewakuowanych urzędników. Każda rodzina mogła zabrać ze sobą bagaże o wadze w przedziale od 25 do 100 kg. Osoby podlegające wycofaniu nieprzymusowemu mogły korzystać z pustych składów, lecz tak, aby żaden inny pociąg, o charakterze niezbędnym z punktu widzenia wojska bądź funkcjonowania państwa w okresie zagrożenia wojennego, nie musiał być z tego powodu wstrzymany bądź spowolniony. Nawet jeśli niektórzy urzędnicy mieli zostać ewakuowani w „fazie wycofania ostatecznego”, ich rodziny były w każdym przypadku przewidziane do ewakuacji w „fazie wycofania wstępnego”. Wycofanie wstępne miało być organizowane w każdym wypadku drogą kolejową, podczas gdy wycofanie ostateczne kolejją lub innymi środkami transportu<sup>16</sup>.

Do jednej z dwu stref wycofania, wymienionych w planie wycofania, należało około 115 powiatów na południu, zachodzie i na północy kraju. „Strefy wycofania” i „obszary ewentualnego wycofania” znajdowały się w województwach: pomorskim, poznańskim, krakowskim, łódzkim, kieleckim, warszawskim i białostockim. Obszary rozmieszczenia wyznaczono w województwach warszawskim, lubelskim, lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim, wołyńskim i poleskim. Administracja w powiatach przeznaczonych do rozmieszczenia oraz władze wojewódzkie właściwe dla tych powiatów były odpowiedzialne za rozlokowanie przybywających osób i mienia. Finansowanie całej akcji miało zostać zapewnione ze specjalnych kredytów wojennych i z innych środków przekazanych przez władze państwowe administracji terenowej<sup>17</sup>.

Wycofywani urzędnicy mieli otrzymywać standardową należność za przeniesienie. Ci, którzy ewakuowani byli razem z rodzinami dodatkowo mieli otrzymywać „zasilek ewakuacyjny” w wysokości dwukrotności miesięcznego uposażenia zainteresowanego. Obie te należności (zasilek w wysokości należności za przeniesienie oraz zasilek ewakuacyjny) miały być przyznawane ewakuowanej rodzinie w takiej samej wysokości w wypadku, gdy sam urzędnik pozostał na miejscu na rozkaz władz nadrzędnych. Zainteresowany miał wtedy otrzymać zaliczkę na płacę w wysokości dwukrotności jego wynagrodzenia miesięcznego. Wreszcie rodziny, które pozostały na

<sup>15</sup> AAN, MSW, dopływ/993, Tymczasowe wytyczne o wycofaniu i rozmieszczeniu administracji..., s. 7–11, k. 9–11; I. Bujniewicz, *Kolejnictwo...*, op. cit., s. 104; Relacja: Gen. bryg. Aleksander Szychowski, *Szef Komunikacji Wojskowych Sztabu Głównego oraz Sztabu Naczelnego Wodza. Sprawozdanie z dziedziny komunikacji wojskowych, Baile Herculane (Rumunia), kwiecień 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych i kampanii wrześniowej, cz. 2: Relacje*, Warszawa 2011, s. 17 (Wojskowe Teki Archiwalne, t. 1).

<sup>16</sup> AAN, MSW, dopływ/993, Tymczasowe wytyczne o wycofaniu i rozmieszczeniu administracji..., s. 11–13, k. 11–12; I. Bujniewicz, *Kolejnictwo...*, op. cit., s. 105–106.

<sup>17</sup> AAN, MSW, dopływ/993, Tymczasowe wytyczne o wycofaniu i rozmieszczeniu administracji..., s. 28, 31, k. 20, 22; I. Bujniewicz, *Kolejnictwo...*, op. cit., s. 103–105.

miejscu, w wypadku, gdy sam urzędnik został wycofany, miały otrzymać zaliczkę na płacę w wysokości dwukrotności wynagrodzenia miesięcznego danego urzędnika<sup>18</sup>.

Organizacja ram ogólnych wycofania miała pozostać w rękach Szefa Sztabu Głównego, zaś zagadnienia wycofania i rozmieszczenia administracji rządowej należały do zakresu kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Za ewakuację przedsiębiorstw przemysłowych, zarówno wojskowych, jak cywilnych, odpowiedzialne było Szefostwo Komunikacji Wojskowych. Większość takich przedsiębiorstw znajdowała się na Górnym Śląsku. Szczegółowe wytyczne przygotowano jedynie w wypadku przedsiębiorstw wojskowych.

Dowódca Okręgu Korpusu nr V z siedzibą w Krakowie, który to Okręg obejmował między innymi Górny Śląsk, pisał w wytycznych dotyczących przygotowania rodzin osób wojskowych na wypadek wojny w kwietniu 1939 r., iż wspomniane rodziny winny pozostawać w stałej gotowości na sytuacje takie, jak okres zagrożenia wojennego, mobilizacja, organizacja obrony przeciwlotniczej, akcja wycofania, agresja militarna, w tym naloty powietrzne. Przygotowania miały posiadać dwójaki wymiar: psychiczny (przede wszystkim unikanie paniki) oraz rzeczowy, zwany też technicznym (koncentracja mienia i niezbędnego wyżywienia na wypadek wycofania). Ich głównym celem było utrzymanie porządku w całym społeczeństwie polskim oraz utrzymanie szybkiej gotowości do ewakuacji<sup>19</sup>. Wielkopolska znajdowała się w Okręgu Korpusu nr VII, zaś Pomorze w Okręgu Korpusu nr VIII.

## Przygotowania do „wycofania kolejowego”

Wycofanie i rozmieszczenie kolejowe były organizowane na szczególnych warunkach, ustalonych przez Ministerstwo Komunikacji i Biuro Wojskowe w jego strukturach. W 1935 r. zatwierdzone zostały „Przepisy o przygotowaniu kolei na wypadek mobilizacji i wojny”, w wariantcie „A” – w wypadku stopniowego wchodzenia w wojnę oraz wariantcie „B” – w wypadku natychmiastowego rozpoczęcia działań wojennych<sup>20</sup>. Opisano w nich zasady „wycofania kolejowego” i „rozmieszczenia kolejowego”.

Zasadnicze postanowienia tych przepisów były spójne z ogólnymi zapisami wspomnianego planu z 1926 r., włączając w to podział na zewnętrzną i wewnętrzną strefę wycofania oraz na fazę wycofania wstępnego i fazę wycofania ostatecznego<sup>21</sup>. Instrukcja odnosiła się do urzędów kolejowych, pracowników tychże urzędów i ich rodzin oraz mienia kolejowego<sup>22</sup>. W wypadku rodzin, ewakuacja miała być dobrowolna i odbywać się w krytych wagonach towarowych, po 15 osób na wagon<sup>23</sup>. Ewakuowani

<sup>18</sup> AAN, MSW, dopływ/993, Tymczasowe wytyczne o wycofaniu i rozmieszczeniu administracji..., s. 31–32, k. 22.

<sup>19</sup> Archiwum Państwowe w Katowicach – Oddział w Cieszynie, Akta miasta Skoczowa, t. 738, Dowódca Okręgu Korpusu nr V: Wytyczne dotyczące przygotowania rodzin osób wojskowych, Kraków, 26 kwietnia 1939 r., k. 15–18.

<sup>20</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 40, Przepisy o przygotowaniu kolei na wypadek mobilizacji i wojny z załącznikami – Wydanie „B”, Warszawa 1935.

<sup>21</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 37, Przepisy o przygotowaniu kolei..., s. 133–134.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 135.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 149, 156.

mieli zostać rozmieszczeni w budynkach kolejowych, a w przypadku braku wolnych miejsc w budynkach użyteczności publicznej lub w budynkach prywatnych wybranych przez władze administracji ogólnej<sup>24</sup>.

„Wycofanie wstępne” ze strefy zewnętrznej miało odbywać się automatycznie z chwilą ogłoszenia rozkazu mobilizacyjnego. Ewakuacja strefy wewnętrznej, „wycofanie ostateczne” strefy zewnętrznej i w każdym przypadku ewakuacja rodzin urzędników kolejowych oraz mienia kolejowego miały następować na podstawie osobnych doraźnych zarządzeń<sup>25</sup>. Środki transportu dla potrzeb jakiegokolwiek akcji wycofania miały być udostępniane po wypełnieniu wszelkich potrzeb transportowych Wojska Polskiego<sup>26</sup>.

Nowe „prowizoryczne” wytyczne realizacji „wycofania kolejowego na wypadek agresji niemieckiej” wydano w kwietniu 1939 r.<sup>27</sup> Zostały one następnie zmodyfikowane w maju tego samego roku<sup>28</sup>. W sierpniu 1939 r. ogłoszono wytyczne na wypadek wycofania z „obszaru ewentualnego wycofania”<sup>29</sup>. Tak jak w wypadku ogólnej instrukcji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, „tymczasowe” wytyczne kolejowe nie zostały już zmodyfikowane przed niemiecką agresją. Wytyczne Biura Wojskowego Ministerstwa Komunikacji z 1939 r. były spójne z nową instrukcją Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z tego samego roku. Początkowo, według wytycznych kwietniowych, wycofanie miało się odbywać w dwóch fazach<sup>30</sup>. Ostatecznie zaplanowano trzy fazy wycofania<sup>31</sup>.

Cały czas przewidywana, jako dobrowolna, ewakuacja rodzin urzędników kolejowych miała się odbywać w kursujących w tym czasie pociągach osobowych i towarowych. Wszystkie rodziny kolejarskie miały zostać ewakuowane w ramach pierwszej fazy wycofania<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 163.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 166, 175.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 170. Na temat przygotowań „wycofania kolejowego” w okresie dwudziestolecia międzywojennego zob. także: I. Bujniewicz, *Kolejnictwo...*, *op. cit.*, s. 106–107.

<sup>27</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1091, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 11 kwietnia 1939 r. Ten sam dokument znajduje się również pod następującymi sygnaturami: AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1092; t. 1093.

<sup>28</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1097, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 19 maja 1939 r.

<sup>29</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1094, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania kolejowego z „obszaru ewentualnego wycofania” na wypadek „Z”, Warszawa, 24 sierpnia 1939 r.

<sup>30</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1073, Szef Komunikacji Wojskowych Sztabu Głównego: Opinia do aktu Ministerstwa Komunikacji (Biuro Wojskowe): Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 7 kwietnia 1939 r., k. 45.

<sup>31</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1097, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 19 maja 1939 r., k. 1; I. Bujniewicz, *Kolejnictwo...*, *op. cit.*, s. 107–108; Relacja: *Gen. bryg. Aleksander Szychowski...*, *op. cit.*, s. 92–93.

<sup>32</sup> AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1091, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 11 kwietnia 1939 r., s. 1, 4, k. 1–2; AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1072, Pismo: Dyrektor Biura Wojskowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Biura Wojskowego Ministerstwa Komunikacji, Warszawa, 26 kwietnia 1939 r., k. 18; AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1097, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 19 maja 1939 r., s. 7, k. 4.

Rodziny urzędników kolejowych miały zostać rozmieszczone w ściśle określonych powiatach, w zależności od tego, jakiej Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych dany urzędnik podlegał. Około 25% wszystkich członków rodzin znajdujących się na terenie „strefy wycofania” – czyli, według szacunków Biura Wojskowego Ministerstwa Komunikacji, maksymalny możliwy odsetek ewakuowanych – stanowiło 47 310 osób, w tym 15 149 w Dyrekcji Okręgowej w Toruniu, 12 341 w Dyrekcji Okręgowej w Poznaniu, 11 510 w Dyrekcji Okręgowej w Katowicach, 3677 osób w Dyrekcji Okręgowej w Krakowie, 3262 w Dyrekcji Okręgowej w Warszawie, 1223 w Dyrekcji Okręgowej w Herbach Nowych – Gdyni oraz 148 osób w Dyrekcji Okręgowej w Radomiu. Rodziny przeznaczone do wycofania miały być zaopatrzone w bilet pociągowy wolnej jazdy lub odpowiednie zaświadczenie wystawione przez naczelnika jednostki służbowej pracownika. Wszystkie osoby oraz mienie podlegające „wycofaniu kolejowemu” mogły zostać ewakuowane w czasie wycofania ogólnego lub osobno. Co się tyczy szczególnych uregulowań ewakuacji rodzin urzędników kolejowych z „obszaru ewentualnego wycofania”, miały one zostać doprecyzowane natychmiast po rozkazie wycofania przez każdą Dyrekcję Okręgową Kolei Państwowych<sup>33</sup>.

Zgodnie z zarządzeniem Ministerstwa Komunikacji z 25 sierpnia 1939 r., każdy ewakuowany pracownik kolejnictwa miał otrzymać „zasilek ewakuacyjny”, którego wysokość została ustalona na trzykrotność wynagrodzenia miesięcznego w przypadku pracownika z rodziną oraz jednokrotność wynagrodzenia miesięcznego dla pracownika samotnego. Dla wycofujących się indywidualnie, których rodziny pozostały w miejscu zamieszkania, zasiłek miał wynosić jednokrotność wynagrodzenia miesięcznego dla zainteresowanego oraz zaliczkę na uposażenie w wysokości dwukrotności wynagrodzenia miesięcznego pracownika dla jego rodziny. W wypadku, gdyby rodzina została ewakuowana, a sam pracownik pozostał w miejscu zamieszkania, rodzina miała otrzymać zasiłek w wysokości trzykrotności wynagrodzenia miesięcznego pracownika, zaś sam pracownik miał otrzymać zaliczkę na uposażenie w wysokości dwukrotności wynagrodzenia miesięcznego<sup>34</sup>.

## Przygotowania ewakuacji w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego

Dla przeprowadzenia całej akcji wycofania potrzebnych byłoby około 4 000 wagonów dla ewakuowania władz administracyjnych, do 6 000 wagonów dla „wycofania kolejowego”, około 8 000 wagonów na potrzeby ewakuacji przemysłu wojennego oraz około 4 000 wagonów dla wycofania wojskowego<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> I. Bujniewicz, *Kolejnictwo...*, *op. cit.*, s. 112–113; AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1076, Pismo: Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji do Szefa Sztabu Głównego, [Warszawa], 30 grudnia 1938 r., k. 2; AAN, Ministerstwo Komunikacji, t. 1097, Biuro Wojskowe Ministerstwa Komunikacji: Wytyczne wycofania na wypadek „Z”, Warszawa, 19 maja 1939 r., s. 4–5, 8, k. 2–4.

<sup>34</sup> Pismo Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych w Warszawie w sprawie należności pracowników PKP w razie wycofania, Warszawa, 30 sierpnia 1939 r., [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, *op. cit.*, t. 1, cz. 1, s. 363.

<sup>35</sup> Relacja: *Mjr dypl. Leon Nowosiłski, kierownik Samodzielnego Referatu Planów Szefostwa Komunikacji Wojskowych, szef Wydziału Operacyjno-Transportowego Szefostwa Komunikacji Wojskowych*

Oprócz planu wycofania, czyli ewakuacji wybranych kategorii ludności, polskie władze administracyjne przewidywały tzw. „rozproszenie ludności” niektórych miast w ramach szerszej procedury obrony przeciwlotniczej, tzw. OPL. Pośród skupisk przewidzianych do akcji „rozproszenia ludności” znalazły się Warszawa, Kraków i inne większe miasta Polski<sup>36</sup>. Tak na przykład na zachodzie kraju, ewentualne „rozproszenie” mieszkańców Torunia miało się odbywać w kierunku oddalonej o około 30 km Dąbrowy Biskupiej, wyznaczonej na punkt docelowy<sup>37</sup>. Sensem takiej akcji miało być szybkie rozmieszczenie ludności cywilnej poza większymi skupiskami miejskimi, z drugiej jednak strony, pozostając w niedalekim sąsiedztwie tychże, w celu ochrony przed wrogimi nalotami powietrznymi. Był więc to cel zgoła inny niżli w wypadku ewakuacji. Podczas gdy administracja terenowa nie była zaangażowana w przygotowania do akcji wycofania, w odniesieniu do obrony przeciwlotniczej, władze wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne wyprodukowały znaczną ilość planów oraz regulacji.

Nigdy w toku przygotowań planów ewakuacyjnych na wypadek agresji niemieckiej, czy to dla okresu bezpośredniego zagrożenia atakiem, czy dla okresu już trwających działań wojennych, nie była przewidywana ewakuacja całej polskiej ludności cywilnej z obszaru przygranicznego z Niemcami. Biuro Wojskowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wskazywało w 1938 r., we wnioskach dla ministra dotyczących organizacji spraw obrony Państwa, że przewidywano tylko „dobrowolną” czy też „ochotniczą” ewakuację ludności cywilnej, gdy tymczasem bombardowania mogłyby zmusić władze polskie do realizacji jakiejś formy ewakuacji przymusowych. Dlatego też Biuro Wojskowe sugerowało, iż w okresie pokoju należałoby jeszcze przemyśleć konieczność stworzenia nowych podstaw prawnych oraz przygotowania wytycznych odnoszących się do ewentualnej ewakuacji powszechnej. Jednakże ta problematyka, której rozpatrywanie w 1938 r. miało znajdować się „na razie w stadium początkowym”, nie została podjęta, ani pogłębiona w okresie poprzedzającym agresję niemiecką na Polskę<sup>38</sup>.

Co prawda niektóre obszary były przewidziane ze względów taktycznych do opuszczenia przez oddziały Wojska Polskiego bez walki, ale dla uniknięcia paniki postanowiono nie informować o tym ludności cywilnej<sup>39</sup>. Jak tłumaczył gen. Wacław Stachiewicz, w latach 1935–1939 Szef Sztabu Głównego Wojska Polskiego:

Ewakuacji zachodniej części Polski nie można było przeprowadzić na większą skalę w okresie napięcia politycznego. W tej części kraju skoncentrowane było prawie całe życie gospodarcze kraju i nie można go było paraliżować ewakuacją w okresie, który

---

*Sztabu Naczelnego Wodza. Spostrzeżenia dotyczące przygotowań i działań wojennych w zakresie komunikacji, Sables d'Or, 23 marca 1940 r., [w:] Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych..., op. cit., t. 1, cz. 2, s. 173; Relacja: Mjr dypl. Józef Klepaczek, oficer transportowy Szefostwa Komunikacji Wojskowych Sztabu Głównego. Protokół przesłuchania, Londyn, 30 listopada 1943 r., [w:] Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych..., op. cit., t. 1, cz. 2, s. 253.*

<sup>36</sup> Zob. dokumenty na temat „rozproszenia ludności”: *Przygotowania obronne Państwa, 1935–1939*, cz. 1: *Prawo i administracja*, Warszawa 2015, s. 401–413, 417–422 (*Wojskowe Teki Archiwalne*, t. 6).

<sup>37</sup> M. Wojciechowski, *W czasach Drugiej Rzeczypospolitej (1920–1939)*, [w:] *Toruń dawny i dzisiejszy*, red. M. Biskup, Warszawa–Poznań–Toruń 1983, s. 482.

<sup>38</sup> AAN, MSW, t. V/275, Zestawienie wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dotyczących organizacji spraw obrony Państwa, Warszawa [1938], k. 77, 83–84.

<sup>39</sup> A. Czubiński, *Poznań w latach 1918–1939*, Poznań 2004, s. 265.



mógł trwać długo, a w którym przemysł musiał pracować ze wzmożoną energią. [...] Na wielką skalę wycofanie mogłoby być rozpoczęte dopiero w chwili, gdy zagrożenie wojenne stawałoby się bezpośrednie. Wtedy zaś ewakuacja kolejowa na wielką skalę byłaby technicznie niewykonalna, gdyż koleje byłyby zajęte przede wszystkim transportami wojskowymi i nie można by ich było obciążyć równocześnie naładowywaniem i przewożeniem ewakuowanych dóbr<sup>40</sup>.

## Przebieg i następstwa ewakuacji

Informacje na temat przygotowań władz polskich do ewakuacji na wypadek wojny z Niemcami (agresji niemieckiej) znajdują się w szeregu dokumentów urzędowych, wytworzonych na szczeblu centralnym i przechowywanych w archiwach. Inaczej rzecz się ma z informacjami na temat wcielania w życie zapisów uprzednio wydanych instrukcji, jako że mogą one być rekonstruowane jedynie na podstawie późniejszych relacji i wspomnień. Cała ewakuacja była bowiem przeprowadzana tak szybko i w warunkach na tyle nadzwyczajnych, że nie zdołano już wytworzyć jakiegokolwiek dokumentacji urzędowej na jej temat. Mowa oczywiście o kontekście szybkiego postępu wojsk niemieckich w Polsce oraz o rozpoczęciu się niemieckiej okupacji ziem polskich.

Ze względu na bliskość granicy niemieckiej, realizacja ewakuacji miała charakter szczególnie nagły w miejscowościach województwa śląskiego. Pierwsze pociągi ewakuacyjne z członkami rodzin miejscowych urzędników wyjechały w ostatnich dniach sierpnia. W Katowicach, stolicy województwa, ewakuacja rodzin urzędników przeprowadzana była od 1 września. Następnego dnia, od samego rana, katowickie urzędy i instytucje państwowe były ewakuowane w kierunku Krakowa, włączając w to władze wojewódzkie, urząd miasta oraz policję. Część katowickich urzędów była ewakuowana w kierunku Sambora (województwo lwowskie). Wycofywały się również władze mniejszych miast, jak np. Mikołowa (powiat pszczyński) w dniu 2 września, czy Dziedzic (powiat bielski; obecnie Czechowice-Dziedzice), skąd rodziny kolejarskie i urzędnicze, nauczyciele oraz urzędnicy pocztowi byli ewakuowani 1 i 2 września. Ewakuacja członków rodzin urzędników z Chorzowa, Dziedzic i innych miast śląskich trwała jeszcze 2 września wieczorem. Choć niektórzy polscy dowódcy wojskowi mieli świadomość szczególnego niebezpieczeństwa, na jakie narażeni byli powstańcy śląscy z lat 1919–1921, ta kategoria osób nie została uwzględniona w planie wycofania przygotowanym na szczeblu ogólnopolskim<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Cyt. za: W. Stachewicz, *Wierności dochować żołnierskiej. Przygotowania wojenne w Polsce 1935–1939 oraz kampania 1939 w relacjach i rozważaniach szefa Sztabu Głównego i szefa Sztabu Naczelnego Wodza*, Warszawa 1998, s. 442.

<sup>41</sup> G. Bębnik, *Wrzesień 1939 r. w Katowicach*, Katowice 2012, s. 78–79; Protokół przesłuchania świadka Stefana Globisza, ur. 26 grudnia 1893 r. w miejscowości Karlubiec, pow. Strzelce Opolskie, przez prokuratora Zygmunta Brzyckiego (fragment), Katowice, 1 czerwca 1967 r., [w:] G. Bębnik, *Katowice we wrześniu '39*, IPN, Katowice 2006, s. 214; Protokół przesłuchania świadka Pawła Iwy, ur. 31 maja 1921 r. w Królewskiej Hucie [dziś Chorzów], przez prokuratora Zygmunta Brzyckiego, Katowice, 8 lipca 1970 r., [w:] G. Bębnik, *Katowice we wrześniu '39...*, *op. cit.*, s. 227; Protokół przesłuchania świadka Andrzeja Rożanowicza, ur. 11 lipca 1925 r. w Katowicach, przez prokuratora Ewę Koj (fragment), Katowice, 17 listopada 2003 r., [w:] G. Bębnik, *Katowice we wrześniu '39...*, *op. cit.*, s. 242; G. Bębnik, *Mi-*



Z końcem sierpnia rozpoczęły się pierwsze ewakuacje członków rodzin wojskowych i urzędniczych z Wielkopolski<sup>42</sup>. Tak na przykład rodziny pracowników Poczтовой Kasy Oszczędności w Poznaniu ewakuowano od 28 sierpnia<sup>43</sup>. 1 września wieczorem miała miejsca ewakuacja z Ostrowa Wielkopolskiego<sup>44</sup>. Od pierwszych dni wojny bombardowania niemieckie przyczyniały się do śmierci wielu pasażerów pociągów ewakuacyjnych. W dniu 2 września na stacji kolejowej w Kole, na skutek niemieckiego nalotu, zginęło ponad 100 osób, w tym członkowie rodzin urzędniczych z Krotoszyna<sup>45</sup>. Od 2 września ewakuowano władze Kalisza, zaś do 4 września rozwiązano cały system obrony cywilnej w tym mieście<sup>46</sup>. W nocy z 3 na 4 września odbyła się ewakuacja władz cywilnych z Poznania, w tym wojewody i komisarycznego prezydenta miasta. Poznań został także opuszczony przez funkcjonariuszy Policji Państwowej<sup>47</sup>.

Akcja wycofania objęła również Pomorze. W nocy z 2 na 3 września ewakuowani zostali urzędnicy z Bydgoszczy, w tym prezydent miasta i starosta powiatowy, a także funkcjonariusze Policji Państwowej<sup>48</sup>. Rozkaz do ewakuacji władz terenowych i urzędów z Torunia, stolicy województwa pomorskiego, w kierunku Włocławka, z ustaleniem ostatecznego punktu docelowego w Kowlu na Wołyniu, wydany został 3 września. Wycofanie odbywało się drogą kolejową, autobusami, a nawet na statku<sup>49</sup>. W dniu 4 września w kierunku Chełma (województwo lubelskie) ewakuowano władze Inowrocławia<sup>50</sup>.

Zdarzało się, że lokalni kierownicy akcji wycofania podejmowali doraźną decyzję o ewakuacji określonych kategorii osób szczególnie narażonych na represje

---

kołów w początkach II wojny światowej, Mikołów–Katowice 2009, s. 40; *Wrzesień 1939*, [w:] *Czechowice-Dziedzice. Echa historii*, t. 1, Towarzystwo Przyjaciół Czechowic-Dziedzic, Czechowice-Dziedzice 2011, s. 46; A. Matuszczyk-Kotulska, *Rydułtowy. Zarys dziejów*, Rydułtowy 1997, s. 278.

<sup>42</sup> Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy w latach Drugiej Rzeczypospolitej, 1918–1939*, Poznań 1994, s. 397; E. Serwański, *Wrzesień 1939 roku w Wielkopolsce*, Poznań 1966, s. 38.

<sup>43</sup> Wspomnienie Aliny Włodarczakówny, uczennicy szkoły powszechnej w Poznaniu, ur. w 1932 r., [w:] *Wspomnienia młodzieży wielkopolskiej z lat okupacji niemieckiej, 1939–1945*, red. Z. Grot, W. Ostrowski, Poznań 1946, s. 42.

<sup>44</sup> AAN, Zbiór Stefana Uhmy do historii PCK, t. 30, Pełnomocnik Zarządu Okręgu Wielkopolskiego na Oddział w Ostrowie Wielkopolskim: Historia PCK – Oddział Ostrów Wielkopolski w czasie wojny [Ostrów Wielkopolski, 1947 r. lub 1948 r.], k. 60.

<sup>45</sup> E. Serwański, *W latach okupacji niemieckiej*, [w:] *Ostrów Wielkopolski. Dzieje miasta i regionu*, red. S. Nawrocki, Poznań 1990, s. 299; E. Serwański, *Wrzesień 1939 roku...*, *op. cit.*, s. 86–88. W tym drugim, wcześniejszym tekście autor napisał o 250 ofiarach, w tym 150 rodem z Krotoszyna. Niemniej autor opracowania zaznaczył, że ta informacja nie została zweryfikowana.

<sup>46</sup> T. Chlebba, J.A. Splitt, *Kalisz między wojnami. Opowieść o życiu miasta, 1918–1939*, Łódź 2013, s. 112; E. Serwański, *Wrzesień 1939 roku...*, *op. cit.*, s. 66.

<sup>47</sup> Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy...*, *op. cit.*, s. 398; A. Czubiński, *Poznań w latach 1918–1939...*, *op. cit.*, s. 267; E. Serwański, *Wrzesień 1939 roku...*, *op. cit.*, s. 82.

<sup>48</sup> Relacja ppor. Romana Malinowskiego, *Pierwszy Batalion 24 Pułku Piechoty Strzelców Kresowych 27 Kowelskiej Dywizji Piechoty*, [b.m. i d.], [w:] *Bydgoszcz. 3–4 września 1939. Studia i dokumenty*, red. T. Chinciński, P. Machcewicz, Warszawa 2008, s. 571; M. Pszczółkowski, *Bydgoszcz między wojnami. Opowieść o życiu miasta, 1918–1939*, Łódź 2013, s. 139.

<sup>49</sup> M. Wojciechowski, *W czasach Drugiej Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 484; K. Kluczajd, *Toruń między wojnami. Opowieść o życiu miasta, 1920–1939*, Łódź 2011, s. 149.

<sup>50</sup> T. Łaskiewicz, *Dywersonia niemiecka w Inowrocławiu we wrześniu 1939 roku*, [w:] *Bydgoszcz. 3–4 września 1939...*, *op. cit.*, s. 105.

niemieckie. Tak było m.in. w wypadku około 200 cywilów, członków rodzin obrońców Lwowa, ewakuowanych w pięciu samochodach i dwóch autobusach<sup>51</sup>. Z kilku punktów wycofania na Górnym Śląsku ewakuowano pewną liczbę byłych powstańców śląskich<sup>52</sup>.

Gdy tylko oddziały niemieckie wkroczyły na terytorium Polski, 1 września 1939 r., minister komunikacji – płk dypl. Juliusz Ulrych – zarządził utworzenie „Okręgowego Komitetu Opieki dla transportów wojskowych i innych” z siedzibą we Lwowie. Swoim zasięgiem działalności Komitet miał obejmować trzy województwa Małopolski Wschodniej (dzisiejszej Ukrainy Zachodniej): lwowskie, tarnopolskie i stanisławowskie (dziś: Ivano-Frankivsk). W skład Komitetu weszli przedstawiciele lokalnych organizacji społecznych, m.in. Rodziny Wojskowej, Rodziny Kolejowej, Rodziny Urzędniczej, chorągwi żeńskich i męskich Harcerstwa oraz lokalnych komórek młodzieżowej organizacji „Przysposobienie Wojskowe”. Celem Komitetu była pomoc ewakuowanym wojskowym i cywilom. Głównymi zadaniami, zgodnie z ministerialnym zarządzeniem, miały być:

- organizacja stacji żywnościowej na stacjach i węzłach kolejowych;
- przygotowywanie i wydawanie posiłków ewakuowanym wojskowym i cywilom;
- organizacja schronisk i kuchni dla ewakuowanych kolejarzy;
- mobilizacja społeczeństwa do wspierania finansowego oraz w darach dla stacji żywnościowych i stacji zbiorczych dla ewakuowanych.

W dniu 2 września, zorganizowanych było już pięć stacji żywnościowych na lwowskich dworcach kolejowych. Ponadto prowadziły już wtedy działalność trzy stacje zbiorcze i kuchnie dla ewakuowanych kolejarzy, w tym dwie w budynkach szkolnych oraz jedna w koszarach. Między 2 a 10 września w samym Lwowie wydawano średnio 10 000 posiłków dziennie. Poza Lwowem utworzono 29 stacji żywnościowych przy ogniskach „Przysposobienia Wojskowego” i jedno schronisko dla ewakuowanych. Stacje żywnościowe na dworcu głównym we Lwowie działały aż do 9 września, tj. do dnia bombardowania niemieckiego i zamknięcia dworca. Pozostałe stacje żywnościowe, stacje zbiorcze i kuchnie dla ewakuowanych pracowały aż do wkroczenia Armii Czerwonej (22 września), wliczając w to prawie dwa tygodnie działalności w warunkach wojennych oraz w okresie obrony miasta – najpierw przed agresją niemiecką, a następnie przed armią radziecką<sup>53</sup>.

Pomoc ewakuowanym, jak również masom uchodźców, była również niesiona przez Polski Czerwony Krzyż (PCK). Oddziały terenowe PCK w całej Polsce pozostały w swoich siedzibach i nie zostały ujęte w planie wycofania. PCK zajmowało się, między innymi, rannymi żołnierzami, którzy nie mogli zostać ewakuowani ze szpitali zgodnie z wcześniejszymi założeniami<sup>54</sup>. Drużyny PCK niosły natychmiastową pomoc ofiarom

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 344.

<sup>52</sup> B. Kubis, *Wojenne losy mieszkańców Górnego Śląska w świetle wybranych wspomnień*, [w:] *Rybnik i powiat rybnicki w okresie II wojny światowej*, red. B. Kloch, D. Keller, Rybnik 2009, s. 208 (Zeszyty Rybnickie – Konferencje, nr 8).

<sup>53</sup> Relacja: *Mgr Wilhelm Pflanzler, Okręgowa Dyrekcja Kolei Państwowych we Lwowie. Załącznik do zeszytu ewidencyjnego, Paryż, 10 lutego 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 383–385.

<sup>54</sup> AAN, Zbiór Stefana Uhmy do historii PCK, t. 1, Pismo okólne nr 43 Zarządu Głównego PCK w sprawie postępowania w razie zarządzenia ewakuacji Okręgów i Oddziałów PCK, Warszawa, 1 września

wyżej wspomnianego nalotu na pociąg ewakuacyjny na dworcu kolejowym w Kole. Pracownicy PCK zajęli się również sierotami pozostałymi po ofiarach nalotu na ten pociąg. Z kolei w następstwie bombardowania pociągu ewakuacyjnego na dworcu Brzesko-Okocim w Małopolsce, między Krakowem a Tarnowem, lokalny PCK w trybie pilnym zorganizował prowizoryczny szpital na 50 osób. Z błyskawiczną pomocą PCK pospieszył również ofiarom nalotu na pociąg ewakuacyjny na dworcu Mrowla koło Rzeszowa<sup>55</sup>.

Zaraz po wkroczeniu armii niemieckiej do Polski wszystkie zarządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Komunikacji odnoszące się do planu wycofania okazały się niemożliwe do zrealizowania. Zorganizowana akcja wycofania miała miejsce tylko w pierwszych dniach wojny i objęła tylko pewną liczbę urzędników oraz członków ich rodzin. W przypadku setek tysięcy Polaków ewakuacja przybrała formę chaotycznej ucieczki wszelkimi możliwymi drogami. Wycofanie rodzin kolejarskich, przeprowadzone w ostatniej chwili, było praktycznie nie do zrealizowania w przypadku licznych miejscowości śląskich położonych w pobliżu granicy niemieckiej. Niektóre rejony zostały otoczone przez Wehrmacht zanim podjęto tam jakiegokolwiek kroki w zakresie akcji wycofania. Brakowało pociągów dla wypełnienia ustalonych w zarządzeniach limitów ewakuowanych. Rolę odgrywał również czynnik zaskoczenia, który przyczynił się do praktycznej niemożności stosowania się do wcześniej przygotowanych wytycznych oraz dezaktualizacji zbyt szczegółowych planów. Determinacja znacznej części urzędników w staraniach o drobiazgową realizację wytycznych wycofania, w warunkach całkowicie odbiegających od tych przewidywanych przez autorów przedwojennych instrukcji, tylko pogarszała sytuację.

Liczne pociągi ewakuacyjne docierały do Warszawy, podczas gdy składy, które miały kontynuować trasę na wschód były niewystarczające. Niemieckie naloty zmusiły władze polskie do umieszczenia części ewakuowanych w budynkach publicznych w Warszawie. Od pewnego momentu pociągi z zachodu Polski zaczęły być przepuszczane przez Warszawę bez planowanego uprzednio postoju, bezpośrednio na wschód kraju. Uniemożliwiała to realizację wcześniejszych założeń, podobnie jak zniszczenia infrastruktury kolejowej przez niemieckie bombardowania. Naloty przyczyniały się ponadto do wzrostu paniki w społeczeństwie polskim. Wkrótce prawie cała linia Kraków–Lwów została zablokowana, zaś dworce kolejowe były zapełnione uciekinierami z całej Polski.

W tych warunkach pociągi ewakuacyjne poruszały się bardzo powolnie, często jeden za drugim, co rusz na swojej trasie napotykając uprzywilejowane pociągi wojskowe. Również ewakuacja wojskowa była źle zorganizowana i to już na etapie przedwojennych zarządzeń, które dawały prawo do podjęcia decyzji o wycofaniu każdemu dowódcy na miejscu, bez konieczności uprzedniego uzgodnienia takiej decyzji z instancją nadrzędną. Obie akcje, mobilizacja powszechna i rozpoczęte następnego dnia

---

1939 r., k. 47; S. Uhma, R. Bliźniewski, *Polski Czerwony Krzyż, 1919–1959*, Warszawa 1959, s. 34–35.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 37; AAN, Zbiór Stefana Uhmy do historii PCK, t. 30, Sprawozdanie z pracy PCK Okręgu Wielkopolskiego w Poznaniu podczas okupacji niemieckiej, Poznań, 3 maja 1947 r., k. 2; *ibidem*, Pismo: Były Prezes PCK – Oddział w Kole do Pełnomocnika Zarządu Głównego PCK na Okręg Wielkopolski, Kleczew, 3 maja 1948 r., k. 7. Warto nadmienić, że Polski Czerwony Krzyż był – obok Rady Głównej Opiekuńczej – jedyną polską instytucją, której działalność została zalegalizowana przez władze okupacyjne Generalnego Gubernatorstwa.

wycofanie urzędników również nie były skoordynowane. Pośród przyczyn tego stanu rzeczy poczesne miejsce miał zajmować, przynajmniej według opinii szefa Biura Wojskowego Ministerstwa Komunikacji, spór ambicjonalny między tym Biurem, przemianowanym na Biuro Ogólne, odpowiedzialne za realizację akcji „wycofania kolejowego” w chwili ogłoszenia mobilizacji, a szefostwem Komunikacji Wojskowych Sztabu Głównego. Władze wojskowe nie zostały poinformowane o wojennej organizacji Dyrekcji Okręgowych Kolei Państwowych.

Co się tyczy ewakuacji przemysłu cywilnego i zakładów rolniczych, decyzje podejmować mieli na bieżąco delegaci Ministerstwa Spraw Wojskowych w Poznaniu i Katowicach, w porozumieniu z okręgowym zarządem kolei państwowych.

Liczne składy ewakuacyjne kończyły swoją drogę w środku trasy, na torach. Wycofanie zostało zatrzymane 8 września<sup>56</sup>.

Jakby tego było mało, według relacji cywilnego pracownika Ministerstwa Komunikacji po wybuchu wojny, ówczesny minister miał być niechętny akcji wycofania rodzin („ciągnięciu za sobą przez pracowników ich rodzin”) uważając, że jest ona przyczyną spowolnienia wycofania wojskowego. W dniu 8 września w Chełmie minister, płk dypl. Juliusz Ulrych, podczas spotkania z pracownikami swojego resortu miał powiedzieć: „Mam w dupie całą ewakuację”<sup>57</sup>.

Specyficzną kategorią ewakuacji było wycofanie internowanych obywateli polskich należących do mniejszości niemieckiej. W dniu 1 września około 300 internowanych mieszkańców Bydgoszczy pochodzenia niemieckiego zostało ewakuowanych w kierunku Torunia<sup>58</sup>. Tego samego dnia 188 internowanych pochodzenia niemieckiego z powiatu inowrocławskiego zostało przemieszczonych przez Lipno do Włocławka, położonego w województwie pomorskim, ale tuż przy granicy z województwem

<sup>56</sup> Relacja: *Gen. bryg. Aleksander Szychowski...*, op. cit., s. 46–47, 93–94; Relacja: *Ppłk dypl. Ryszard Stefan Koperski, zastępca szefa Komunikacji Wojskowych Sztabu Głównego. Relacja, Paryż, 29 grudnia 1939 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 103; Relacja: *Mjr dypl. Leon Nowosiński...*, s. 173–174; Relacja: *Mjr dypl. Jan Nowaczyński, referent i oficer liniowy w Wydziale Transportowym Szefostwa Komunikacji Wojskowych Sztabu Głównego i Sztabu Naczelnego Wodza. Załącznik do zeszytu ewidencyjnego, Paryż, 30 stycznia 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 190; Relacja: *Mjr dypl. Józef Klepaczek...*, op. cit., s. 254; Relacja: *Kpt. dypl. Jan Jaźwiński, oficer Szefostwa Komunikacji Wojskowych, w czasie kampanii wrześniowej Komendant Załadowczy w Kutnie i Czeremsze. Protokół przesłuchania, Londyn, 11 grudnia 1943 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 290–291; Relacja: *Ppłk dypl. Mieczysław Tasiński, Delegat Sztabu Głównego przy DOKP w Katowicach. Sprawozdanie z zakresu przygotowania i pracy w kolei w czasie kampanii 1939 r., Francja, 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 371; Relacja: *Płk dypl. Józef Zborzil, szef Biura Wojskowego Ministerstwa Komunikacji. Uwagi i spostrzeżenia dotyczące przygotowań i działań wojennych, Targoviste (Rumunia), 10 stycznia 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 301, 312; Relacja: *Mjr dypl. Jan Rómmel, Delegat Sztabu Głównego przy Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych w Poznaniu. Odpowiedź na kwestionariusz, Coëtquidan, 14 i 19 kwietnia 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 401; *I. Bujniewicz, Kolejnictwo...*, op. cit., s. 115–117.

<sup>57</sup> *D. Keller, Koleje w powiecie rybnickim w latach 1939–1945*, [w:] *Rybnik i powiat rybnicki...*, op. cit., s. 146; Relacja: *Mgr Alfred Stelmach, referendarz w Ministerstwie Komunikacji. Zeznanie na temat osób zajmujących kierownicze stanowiska w ministerstwie, Paryż, 13 marca 1940 r.*, [w:] *Kolejnictwo w polskich przygotowaniach obronnych...*, op. cit., cz. 2, s. 333.

<sup>58</sup> *R. Wojan, Bydgoszcz. Niedziela 3 września 1939 r.*, Poznań 1959, s. 44.

warszawskim<sup>59</sup>. W dniu 3 września 540 internowanych mieszkańców Torunia pochodzenia niemieckiego, w eskorcie złożonej z 240 członków „Przysposobienia Wojskowego”, zostało ewakuowanych do Włocławka przez Aleksandrów Kujawski<sup>60</sup>. Inną grupę kilkuset internowanych cywilów z Wielkopolski ewakuowano na wschód kraju, ale dotarła ona tylko do Kutna (województwo łódzkie). Grupa ta była złożona z osób nie tylko pochodzenia niemieckiego, internowanych z powodu nielegalnego posiadania broni niemieckiej, uczestnictwa w dywersji zwróconej przeciwko Wojsku Polskiemu lub wystąpień przeciwko polskim uchodźcom<sup>61</sup>. Internowani spośród mniejszości niemieckiej z licznych miejscowości zachodniej Polski, w liczbie około 5000, zostali skupieni we Włocławku, a następnie ewakuowani drogą pieszą w kierunku Łowicza (województwo łódzkie). Wielu spośród tych internowanych poniosło w następstwie ewakuacji śmierć, w nie do końca jasnych okolicznościach. W dniu 9 września armia niemiecka uwolniła internowanych pod Łowiczem i mogli oni powrócić do swoich miejsc zamieszkania, które znajdowały się na ziemiach zajętych już przez Wehrmacht<sup>62</sup>.

Akcja wycofania, mimo że z punktu widzenia interesów Państwa bezsprzecznie korzystna, wywarła i pozostawiła bardzo złe wrażenie na pozostałej ludności cywilnej. Jeśli jeszcze pierwsze ewakuacje w końcu sierpnia były interpretowane jako element przygotowań do obrony polsko-niemieckiej linii granicznej przez polskie wojsko, późniejsze ewakuacje z pierwszych dni września, zwłaszcza w przypadku władz terenowych i urzędników, były już odbierane jako porzucenie społeczeństwa w obliczu niebezpieczeństwa. Powszechnie mówiono o opuszczeniu przez lokalną elitę i pozostawieniu ludności cywilnej samej sobie. Odjazdy pociągów ewakuacyjnych obserwowano z zaniepokojeniem. W niektórych miastach, jak Poznań czy Katowice, widok ewakuacji rodzin wojskowych oraz miejscowych urzędników odcisnął swoje piętno jako pierwsze namacalne uczucie strachu wojennego. W Toruniu, według lokalnej gazety z epoki, akcja wycofania miała być wręcz pożywką dla „atmosfery psychozy”<sup>63</sup>.

Cześć społeczeństwa polskiego pozostała w swoich miejscach zamieszkania, ale bardzo znaczna ilość ludności rozpoczęła spontaniczną ucieczkę na wschód kraju, w większości na piechotę – często w atmosferze bezpośredniego zagrożenia niemieckimi nalotami. Bombardowania dotknęły także pewną liczbę pociągów ewakuacyjnych, o czym była mowa wyżej.

Poczucie porzucenia było szczególnie dotkliwe na Górnym Śląsku, gdzie ta część ludności autochtonicznej (Ślązaków), która identyfikowała się z Polską została opuszczona przez tych, którzy jeszcze chwilę wcześniej pouczali, czym jest patriotyzm i wytrwanie; niejednokrotnie ci, którzy przybyli na Śląsk z małymi walizkami, uciekali potem w załadowanych do pełna autach ciężarowych – by odwołać się do gorzkich zarzutów sformułowanych już po wojnie przez Arkę Bożka, przed wojną słynnego

<sup>59</sup> T. Łaskiewicz, *Dywersja niemiecka...*, op. cit., s. 343.

<sup>60</sup> M. Wojciechowski, *W czasach Drugiej Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 485.

<sup>61</sup> E. Serwański, *Wrzesień 1939 roku...*, op. cit., s. 88; A. Czubiński, *Poznań w latach 1918–1939...*, op. cit., s. 266.

<sup>62</sup> T. Łaskiewicz, *Dywersja niemiecka...*, op. cit., s. 343.

<sup>63</sup> E. Serwański, *Wrzesień 1939 roku...*, op. cit., s. 29; G. Bębnik, *Wrzesień 1939 r. w Katowicach...*, op. cit., s. 79; K. Kluczajd, *Toruń między wojnami...*, op. cit., s. 147.

działacza polskiego na wówczas niemieckim Śląsku Opolskim<sup>64</sup>. Przebieg ewakuacji i jej niekiedy paniczny charakter pozostawiły bardzo złe wspomnienie. Ślązacy ponownie zostali sami, opuszczeni przez urzędników przybyłych po 1921 roku z innych części kraju, czyli przez tych, którzy najbardziej skorzystali na przynależności tego regionu do Polski<sup>65</sup>. Zdarzało się, że przedstawiciele lokalnych władz uciekali w końcu sierpnia na własną rękę, nie czekając na początek realizacji „planu wycofania” – tak na przykład uczynił burmistrz Wodzisławia Śląskiego<sup>66</sup>. Bardzo niewiele osób objętych akcją wycofania z Katowic, na przełomie sierpnia i września 1939 r., powróciło tam w latach okupacji czy po zakończeniu drugiej wojny światowej.

Niemiecki szef sztabu Zarządu Cywilnego (*Chef der Zivilverwaltung*), Otto Fitner już 5 września ogłosił, w odniesieniu do całego Górnego Śląska – w imieniu Komendy 3 Odcinka Obrony Pogranicza (*Grenzschutz-Abschnittskommando 3*), konfiskatę majątku prywatnego wszystkich osób, które opuściły miejsce zamieszkania w następstwie wydarzeń wojennych. W wypadku, gdy ten majątek stanowił część większej całości, na przykład mieszkanie w budynku mieszkalnym, administrator majątku był zobowiązany zabezpieczać go i poinformować o tym lokalną administrację niemiecką. Osoby, do których zarządzenie się odnosiło zostały uznane za wrogów Rzeszy lub ludność obcą z innych regionów Polski przedwojennej<sup>67</sup>. Stosowne rozporządzenia wydawano również na szczeblu poszczególnych miast. Tak na przykład 13 października 1939 r. w okupowanym Będzinie – wówczas Bendzin w Prowincji Śląsk (*Provinz Schlesien*), dekret niemieckiego prezydenta miasta Hansa Kowohla zobowiązywał właścicieli mieszkań do zgłoszenia w Urzędzie Mieszkaniowym (*Wohnungsamt*) m.in. wszystkich nieruchomości, które zostały „opuszczone przez uciekinierów” lub „opuszczone, lecz z powrotem zajęte przez uciekinierów”<sup>68</sup>.

Formalne zakończenie akcji wycofania z dniem 8 września nie zmieniło w niczym faktu, że wielkie masy polskiej ludności cywilnej kontynuowały ucieczkę na wschód kraju. Ruch ludności w tym kierunku trwał aż do 17 września, kiedy to Związek Radziecki wkroczył na terytorium wschodniej Polski.

Po agresji radzieckiej masy ewakuowanych i uchodźców zaczęły z kolei płynąć na zachód kraju. Ta sytuacja stała u źródeł pierwszych powrotów do przedwojennych miejsc zamieszkania i były to przedsięwzięcia realizowane na własną rękę, bez pomocy Państwa. We wspomnieniach Wiesławy Michałek ze Lwowa, wówczas 11-latki, córki wiceprezesa lwowskiego Sądu Okręgowego, pod datą 25 września 1939 r. czytamy o napływie do Lwowa ludzi, którzy uprzednio uciekali z zachodu Polski na wschód kraju, do Kołomyi, Horodenki i innych miejscowości. Dziewczynka pisała: „Ale jeszcze Niemcy nie puszczają, więc ogromna ilość uciekinierów jest we Lwowie”. U rodziny Michałków mieszkały dwie młode uciekinierki oraz „5 panów ze

<sup>64</sup> A. Bożek, *Pamiętniki*, Katowice 1957, s. 199.

<sup>65</sup> G. Bębnik, *Katowice we wrześniu '39...*, op. cit., s. 26–27.

<sup>66</sup> K. Witosz, *Wodzisław Śląski w przededniu wojny i pierwszych dniach września 1939 r.*, [w:] *Rybnik i powiat rybnicki...*, op. cit., s. 72.

<sup>67</sup> R. Kaczmarek, *Konfiskaty majątku polskiego w Rybniku i powiecie rybnickim podczas II wojny światowej*, [w:] *Rybnik i powiat rybnicki...*, op. cit., s. 103–104.

<sup>68</sup> AP Katowice, Akta miasta Będzina, t. 1184, Zarządzenie Prezydenta miasta Bendzina (Będzina) Kowohla, Bendzin, 13 października 1939 r., k. 2 (wersje niemiecka i polska).



Śląska”, prawdopodobnie ewakuowanych z tego regionu. W całym mieście sytuacja w zakresie zakwaterowania i żywienia była trudna<sup>69</sup>.

Generalnie należy stwierdzić, że cała „akcja wycofania na wypadek Z” była przygotowywana w pośpiechu i w poczuciu troski o nieprovokowanie Niemców – dlatego też ewakuację organizowano w ostatniej chwili i musiała ona mieć ograniczony zakres. Wytyczne wycofania i rozmieszczenia wybranych kategorii ludności były niespójne z ogólnymi planami transportowymi na wypadek wojny.

## Losy ewakuowanych – wybrane wspomnienia

Losy ewakuowanych, podobnie jak opuszczających spontanicznie miejsca zamieszkania uchodźców, były rozmaite. Liczni ewakuowani docierali na wschód Polski, podczas gdy inni musieli zakończyć swoją drogę gdzieś w środkowej części kraju. Ci, którym udało się dotrzeć na wschód – do województwa lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego czy wołyńskiego, po 17 września znaleźli się pod okupacją radziecką.

Członkowie rodziny komisarza policji w Lesznie (województwo poznańskie), Kazimierza Wiśniewskiego, ewakuowali się aż do Łucka (województwo wołyńskie). Gdy Armia Czerwona wkroczyła na Wołyń, rodzina Wiśniewskich wróciła się na zachód, docierając do Lublina, okupowanego wówczas przez Niemców<sup>70</sup>.

Sabina Kotlarkówna, przyszła profesor nauk medycznych, córka naczelnika urzędu pocztowego w Wielichowie (województwo poznańskie), w wieku 11 lat wspominała, siedem lat po opisywanych zdarzeniach, jak pociąg ewakuacyjny, którym jechała, mijał powoli idące na piechotę masy uchodźców. Wspominała również niemieckie naloty przy okazji każdego postoju pociągu, czy to na stacji kolejowej, czy też w trakcie drogi. Rodzina Kotlarków wróciła się następnie do Ostrowa Wielkopolskiego, wówczas przynależnego do Okręgu Kraju Warty (*Reichsgau Wartheland*), inkorporowanego do III Rzeszy<sup>71</sup>.

Z Dziedzic (województwo śląskie) pierwszy transport ewakuacyjny, który obejmował członków rodzin kolejarzy i urzędników państwowych wyruszył 1 września około godziny 22. Według wspomnienia Zdzisława Grygierczyka, który w czasie opisywanych wydarzeń miał 12 lat, ewakuacja tych rodzin była obowiązkowa, co byłoby sprzeczne z wytycznymi centralnych władz polskich. Po dwóch dniach pociąg dotarł do Krakowa. Podczas całej drogi działające na stacjach kolejowych punkty PCK wydawały ewakuowanym i uchodźcom żywność oraz napoje. Tak samo miejscowa ludność polska niosła pomoc podczas częstych i długich postojów pociągu. Ostatecznie 8 września pociąg dotarł do Doliny, siedziby powiatu w województwie stanisławowskim na wschodzie Polski. Lokalny komitet do spraw uchodźców zajmował się

<sup>69</sup> W. Michałek, *Zapiski 1939–1944*, red. G. Bębnik, Katowice 2012, s. 31–32.

<sup>70</sup> Wspomnienie Mariana Wiśniewskiego, byłego ucznia Publicznego Gimnazjum w Lesznie, ur. w 1924 r., [w:] *Wspomnienia młodzieży wielkopolskiej z lat okupacji...*, *op. cit.*, s. 274–275.

<sup>71</sup> Wspomnienie Sabiny Kotlarkówny, uczennicy Państwowego Gimnazjum w Kępnie, ur. w 1928 r., [w:] *Wspomnienia młodzieży wielkopolskiej z lat okupacji...*, *op. cit.*, s. 285–286. Autorka wspomnienia znana jest szerzej jako wybitna hematolog, prof. dr hab. n. med. Sabina Kotlarek-Haus.



przydzielaniem kwater przybywającym. Rodzina Grygierczyków została rozmieszczona w miejscowości Broczków, leżącej w odległości 3 km od siedziby powiatu, u rodziny miejscowych osadników niemieckich<sup>72</sup>. Spośród pięciu pociągów ewakuacyjnych, które wyruszyły z Dziedzic, tylko dwa dotarły do miejsc przeznaczenia na wschodzie kraju – jeden do Doliny, drugi do Mościsk (województwo lwowskie). Dwa inne składy zakończyły swoją drogę pod Tarnowem (województwo krakowskie), a jeden w Krzeszowicach pod Krakowem<sup>73</sup>. Po zajęciu wschodnich ziem polskich przez Armię Czerwoną i ich aneksji do Związku Radzieckiego, rodzina Grygierczyków oczekiwała na pozwolenie przekroczenia granicy z Generalnym Gubernatorstwem, okupacyjnym tworem niemieckim, by następnie powrócić do przedwojennego miejsca zamieszkania na Śląsku, wówczas już inkorporowanym do III Rzeszy w ramach Prowincji Śląsk (*Provinz Schlesien*). W dniu 10 listopada 1939 r. władze radzieckie wysłały w kierunku Przemyśla, wówczas leżącego na granicy między przedwojennymi ziemiami polskimi okupowanymi przez ZSRR i tymi okupowanymi przez hitlerowskie Niemcy, jeden pociąg z wagonami towarowymi, w którym znaleźli się poprzednio ewakuowani Grygierczykowie. Po dwóch miesiącach oczekiwania na zamkniętej granicy, w styczniu 1940 roku, po stronie radzieckiej otwarto biuro delegatury niemieckiej, które wydawało przepustki na przekroczenie granicy radziecko-niemieckiej. Około 20 stycznia 1940 r. rodzina Grygierczyków przekroczyła granicę, na piechotę przechodząc przez most kolejowy. Na terytorium Generalnego Gubernatorstwa żołnierze niemieccy kierowali przybywających w kierunku ich miejsc zakwaterowania. Po kilku dniach, zaopatrzona w nowe przepustki rodzina, przekroczyła pociągiem granicę między Generalnym Gubernatorstwem a Rzeszą, by dotrzeć do Dziedzic 26 stycznia 1940 r.<sup>74</sup>

Rodzina kolejarska Machaliców wyjechała z Dziedzic 2 września rano, aby po rozmaitych niebezpiecznych przejściach dotrzeć do Mościsk na wschodzie Polski. Na miejscu czekały furmanki, a każdy woźnica trzymał w rękach kartkę z zapisanym nazwiskiem rodziny, którą miał zabrać do przygotowanego miejsca zakwaterowania. Do rodziny niebawem dołączył ojciec, który ewakuowany był oddzielnie, wraz z innymi kolejarzami. Jednak ze względu na szybkie postępy armii niemieckiej, rodzina zdecydowała się kontynuować ucieczkę na wschód, aż zatrzymała się w miejscowości Pnikut (powiat mościcki). Tam również dotarli Niemcy. Żołnierze Wehrmachtu byli zdziwieni, że doskonale mówiąca po niemiecku rodzina uciekła przed nimi aż tak daleko. Poinformowana przez niemieckiego oficera o zbliżającym się zamknięciu granicy między okupacjami niemiecką a radziecką, rodzina zdołała przekroczyć linię Sanu w Przemyśle jeszcze przed wprowadzeniem obowiązku posiadania przepustek. Po okresie obowiązkowej kwarantanny w Zawierciu (przedwojenne województwo kieleckie, następnie w ramach *Provinz Schlesien*), rodzina Machaliców powróciła do domu w grudniu 1939 roku<sup>75</sup>.

Rodzina kolejarska Kłaptoczków swoją ewakuację z Dziedzic zakończyła w Krzeszowicach, pod Krakowem w momencie, gdy maszynista uciekł przed Niemcami, którzy ostrzeliwali pociąg ewakuacyjny. Wówczas matka, wynajętą furmanką, powróciła

<sup>72</sup> Wspomnienie Zdzisława Grygierczyka, [w:] *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 46–47.

<sup>73</sup> *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 46.

<sup>74</sup> Wspomnienie Zdzisława Grygierczyka, [w:] *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 47–48.

<sup>75</sup> Wspomnienie Danuty Koutny z domu Machalica, [w:] *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 51–52.

z grupą znajomych do Dziedzic, zaś jej dwaj synowie zdecydowali się na kontynuację ucieczki – najpierw pociągiem towarowym do Krakowa, potem rowerem i na piechotę, aż na Polesie na wschodzie Polski. Gdy Armia Czerwona wkroczyła na ziemie polskie, bracia zdecydowali się na powrót i po przeprawie przez Bug poddali się z rękoma podniesionymi do góry armii niemieckiej. Następnie powrócili do siebie na Śląsk<sup>76</sup>.

Rodzina Koutnych, wraz z inną rodziną kolejarską z Dziedzic, swoją ewakuację zakończyła w Bogumiłowicach pod Tarnowem. Następnie obie rodziny przekroczyły Dunajec i dotarły do miejscowości Luszowice, wciąż na terenie Małopolski. Tam Koutni znaleźli schronienie u zakonnic, siostr służebniczek NMP Niepokalanie Poczętej. W końcu października 1939 r. obie rodziny powróciły do Dziedzic – najpierw furmanką do Tarnowa, a stamtąd wagonem towarowym do miejsca zamieszkania<sup>77</sup>.

Ewakuacja rodzin kolejarskich Pośpiechów i Chmielów, ostatnim składem ewakuacyjnym, który wyruszył w nocy z 2 na 3 września, zakończyła się pod Tarnowem, gdy pociąg natrafił na wysadzony most na Dunajcu. Pani Pośpiech, ranna w oko i w lewy bok odłamkiem w czasie walki, jaka wywiązała się tam z Niemcami, dotarła wraz z szóstką swoich dzieci oraz czwórką dzieci Chmielów, w wieku od 3 do 13 lat, do pobliskiej wsi i tam została przyjęta na noc przez życzliwych gospodarzy. Pani Chmiel zginęła we wspomnianej strzelaninie. Następnego dnia pani Pośpiech wraz z dwójką starszych synów przybyła do szpitala w Tarnowie, a dwa dni później raz jeszcze, tym razem na zmianę opatrunków. Tam kontrolujący szpital Niemcy, gdy dowiedzieli się, że mają do czynienia z mieszkańcami Śląska, obiecali pomóc kobiecie i dzieciom w powrocie do domu. Dzień później zawieźli wszystkich do Katowic, a następnego dnia do Goczałkowic. Jeden z kierowców mówił po polsku. Po przekroczeniu mostu pontonowego, następnie wozem wszyscy – pani Pośpiech i dzieci znajdujące się pod jej opieką – dotarły już 10 września z powrotem do Dziedzic<sup>78</sup>.

Podczas powrotów osoby uprzednio ewakuowane mieszały się z uchodźcami, którzy spontanicznie uciekli z miejsc zamieszkania, by następnie podjąć taką samą decyzję o powrocie do domów. Istniała jednak między tymi dwiema kategoriami powracających zasadnicza różnica – podczas gdy uciekinierzy zazwyczaj mogli powrócić do przedwojennych miejsc zamieszkania, częstokroć ewakuowane w ramach „akcji wycofania” rodziny były zmuszone szukać schronienia gdzie indziej, jako że niektórzy urzędnicy polscy byli poszukiwani przez niemieckie władze okupacyjne. To dlatego wspomniana już rodzina komisarza policji w Lesznie, Kazimierza Wiśniewskiego, schroniła się ostatecznie, w końcu października 1939 r., u kuzynostwa w Szamotułach w Wielkopolsce, wówczas w *Reichsgau Wartheland*<sup>79</sup>. Niekiedy na powracających urzędników czekały represje – zaraz po ich powrocie z ewakuacji do miejsc zamieszkania. Tak było chociażby w wypadku Teodora Skupnia, sekretarza gminy Łyski w powiecie rybnickim, ewakuowanego 1 września. Powrócił on do swojej

<sup>76</sup> Wspomnienie Bronisława Kłaptocza, [w:] *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 48.

<sup>77</sup> Wspomnienie Wiesława Koutnego, [w:] *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 49–50.

<sup>78</sup> Wspomnienie Franciszka Pośpiecha, [w:] *Wrzesień 1939...*, *op. cit.*, s. 50.

<sup>79</sup> Wspomnienie Mariana Wiśniewskiego..., [w:] *Wspomnienia młodzieży wielkopolskiej z lat okupacji...*, *op. cit.*, s. 275.

miejsowości 12 października i następnego dnia został aresztowany przez Niemców za swoją przedwojenną aktywność antyniemiecką – aktywne członkostwo w Związku Powstańców Śląskich oraz „prześladowania i ubliżanie Volksdeutscherom”<sup>80</sup>.

Ewakuowani w swoich wspomnieniach podkreślają, że postawa polskich mieszkańców miejscowości mijanych po drodze była z reguły bardzo przyjazna, a niesiona przez nich pomoc miała charakter spontaniczny. Nie można jednak zapominać, że pobyt ewakuowanych w jednym miejscu na trasie ewakuacji był z reguły krótki, tak że miejscowa ludność mogła nie zdążyć odczuć dolegliwości z nim związanych.

## Podsumowanie

Po dziś dzień, kilkadziesiąt lat po zakończeniu drugiej wojny światowej, badania nad ewakuacją, która miała miejsce w Polsce w 1939 r., są rzadkością. W istniejących opracowaniach rzeczywiste ewakuacje są bardzo często łączone w jedną całość ze spontanicznymi uciezkami, które niejednokrotnie również określa się mianem ewakuacji. Skądinąd, była to również praktyka w opisywanym okresie, co widoczne jest w źródłach, także we wspomnieniach. Tymczasem termin „ewakuacja” odnosi się do środka czasowego, narzuconego przez władze i odnoszącego się do ludności zamieszkałej na terytorium państwa, którego władze podejmują ów środek. „Akcja wycofania”, z przełomu sierpnia i września 1939 r., odpowiada tym kryteriom. Nawiązując do bardziej precyzyjnej typologii, opracowanej przez Irenę Paczyńską, dla ogółu ruchów migracyjnych ludności polskiej w okresie drugiej wojny światowej, opartej w odniesieniu do ziem, które znalazły się pod okupacją niemiecką na klasyfikacji Czesława Łuczaka – ewakuacje, o których mowa w niniejszym artykule, mogą należeć do dwóch typów migracji:

- migracje „związane z mobilizacją, ruchami walczących wojsk” – w odniesieniu do założeń „planu wycofania”;
- „przemieszczenia ludności będące konsekwencją przymusu sytuacyjnego, spowodowanego działaniami wojennymi” – w zakresie praktycznej realizacji większości ewakuacji<sup>81</sup>.

Ewakuacje ludności cywilnej, zarządzone przez władze polskie, należy wyraźnie odróżnić od spontanicznej ucieczki przed najeżdżącą. Ewakuacje przeprowadzone w 1939 r. w Polsce miały charakter wybiórczy, z punktu widzenia ich skali, jako że dotyczyły wyłącznie wybranych, ściśle określonych kategorii ludności polskiej. Co do momentu ich realizacji, „akcja wycofania” w Polsce była skrzyżowaniem „ewakuacji prewencyjnej” z „ewakuacją reaktywną” (*preemptive evacuation* i *reactive evacuation*, według typologii autorstwa Julii S. Torrie, zastosowanej przez tę kanadyjską badaczkę do ewakuacji ludności cywilnej we francusko-niemieckim obszarze

<sup>80</sup> Archiwum Państwowe w Katowicach – Oddział w Raciborzu, Starostwo Powiatowe w Raciborzu, t. 153, Pismo: Posterunek Policji w Lissek (Łyski) do Prokuratora Specjalnego Sądu w Kattowitz (Katowice), Lissek, 16 października 1939 r., w j. niemieckim, k. 6 (+ odpis w języku polskim, k. 5); *ibidem*, Protokół przesłuchania świadka Teodora Skupnia, Racibórz, 28 grudnia 1946 r., k. 4.

<sup>81</sup> I. Paczyńska, *Przymusowe migracje na ziemiach polskich podczas II wojny światowej – próba bilansu*, „Studia Historyczne” 2006, t. 49, nr 3/4, s. 301.

przygranicznym), jako że zastosowany środek był zawczasu zaplanowany, lecz realizowany w praktyce został „na gorąco”, w ostatnich dniach przed agresją niemiecką na Polskę i już podczas działań wojennych<sup>82</sup>.

### *Akcja „wycofania”: Ewakuacja wybranych grup Polaków z polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego w 1939 roku* *Streszczenie*

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie przygotowań, a następnie przebiegu ewakuacji wybranych grup polskiej ludności cywilnej w 1939 r. z polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego. W okresie międzywojennym plany ograniczonej ewakuacji z wybranych części województw śląskiego, poznańskiego i pomorskiego, podporządkowanej całkowicie celom wojskowym, były przygotowywane od 1925 r. i następnie modyfikowane w ostatnich latach przed wojną. Ewakuacja („wycofanie”) administracji dotyczyła wszystkich instytucji rządowych i ich personelu, za wyjątkiem aparatu Ministerstwa Sprawiedliwości i niektórych instytucji podporządkowanych Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Aż do dnia niemieckiej agresji na Polskę nie został przygotowany żaden plan ewakuacji ogółu ludności cywilnej. Cała „akcja wycofania na wypadek Z” była przygotowywana w pośpiechu i w poczuciu troski o nieprovokowanie Niemców, lecz w konsekwencji nie miała szans realizacji już w kilka dni po wybuchu drugiej wojny światowej.

**Słowa kluczowe:** ewakuacja ludności cywilnej, druga wojna światowa, plan wycofania, polsko-niemiecki obszar przygraniczny, Śląsk, Wielkopolska, Pomorze

### *Operation "Withdrawal": the evacuation of selected groups of Poles from the Polish-German borderland in 1939* *Abstract*

The purpose of this paper is to analyse the preparation and implementation of the evacuation of selected groups of Polish civilians from the Polish-German borderland in 1939. During the interwar period, the outlines of a limited evacuation from selected parts of the voivodeships of Silesia, Pomerania and Poznan were completely subordinate to military objectives. Those outlines had been prepared since 1925 and modified at the end of the 1930s, in the last years before the war. The evacuation (“withdrawal”) concerned the staff of all government institutions, except for the staff of the Ministry of Justice and of certain institutions subordinate to the Ministry of Religious Affairs and Public Education. A voluntary evacuation was possible in the case of local administration officials and of the families of all evacuated officials. Until the German invasion of Poland, no outline of the evacuation of the whole civilian population had been prepared. The entire “operation

<sup>82</sup> Posługuję się typologiami ewakuacji według ich skali oraz według momentu ich przeprowadzenia, zaprezentowanymi podczas warsztatów, które odbyły się w Bochum między 27 lutego a 1 marca 2014 r., w ramach francusko-niemieckiego projektu na temat ewakuacji we francusko-niemieckim obszarze przygranicznym w okresie drugiej wojny światowej: J. Großmann, F. Lemmes, *Evakuierungen im Zeitalter der Weltkriege. Stand der Forschung, Konzepte und Perspektiven*, konferencja w Bochum, 27 lutego 2014 r. Zob. także: J.S. Torrie, *For Their Own Good: Civilian Evacuations in Germany and France, 1939–1945*, New York 2010, s. 269.

withdrawal in the case of Z (West)” was prepared in haste and in such a way as not to provoke Germans. The instructions of evacuation and of the deployment of some categories of the population were inconsistent with the general transportation plans in the case of war. The “withdrawal” plan had no chance of being implemented within a few days of the outbreak of World War II.

**Key words:** evacuation of civilians, World War II, withdrawal plan, Polish-German border region, Silesia, Greater Poland, Pomerania

*«Акция вывод»: эвакуация отдельных групп поляков из польско-немецких приграничных районов в 1939 году*  
*Резюме*

В статье представлено историю подготовки и проведения эвакуации отдельных групп польского гражданского населения в 1939 г. из польско-немецких приграничных районов. В междувоенное время, планы частичной эвакуации отдельных районов Силезского, Познаньского и Померанского воеводств, имея ввиду их военное значение, разрабатывались уже в 1925 г., а затем были изменены в последние годы перед началом Второй мировой войны. Эвакуация («вывод») администрации, касалась всех государственных учреждений и их сотрудников, за исключением аппарата Министерства юстиции и некоторых учреждений, подведомственных Министерству религиозных конфессий и народного образования. Добровольная эвакуация была возможна только в случае служащих местной администрации и семей всех эвакуированных должностных лиц. До начала немецкого вторжения в Польшу не был подготовлен какой-либо план эвакуации гражданского населения. «Акция вывода в случае ситуации Z» подготавливалась в спешке и таким образом, чтобы не провоцировать Германию. Планы вывода и распределения отдельных категорий населения были несовместимы с общими планами работы транспорта на случай войны, а «акция» в целом не имела никаких шансов на реализацию уже спустя несколько дней после начала Второй мировой войны.

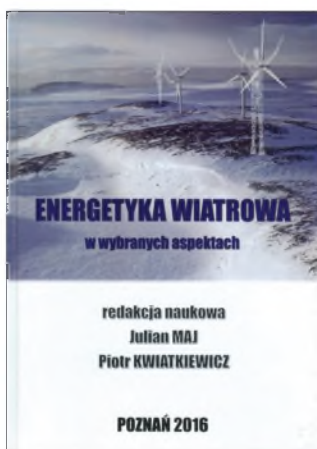
**Ключевые слова:** эвакуация гражданского населения, Вторая мировая война, план вывода, польско-немецкий приграничный район, Силезия, Великая Польша, Померания

---

Recenzje  
Reviews  
Рецензии







## Anna Bałamut

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

### *Energetyka wiatrowa w wybranych aspektach,* red. J. Maj, P. Kwiatkiewicz

[Fundacja na Rzecz Czystej Energii, Poznań 2016,  
246 s.]

W Polsce funkcjonowanie sektora odnawialnych źródeł energii (OZE) obarczone obarczone jest wieloma barierami, min. geograficznymi, edukacyjno-informatycznymi, prawnymi, finansowymi, społecznymi, techniczno-ekonomicznymi, lokalizacyjno-infrastrukturalnymi, itp. Co więcej, pojawia się również problem braku kompleksowych pomiarów prędkości wiatru, co w konsekwencji ogranicza możliwości zdiagnozowania efektywności inwestycji. Dodatkowym problemem jest istnienie w Polsce silnego lobby górniczego oraz brak poparcia ze strony partii politycznych dochodzących do władzy oraz przeszkody prawno-administracyjne. Sytuacja jest zastanawiająca, ponieważ wytyczne Unii Europejskiej (UE) mówią o ograniczeniach emisji dwutlenku węgla oraz o wsparciu sektora OZE. W Polsce pozyskanie energii z wiatru mogłoby być rozwiązaniem dla sektora energii, jednakże należy zaznaczyć, że problemy zaczynają się już na samym początku. Po pierwsze, brakuje definicji elektrowni wiatrowej, czy farmy wiatrowej. Autorzy publikacji powołują się tutaj na prawo energetyczne oraz prawo budowlane, a dokładnie na jego braki. Elektrownie wiatrowe w prawie polskim nie otrzymały również statusu inwestycji tzw. celu publicznego, gdzie zaliczono jedynie urządzenia służące m.in. do przesyłu energii. Rozwiązaniem dla stabilności sektora miała być ustawa o odnawialnych źródłach energii z 2015 r., która wraz z 2016 r. wprowadziła system aukcyjny, którego funkcjonowanie zapewniono

równoległe do systemu zielonych certyfikatów. Jednakże na jej ocenę trzeba będzie poczekać, chociaż kilka lat, gdyż aukcje z OZE to lata 2016–2018. Z tego też powodu, nie można jednoznacznie stwierdzić, że wytyczne unijne zostaną przez Polskę spełnione (redukcja emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału OZE o 20% w finalnej konsumpcji oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%). Redukcja emisji ma objąć dwa różne systemy EU ETS sektor energetyczny i inne gałęzie przemysłu oraz non – ETS – transport, rolnictwo i budownictwo. W przypadku Polski wskazano na 15% udział OZE w ogólnym bilansie energetycznym kraju do 2020 r.).

Recenzowana książka została wydana przez Fundację na Rzecz Czystej Energii, która jako organizacja pozarządowa (not for profit), działa na rzecz odnawialnych źródeł energii oraz ochrony środowiska. Głównym celem fundacji jest m.in. wpierać podmioty inwestujące w odnawialną energię, modernizować infrastrukturę techniczną, pozyskiwać i wykorzystywać instrumenty finansowe pozwalające na modernizowanie istniejącej infrastruktury energetycznej, budować świadomość społeczną dla ochrony środowiska naturalnego oraz pozyskanie energii ze źródeł odnawialnych. Reasumując, działania fundacji nakierowane są na promowanie inwestycji w odnawialne źródła energii, co sprzyja wytycznym unijnym i polityce proekologicznej.

Ramy czasowe publikacji nie są ściśle określone, analizie poddawane są wydarzenia i procesy mające miejsce głównie w XXI wieku. Autorzy poszczególnych części odnoszą się do wydarzeń z lat wcześniejszych, co jest zabiegiem celowym i pozwala czytelnikowi na poznanie uwarunkowań dla omawianego zagadnienia.

Recenzowana książka zawiera wstęp, natomiast pozbawiona została zakończenia, czy też wniosków końcowych. Można stwierdzić, że zabieg ten jest w pewnym sensie celowy, pozwalając czytelnikowi na dedukcję, która ma doprowadzić do samodzielnie sformułowanych wniosków. Jednakże, z drugiej strony, brak zakończenia jest bardzo odczuwalny, gdyż ominięcie usystematyzowanej analizy badanego zagadnienia powoduje odczucie, że „czegoś brakuje”. Wprawdzie każdy z Autorów zastosował zabieg wprowadzenia wniosków końcowych i streszczenia umieszczonego na końcu każdego z rozdziałów, jednakże wnioski ogólne w postaci zakończenia mogłyby być esencją wskazanych zagadnień, jako całości zdiagnozowanego problemu, którym jest pozyskanie w Polsce energii z wiatru.

Całość pracy została podzielona na 12 części, które można traktować jak rozdziały. Każdy z nich napisany został przez innego Autora, m.in. profesorów, doktorów, inżynierów, magistrów z odmiennych dla siebie instytucji, jak: Instytut Elektroenergetyki Poznańskiej, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, Katedra Systemów Bezpieczeństwa i Obronności WAT, Instytut Maszyn Przemysłowych Politechniki Łódzkiej, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego z Uniwersytetu Szczecińskiego. Różnorodność spojrzeń badawczych pozwala na szerokie spektrum analizy badanego zagadnienia, poczynając od ujęcia politycznego, ekonomicznego, społecznego z zakresu kultury i architektury, z zakresu obronności, itp. Czytelnik dzięki temu dostaje bibliografię bogatą w różnorodne spojrzenia na badany problem energetyki wiatrowej. Sposób takiego podejścia do analizy pokazuje szerokie powiązania i zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami (aspektem ekonomicznym, politycznym, społecznym, itp.) dla budowy farm wiatrowych w Polsce. Dzięki czemu czytelnik może zauważyć, że problem z wiatrakami to nie tylko problem bezpieczeństwa energetycznego czy bezpieczeństwa

ekologicznego, ale również problem związany z architekturą i kwestią zabudowy terenu, problem zdrowotny dla osób zamieszkujących teren w pobliżu farm wiatrowych, tj. strach przed infradźwiękami, itp.

Poszczególne rozdziały recenzowanej książki, są zwarte i przejrzyste. Pomimo że publikacja była pisana przez kilku autorów, rozdziały zawierają pewne elementy wspólne, takie jak np. definicje, klasyfikacje, wyjaśnienia, wskazanie przyczyn i skutków. Całość wzbogacona jest licznymi, przejrzystymi dla czytelnika tabelami, schematami i wykresami, co podnosi walory recenzowanej pracy zbiorowej.

Książka posiada bogatą bibliografię w języku polskim i angielskim. Składają się na nią przede wszystkim: ustawy, rozporządzenia, materiały i publikacje organizacji rządowych oraz pozarządowych, monografie, analizy i raporty ośrodków badawczych, artykuły z periodyków naukowych, oficjalne dokumenty, a także materiały dostępne na stronach www. Każdy z autorów tworzy własną bibliografię na koniec każdego z rozdziałów, co pozwala uporządkować przedstawiony materiał. Brakuje natomiast wspólnej bibliografii dla całej publikacji usytuowanej na końcu wszystkich rozdziałów.

W recenzowanej publikacji zabrakło: wykazu skrótów i indeksu nazwisk, spisów tabel, wykresów i schematów, co ułatwiłoby czytelnikowi poszukiwanie oraz dotarcie do konkretnej informacji.

Adresatami publikacji są przede wszystkim osoby zainteresowane tematyką bezpieczeństwa energetycznego, a przede wszystkim kwestią pozyskania energii ze źródeł odnawialnych na przykładzie energetyki wiatrowej. Książka może stanowić doskonałe uzupełnienie wiedzy nie tylko dla studentów kierunków Politologia czy Stosunki Międzynarodowe, ale również kierunków technicznych. Monografia nie wyklucza również czytelnika, który po raz pierwszy będzie miał kontakt z ową problematyką. Napisana została językiem naukowym, bada zagadnienie od podstaw, wyjaśniając czytelnikowi związki przyczynowo-skutkowe dla funkcjonowania rynku energetycznego oraz wskazuje zarówno stan realny, jak i perspektywy dla rozwoju farm wiatrowych w Polsce.





## Paulina Stępniewska

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

### Artur Wejkszner, *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?*

[Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016, 256 s.]

Eskalacja i ewolucja terroryzmu we współczesnym świecie wymaga nie tylko pełnego zaangażowania odpowiednich instytucji walczących z narastającymi zagrożeniami, ale również coraz intensywniejszych wysiłków naukowców w celu tworzenia nowych opracowań i analiz tego zagadnienia.

W publikacji *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?* problematykę genezy powstania oraz fenomenu funkcjonowania ISIS podjął Artur Wejkszner – politolog, doktor habilitowany, profesor w Zakładzie Studiów Strategicznych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, choć przede wszystkim ceniony europejski ekspert w dziedzinie fundamentalizmu i terroryzmu islamskiego.

Autor we wstępie przedkłada założony cel swoich badań: wyjaśnienie istoty kalifatu oraz przedstawienie historycznych inspiracji; omówienie etapów ewolucji i powstania dżihadystycznego projektu nowego kalifatu oraz przejawów jego funkcjonowania w obecnej rzeczywistości. Na potrzeby analizy przyjęto nowatorską i rozbudowaną hipotezę badawczą, która opiera się na założeniu, że Państwo Islamskie jest „nowym, teokratycznym, dżihadystycznym protopaństwem”, wyróżniającym się kilkoma znanymi cechami:

- ekspansywnością i płynnymi granicami kontrolowanego terytorium;
- konfliktowością w stosunkach międzynarodowych, uniemożliwiającą nawiązanie trwałych i efektywnych relacji dyplomatycznych;

- instytucjami naśladującymi funkcjonowanie struktur współcześnie uznanych państw, nawiązując również do historii islamskiej państwowości;
- a podstawą do wyżej wymienionych elementów ma stać się wyłącznie religijny porządek prawny (reguły szariatu).

Opracowanie podzielone zostało na 6 rozdziałów, w których podejmowana jest kolejno problematyka w zakresie historycznym, filozoficzno-religijnym, politologicznym, medioznawczym, bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego oraz ekonomicznym. Warto w tym miejscu podkreślić, że jest to pierwsza próba omówienia problemu w sposób tak kompleksowy i rzetelny, wypełniająca lukę w polskiej literaturze przedmiotu.

Pierwsza część książki to próba wyjaśnienia istoty islamskiego kalifatu, odnosząca się zarówno do historycznych projektów restytucji islamskiej państwowości, jak i omawiająca podejścia współczesne. Dokładnie omówiony został proces powstawania zrębów organizacji ISIS na terenie Iraku oraz Syrii, podparty oryginalną koncepcją dżihadystycznego protopaństwa.

W drugim rozdziale autor skupił się na podstawach ideologicznych Państwa Islamskiego, wyjaśniając i omawiając genezę oraz ewolucję dżihadyzmu, która została wykorzystana i dostosowana do własnych potrzeb przez założycieli organizacji ISIS. Zrozumienie doktrynalnego ujęcia tej ideologii jest niezbędne do analizy jej strategicznego wymiaru, użytego do wykreowania „bliskiego” oraz „dalekiego wroga”, a także koncepcji „pozostania i ekspansji” Państwa Islamskiego. Warto dodać, że pierwsze dwie części pracy są dowodem na ogromną wiedzę autora w sferze historii prawa szariatu oraz kultury Islamu.

Niezwykle interesujący temat został podjęty w trzecim rozdziale – ewolucji struktury organizacyjnej Państwa Islamskiego na zajętych i kontrolowanych przezeń terenach, w szczególności funkcjonowania islamskich pseudoministerstw, które w założeniu mają imitować struktury działające w innych państwach. Dalej została omówiona problematyka łamania praw człowieka w kalifacie, w tym niewolnictwo i przemoc seksualna, publiczne egzekucje oraz niszczenie dorobku kulturowego ludzkości. W tej części znajdziemy też obszerny materiał dotyczący symboliki organizacji, sylwetki obecnego kalifa Abu Bakr Al-Baghdadiego oraz charakterystyki zmian granic terytorialnych Państwa Islamskiego. Warto również zwrócić uwagę na syntetyczną analizę stosunków organizacji z innymi grupami dżihadystycznymi.

Kolejne części książki skupiają się na omówieniu *modus operandi* ISIS. Rozdział czwarty poświęcony został aktywności medialno-propagandowej i rekrutacyjnej. Interesującym elementem tych działań jest przede wszystkim wykorzystanie przez terrorystów nowych zdobyczy technologicznych, dzięki którym wielowymiarowa walka z wrogiem przeniosła się w świat wirtualny w stopniu nieporównywalnym do innych grup terrorystycznych. Kluczowym narzędziem stała się tzw. mroczna sieć, czyli część internetu, w którym możliwe jest ukrycie tożsamości użytkowników, a nawet realizowanie nielegalnych transakcji oraz gromadzenie i transferowanie środków finansowych poza kontrolą państwową za pomocą np. kryptowalut. Kolejnymi często wykorzystywanymi narzędziami e-dżihadu są portale społecznościowe (np. Twitter) oraz komunikatory (np. Telegram), dzięki którym możliwe jest przesyłanie treści propagandowych szybko, anonimowo, do dużej grupy odbiorców jednocześnie. Dużą wartością dodaną publikacji jest poczyniony w tym rozdziale wykaz aktywności edytorskiej

dżihadystów oraz ich sympatyków (obejmująca zarówno pozycje arabskojęzyczne, jak i prasę w języku angielskim, francuskim, tureckim czy rosyjskim), jak również syntetyczna analiza treści wymienianych tytułów. W dalszej części autor skupił się na aktywności rekrutacyjnej Państwa Islamskiego, omawiając zarówno techniki rekrutacyjne, jak również udział wcześniej przytoczonych mediów społecznościowych w tej dziedzinie. Rezultatem tych działań stał się fenomen wykorzystywania przez ISIS tzw. zagranicznych bojowników, omówiony na końcu tej części książki.

Piąty rozdział publikacji prezentuje asymetryczne metody walki ISIS ze swoimi wrogami, w których skład wchodzi zarówno walka partyzancka, regularna walka zbrojna, jak i działalność terrorystyczna. Artur Wejkszner podjął się również wybiórczego opisu najważniejszych ataków autorstwa ISIS, zarówno na terenie krajów Bliskiego Wschodu, jak i w Europie. Na koniec podniesiony został istotny temat w rozważaniach nad przyszłością egzystencji oraz efektywności tej organizacji, mianowicie kwestia broni masowego rażenia (w tym broni nuklearnej, radiologicznej, chemicznej i biologicznej) jako potencjalnego narzędzia walki.

Ostatni rozdział odpowiada na często zadawane pytanie obserwatorów sytuacji na Bliskim Wschodzie – jak to możliwe, że ISIS dysponuje tak ogromnymi środkami finansowymi, by kontynuować swoją działalność. Autor omawia zarówno wewnętrzne źródła finansowania, jak i zewnętrzne, zestawiając je z listą wydatków, zarysowując kształt całościowego budżetu organizacji. Warto zaznaczyć, że dane, z którym skorzystał autor, pochodzą zarówno z rządowych, jak i pozarządowych opracowań.

Podsumowując, efekty powstania Państwa Islamskiego są wielowymiarowe i długofalowe, zarówno dla regionu Bliskiego Wschodu, jak i dla Zachodu. Nie może więc dziwić mnogość pojawiających się publikacji naukowych oraz popularnonaukowych dotyczących tego fenomenu. Z satysfakcją należy odnotować, że na polskim rynku pojawiała się pozycja Artura Wejksznera, która jest pierwszym starannym i całościowym omówieniem *case study* funkcjonowania organizacji ISIS. Ten interdyscyplinarny charakter publikacji sprawia, iż jest cennym materiałem naukowym dla szerokiej grupy odbiorców – zarówno religioznawców, politologów, historyków idei, studentów, jak i laików, zainteresowanych omawianą tematyką. Sam autor jednak stwierdza, że pozostawia swoją pracę jako impuls do dalszej debaty nad rodzącymi się procesami państwowotwórczymi na terenie świata Islamu.







## Dominika Gawron

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

### *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki,* red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuzy

[Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016, 368 s.]

Nieszczęściem człowieka od początku istnienia świata były, są i będą katastrofy. Zarówno te spowodowane przez zjawiska naturalne, jak i te, do których wystąpienia przyczynił się czynnik ludzki. W celu wsparcia poszkodowanej ludności udzielne są niejednokrotnie różne rodzaje pomocy. Najczęstszą z nich jest pomoc humanitarna – szybka reakcja, analiza sytuacji i ratunek ofiarom. Celem wspomnianej pomocy jest bowiem zapewnienie ochrony i opieki ludności, która poszkodowana została w wyniku klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych, czy też kryzysów humanitarnych. Od wielu lat pomoc humanitarna kierowana jest do różnych regionów świata. Największym beneficjentem tegoż wsparcia są państwa najbiedniejszego kontynentu świata – Afryki, przede wszystkim Somalia oraz Sudan Południowy. Od kilku lat nowym neralgicznym punktem jest objęta konfliktem Syria. Każdy rodzaj klęski humanitarnej jest inny, stąd też niesiona pomoc musi być dostosowana do potrzeb ludności zamieszkującej tereny objęte katastrofą. Aspekt udzielania wsparcia humanitarnego wydaje się być bardzo oczywisty, a w myśl zasady odpowiedzialności społecznej jest wręcz naturalnym odruchem ludzkim. Posiada on jednak również wiele zawisłości oraz oczywistych procedur, które muszą zostać spełnione, aby rodzaj tego wsparcia mógł zaistnieć oraz przynieść wymierne korzyści.

Swoistym dziełem, które zawiera w sobie wiele aspektów interdyscyplinarnego zagadnienia, jakim jest pomoc humanitarna, jest książka pt.: *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, pod redakcją naukową dr Patrycji Grzebyk oraz dr Elżbiety Mikos-Skuzy. Obie autorki są pracownikami naukowymi Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizują się m.in. w tematyce międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych. Publikacja ta jest kompleksowym opracowaniem w zakresie genezy, warunków wdrażania oraz przebiegu udzielania pomocy humanitarnej. Do pracy nad książką zaproszono również szerokie grono badaczy naukowych zajmujących się pośrednio, jak i docelowo zagadnieniem pomocy humanitarnej.

Na wstępie autorki przypominają, że pomoc humanitarna świadczona jest nie tylko w krajach słabo rozwiniętych, ale również w tych zaliczanych do bogatych. Katastrofa bowiem przychodzi bardzo często nieoczekiwanie, a jedynie szybka reakcja na nią jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo poszkodowanej ludności. Celem wizualizacji skali zjawiska podane zostały dane liczbowe. I tak ponad 50 mln osób na świecie jest obecnie zmuszonych do opuszczenia miejsca swojego zamieszkania. Natomiast pomoc humanitarna w roku 2014 wyniosła zaledwie 24,5 mld USD, co w dalszym ciągu, jak podkreślają autorki, jest niewystarczające<sup>1</sup>. Chcąc dobrze poprowadzić odbiorcę publikacji po całej jego treści, już na wstępie zostały podane rozróżnienia terminów: pomoc humanitarna – pomoc rozwojowa<sup>2</sup>, jak i pomoc humanitarna – interwencja humanitarna. Podstawowymi założeniami publikacji jest ukazanie ram prawnych oraz praktyk stosowanych przy udzielaniu pomocy humanitarnej. Według zamysłu autorek recenzowana publikacja podzielona została na cztery części. Każda z nich nawiązuje do innego aspektu, bez którego nie można mówić o pomocy humanitarnej. I tak pierwszy rozdział ukazuje ramy prawne, dwa kolejne opisują dawców oraz biorców omawianego wsparcia. Ostatnia część poświęcona została praktykom stosowanym przy niesieniu pomocy humanitarnej. Wszystkie rozdziały ewidentnie zasługują na miano bardzo dobrze przygotowanych opisów poszczególnych zagadnień. Zarówno odbiorca, który z tematyką pomocy humanitarnej ma do czynienia po raz pierwszy, jak i ten obeznany z zagadnieniem, znajdą dla siebie ciekawe, dobrze opisane przykłady, o których istnieniu do tej pory mogli nawet nie wiedzieć. Współautorami książki są również pracownicy humanitarni, których doświadczenie wzbogaca prezentowaną problematykę.

Na szczególną uwagę w części pierwszej omawianej publikacji zasługuje rozdział opracowany przez wspomnianą już dr Patrycję Grzebyk, pt.: *Międzynarodowe prawo dotyczące reagowania w przypadku katastrof*. Porusza on jedną z ważniejszych przeszkód napotykaną podczas udzielania pomocy humanitarnej – czyli barier administracyjnych. Jak podaje autorka, takimi trudnościami są zazwyczaj pozwolenia: na wjazd, prace zespołu humanitarnego, przewóz oraz dystrybucję dóbr. Niejednokrotnie pomimo posiadanej zgody na udzielanie poszkodowanemu państwu pomocy zdarza się, iż dawcy tegoż wsparcia natrafiają na problemy związane bezpośrednio z panującym na newralgicznym terenie prawem, bądź regulacjami dotyczącymi samego oferowanego sprzętu lub towarów. Pojawienie się odpowiedniego personelu

<sup>1</sup> Od 30 do 60% za mało.

<sup>2</sup> Cechy odróżniające oba rodzaje pomocy to cel, czas i miejsce.

wymaga czasami spełnienia wielu warunków, takich jak posiadana wiza, czy powolnie na wjazd do kraju, a w dalszym etapie zezwolenie na podjęcie zatrudnienia na danym terytorium. Głównym celem rozdziału była chęć przybliżenia czytelnikowi procesu reakcji w sytuacjach katastrof. Dr Grzebyk ukazuje Europę, jako region najlepiej rozwinięty pod względem prawnych regulacji dotyczących udzielania pomocy humanitarnej, będący jednocześnie miejscem, w którym do katastrof na tle humanitarnym dochodzi najrzadziej. Celem sprecyzowania terminu *katastrofa* ukazane zostają dwie jego definicje. Pierwsza z nich, akcentująca śmierć, jako główny skutek osób dotkniętych katastrofą, należy do międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych. Druga zaś, powstała w ramach ruchu czerwono krzyżowego i kładzie nacisk na zagrożenie dla życia ludzkiego. Odbiorca zostaje również zapoznany z zasadami humanitarnymi, do których należą: humanitaryzm, neutralność, bezstronność oraz niedyskryminowanie. Adresat publikacji zapoznawany jest z terminem *norm peremptoryjnych*, które mówią o zakazie ludobójstwa i popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości.

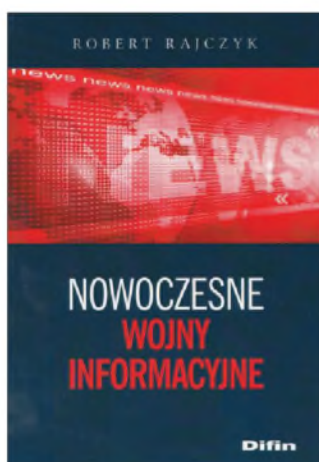
Z punktu widzenia obecnej sytuacji globalnej, jakim jest napływ dużej liczby imigrantów do granic UE, ciekawym rozdziałem, w drugiej części publikacji, jest zagadnienie ukazujące czytelnikowi mechanizm działań Wspólnoty, jako największego dawcy pomocy humanitarnej. Autorką prezentującą tę kwestię jest prof. Maria Magdalena Kenig-Witkowska. Departamentem świadczącym pomoc humanitarną w ramach UE jest ECHO<sup>3</sup>. W swojej ponad 20-letniej działalności udzielił on wsparcia ponad 140 krajom, na łączną kwotę 14 mld euro. Świadczona pomoc zapisana jest w aktach prawnych, takich jak: Traktat Lizboński czy TFUE. W dobie napływających do państw UE nielegalnych imigrantów z krajów Afryki, zaakcentować należy, że aż 15% z całego przeznaczanego wsparcia w ramach udzielanej pomocy humanitarnej płynącej z UE, zostaje przekazanych do strukturalnie biednych państw na drugim, co do wielkości, kontynencie świata. Bardzo ważnym zagadnieniem, o którym wspomina autorka, jest połączenie przez UE pomocy humanitarnej wraz z celami na rzecz rozwoju na świecie. Chodzi bowiem nie tylko o szybkie, doraźne wsparcie, ale i jego długofalowe skutki. Jak słusznie zauważa Pani Profesor, instytucje Unii nie chcą być postrzegane jedynie jako „bankier”. Celem niesienia pomocy wszystkim potrzebującym UE rozszerza listę odbiorców pomocy humanitarnej o ludność cierpiącą nędzę. W ramach współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, a organami UE został powołany Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. W latach 2014–2020 środki finansowe przewidziane na wdrożenie programu wynosić mają łącznie 370 tys. euro. Podniesienie efektywności niesienia pomocy humanitarnej przez Unię ma również zostać zrealizowane poprzez powołany Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej. Wszystkie przedstawione w rozdziale działania UE mają na celu efektywną pomoc oraz są bardzo dobrym przykładem do naśladowania dla pozostałych ugrupowań regionalnych na świecie.

W części trzeciej, dotyczącej biorców pomocy humanitarnej, czytelnik zostaje zapoznany z bardzo ważnym tematem, jakim jest pomoc na rzecz uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, opracowanym przez Katarzynę Kot-Majewską, pracownika humanitarnego UNHCR. Autorka zwraca uwagę na najliczniejszą oraz najbardziej potrzebującą pomocy grupę ludzi poszkodowanych podczas konfliktów, jakimi są osoby

<sup>3</sup> ECHO – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności.

zmuszone do zmiany miejsca swojego zamieszkania. Szczególny nacisk kładziony jest na charakter ich przymusowej emigracji. Bez środków do życia, bez rodzin, osoby te nie są w stanie poradzić sobie bez wsparcia. W celu lepszego zrozumienia tematu autorka przytacza deficyt obu wcześniej wspomnianych terminów. Jak dowiaduje się czytelnik, podstawą ochrony uchodźców jest Konwencja Genewska z 1951 roku oraz Protokół Nowojorski z roku 1967. Autorka nie pozwala zapomnieć również o tzw. prawie miękkim, czyli regionalnej i niewiążącej interpretacji prawa. Przykładowo, w ramach Konwencji Organizacji Jedności Afrykańskiej z 1969 roku, termin „uchodźca” w Afryce został poszerzony o „osoby, które zmuszone zostały do opuszczenia miejsca zamieszkania i poszukiwania schronienia w innym państwie z powodu agresji zewnętrznej, okupacji, obcej dominacji lub wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny na części lub całym terytorium kraju”. „Osoba wewnętrznie przesiedlona” jest terminem wprowadzonym później niż termin „uchodźca”. Różnica pomiędzy określeniami zachodzi na płaszczyźnie geograficznej – przekroczenia bądź nie granic państwa. Kolejny raz w publikacji przytaczany jest przykład Afryki, jako kontynentu z największą liczbą przesiedlonych wewnętrznie osób, a co z tego wynika posiadającym regionalne regulacje prawne w tym zakresie – np. Konwencja Unii Afrykańskiej na temat ochrony osób wewnętrznie przesiedlonych w Afryce z 2009 roku.

Wszystkie rozdziały recenzowanej publikacji są przejrzyste w odbiorze. Autorzy wprowadzając czytelnika w nowe zagadnienia, podają jednocześnie definicje nowych terminów. Liczne, cytowane już wcześniej, przykłady pomagają zwizualizować odbiorcy skalę omawianych zjawisk. Wnikliwych adresatów ucieszy bardzo dobrze i przejrzyste przygotowana bibliografia. Wykaz dokumentów oraz indeks rzeczowy pozwalają w łatwy sposób znaleźć potrzebne terminy oraz w razie zainteresowania przybliżyć treść umów międzynarodowych. Reasumując omawiana publikacja zasługuje na miano nowatorstwa na polskim rynku wydawniczym. Wyjaśnia ona w sposób kompleksowy tematykę pomocy humanitarnej. We współczesnym świecie ogarniętym konfliktami omawiana pozycja będzie doskonałą lekturą dla wszystkich, którzy tematem niesienia pomocy humanitarnej interesują się z racji wykonywanego zawodu, jak i w ramach zainteresowań. Pragnę pogratulować Autorkom pomysłu.



## Anna Wrońska

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

R. Rajczyk,  
*Nowoczesne wojny informacyjne*

[Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016, 166 s.]

Propaganda i perswazja według książki *Nowoczesne wojny informacyjne* to główne zadania współcześnie przekazywanych informacji, które wielokrotnie – jak udowadnia autor – niewiele ma wspólnego z informacją właściwą, rzetelną, obiektywną.

Według autora publikacji toczące się nowoczesne wojny informacyjne nie różnią się pod względem wykorzystywanych metod komunikacji od prowadzonych na przestrzeni wieków konfliktów militarnych, ponieważ nie zmieniają się potrzeby, jakie informacja ma zaspokoić, a wiążą się one niezmiennie nie tylko z jej bezpośrednim, użytkowym i technicznym przeznaczeniem dla stron bezpośrednio zaangażowanych w konflikt, ale również propagandowym, oddziałującym na wszystkie zaangażowane i niezaangażowane podmioty.

Książka autorstwa Roberta Rajczyka, dziennikarza, politologa, adiunkta w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach to bardzo bogata analiza form współczesnej komunikacji i perswazji, prezentująca metody i techniki prowadzenia współczesnych wojen informacyjnych.

Głównym celem publikacji jest, zdaniem jej autora, wskazanie aktualnych funkcji, jakie realizują środki masowego przekazu na przykładach toczonych wojen informacyjnych, propagandowych, kampanii promocyjnych, szczególnie zwracając uwagę na

tw. „nowe media”, m.in. elektroniczne, które oddziałując bezpośrednio i podążając niejako za informacją formułują już w momencie ujawnienia informacji jej ocenę oraz umożliwiają niemal w momencie jej ukazania zapoznanie się inspiratorów, decydentów z reakcją odbiorców. To próba porównania aktualnych teorii komunikowania z praktycznym wykorzystaniem w celu określonej perswazji.

Dodatkową wartością publikacji jest analiza poruszanych zagadnień, prowadzona w oparciu o naukowe metody badawcze, m.in. wykorzystana została metoda jakościowa służąca dokonaniu analizy treści aktów prawnych i opracowań na temat wojen informacyjnych. Autor, by osiągnąć cel badawczy, formułuje hipotezy odnoszące się m.in. do funkcji nowych mediów stanowiących główny pozainstytucjonalny sposób funkcjonowania w przestrzeni informacyjnej podmiotów pozapaństwowych, uwarunkowania wyboru informacji zależnego od potrzeb odbiorcy, rodzaju treści i narzucaniu wpływu informacji na odbiorcę, zależnego od intencji nadawcy.

Struktura pracy obejmuje 6 rozdziałów, poprzedzonych wstępem oraz podsumowanych zakończeniem.

W pierwszym rozdziale autor omawia zagadnienie propagandy, dokonuje rewizji funkcjonujących definicji i teorii tego zagadnienia, obrazując dokonania nauki aktualnymi i historycznymi przykładami z zakresu stosunków międzynarodowych. Omawia również metody wykorzystywania w procesie komunikacji socjotechniki, nie tylko w odniesieniu do wojen informacyjnych, ale także do kampanii propagandowych (informacyjnych). Zdaniem autora, podpartym analizą dostępnych definicji, opinia publiczna to podmiot wpływu systemu propagandowego, przy czym proces formułowania opinii publicznej w systemach autorytarnych opiera się na indoktrynacji, a nie na edukacji – jak w systemach demokratycznych.

Rozdział drugi zawiera omówienie instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję informacji, w szczególności ich uprawnień i obszar działań przede wszystkim państwowych instytucji odpowiedzialnych za „proces komunikowania się z otoczeniem społecznym oraz promocję wartości”. Zawiera także omówienie narzędzi, jakimi posługuje się propaganda, takimi jak: religia, symbolika, propaganda wizualna – znaki graficzne – tu ciekawej analizy autor dokonuje poprzez przywołania m.in. symbolu ryby, jakim posługiwali się pierwsi chrześcijanie i wykazania, że był to element ówczesnego public relations, tak współcześnie obecnego w przestrzeni informacyjnej. Autor porusza również kwestię wpływu kulturowego i języka, jakim posługuje się propaganda, analizując jej oddziaływanie na jednostkę, gdzie wpływ ten odbywa się za pomocą tych samych kodów językowych określonej grupy społecznej, gestów mających różne znaczenie, w zależności w jakiej grupie są używane, wykorzystywanie kodów wizualnych.

Rozdział trzeci poświęcony jest analizie polityki informacyjnej i procesom zarządzania informacją, jej siły i perswazji. Autor przywołuje tu potoczne określenie tego zjawiska, jako „tuby propagandowej”. Za jeden z wyróżników współczesnej perswazji autor uznaje system prawny, wpływający również na sferę komunikacji społecznej. Postępujący wciąż rozwój Internetu, oznaczający nieskrępowany obieg i dostęp do informacji, zagraża propagowaniu wybranych przez decydentów treści informacyjnych, którzy w zależności od stopnia ograniczania dostępu do informacji wprowadzają ograniczenia prawne itd. Zjawisko to nie jest domeną jedynie systemów totalitarnych, ale także w obliczu wzrastającego zagrożenia terroryzmem poszczególne



systemy prawne państw wprowadzają rozwiązania, które umożliwiają zidentyfikowanie odbiorców i nadawców zamieszczanych czy przeglądanych w sieci treści.

Czwarty rozdział poświęcony został roli środków masowego przekazu i analizie wpływu, jaki mają na konkretne jednostki i wydarzenia, w zależności od wyznawanej polityki, misji lub od intencji mocodawcy. Autor ukazał te zjawiska na konkretnych przykładach kampanii propagandowych oraz przeanalizował ich rzeczywisty wpływ na odbiór informacji przez odbiorców, przy pomocy określonych technik, m.in. określoną selekcję i prezentowanie informacji kształtując optykę postrzegania wydarzeń lub nadawania czy ujmowania im znaczenia zgodnie z interesem określonego nadawcy. W świecie nieustannego przepływu informacji bardzo trudno jest dokonać właściwej selekcji nie mając świadomości, jakie siły na nią oddziałują i inspirują, oraz jakim oraz czym celom taka zmanipulowana informacja służy. Autor umieszczając cytaty na początku książki, zaczerpnięty z dzieła Adama Mickiewicza pt. *Dziady* cz. II, odnoszący się do marzenia bohatera o władaniu „rzędem dusz”, próbuje w ten sposób zobrazować, jak niebezpieczne dla odbiorców jest manipulowanie informacją, jak olbrzymią siłą stanowi oraz jak podporządkowanie mas, przy pomocy odpowiednio nadanej informacji, może być kuszące dla różnych podmiotów mających różne intencje.

W rozdziale piątym autor opisuje rolę i znaczenie nowych mediów oraz ukazuje poszczególne formy instrumentalizacji informacji, np. sterowanie społeczne, manewrowanie społeczne, manipulowanie informacją i dezinformacja oraz lobbing, szantaż i wymuszanie pożądanej informacji. Czytelnik zapoznaje się z analizą dwóch aktualnych przykładów wojen informacyjnych toczących się w Państwie Islamskim oraz w czasie Rewolucji Godności w Kijowie i w tle rosyjsko-ukraińskiego konfliktu na wschodzie Ukrainy, uzewnętrzniającą oddziaływanie propagandowe jakie wywierają.

Rozdział szósty poddaje analizie zagadnienia tzw. dyplomacji cyfrowej, jako stosunkowo nowy element „miękkiej siły” stosowanej w stosunkach międzynarodowych oraz przygląda się poszczególnym wymiarom jej oddziaływania, czyli instytucjonalnym, politycznym oraz społecznym. Najwięcej miejsca poświęca jej społecznemu wymiarowi poprzez przedstawienie w jaki sposób podmioty niepaństwowe – tutaj za przykłady posłużyły autorowi Republika Górskiego Karabachu oraz Naddniestrzańska Republika Mołdawska – kreują swoje wizerunki elektroniczne, wspomagające kampanie propagandowe tych podmiotów.

Autor uatrakcyjnił swoje opracowanie tabelami, wykresami i aneksami zawierającymi porównania przedstawiania różnych treści w określonych mediach, sposobu przekazania tej samej informacji, analizę odwiedzin odsłon wybranych portali internetowych będących opracowaniami własnymi autora. Zdecydowanie podnosi to wartość przeprowadzonych badań oraz świadczy o dużym zaangażowaniu autora w opisywane zagadnienia. Pozycja, dzięki wykorzystaniu literatury w języku polskim, rosyjskim, angielskim, niemieckim, przeglądu stron i domen internetowych, portali społecznościowych w wielu krajach pochodzących z różnych zróżnicowanych kręgów kulturowych i politycznych, staje się odzwierciedleniem aktualnych trendów wśród nośników informacji oraz bogatym katalogiem współczesnych kanałów informacyjnych.

Publikacja *Nowoczesne wojny informacyjne* stanowi pomocną lekturę dla socjologów, politologów, psychologów społecznych i polityków czy dziennikarzy. Jedyną

Anna Wrońska

jej trudność zniechęcającą przypadkowego czytelnika, mającego chęć zgłębić zagadnienia aktualnych metod i wpływu, jakiemu jest poddawany korzystając z informacji, może stanowić język, którym posługuje się autor, często zbyt hermetyczny. Pozycja, poprzez bardzo szerokie i interdyscyplinarne podejście autora, zdecydowanie zasługuje na szersze grono czytelników, wychodzące dalej poza grono badaczy problemu, naukowców czy studentów.

---

Komunikaty, sprawozdania

Bulletins, Reports

Сообщения, отчеты





## Przemysław Furgacz

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

### Sprawozdanie z konferencji „Territorial Defence and Its Role in Contemporary Security Systems”

W dniach 17–18 listopada 2016 roku w Wyższej Szkole Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim odbyła się dwudniowa międzynarodowa konferencja naukowa, pt. „Territorial Defence and Its Role in Contemporary Security Systems” („Obrona Terytorialna i jej rola we współczesnych systemach bezpieczeństwa”). Konferencję zorganizowała wspomniana wyżej uczelnia we współpracy z Ruchem na rzecz Obrony Terytorialnej ObronaNarodowa.pl, Akademią Sił Zbrojnych im. gen. Milana Rastislava Štefánika z Liptowskiego Mikulaszu na Słowacji, Czerniowieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Jurija Fedkowycza z Czerniowiec na Ukrainie oraz z Gruzińskiego Uniwersytetu Technicznego w Tbilisi.

Warto podkreślić, że była to pierwsza konferencja naukowa poświęcona temu zagadnieniu w Polsce. Nad merytoryczną stroną wydarzenia czuwał Komitet Naukowy złożony z 27 ekspertów z 16 państw świata (m.in. z Austrii, Wielkiej Brytanii, Izraela, Indii, Chile, Ekwadoru, Republiki Południowej Afryki). W trakcie całej konferencji swoje referaty w pięciu odrębnych panelach przedstawiło ok. 40 prelegentów z Polski, Ukrainy, Rumunii, Litwy, Gruzji, Rosji, Szwajcarii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych Ameryki. Konferencji równocześnie towarzyszyła wystawa uzbrojenia i sprzętu wojskowego, który potencjalnie może być wykorzystywany przez nowo sformowany piąty rodzaj Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jakim są Wojska Obrony Terytorialnej. Na wystawie polskie i zagraniczne przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego (Dezamet S.A., PCO S.A., Radmor S.A., Maskpol S.A., ZM Tarnów S.A., Mesko S.A., Nammo AS, FB Łącznik – Radom Sp. z o.o.) zaprezentowały sprzęt wojskowy oraz jego makiety gabarytowo-masowe. Słuchacze mieli możliwość obejrzenia masek gazowanych, umundurowania, radiotelefonów, karabinków MSBS-5,56, makiet ręcznych granatników przeciwpancernych różnych typów, przenośnego przeciwlotniczego zestawu raketowego Piorun oraz projektowanego lekkiego pocisku przeciwpancernego Pirat.

Fot. 1. Karabiny – Zakłady Mechaniczne Tarnów



Źródło: Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Fot. 2. Broń i umundurowanie



Źródło: Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Konferencja stanowiła wyśmienitą okazję do przedyskutowania, w gronie fachowców, sekurytologów, wojskowych, posłów, przedstawicieli organizacji proobronnych oraz wszystkich tych osób, którym szczególnie bliskie są problemy związane z obronnością Polski, rozmaitych aspektów tworzenia i funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej, a także trudności i wyzwań związanych ze sprawnym sformowaniem, wyszkoleniem, wyposażeniem oraz dowodzeniem tym rodzajem wojsk.

W trakcie konferencji toczono intensywne dyskusje, debaty i polemiki. Najwięcej sporów i kontrowersji wywołały następujące tematy:

- zagadnienie przechowywania broni i sprzętu wojskowego dla oddziałów Obrony Terytorialnej. Ogólnie biorąc, przedstawiciele organizacji proobronnych postulowali, by broń była przechowywana w domach żołnierzy członków Wojsk Obrony Terytorialnej. Przedstawiciele MON-u z kolei zdecydowanie optowali za przechowywaniem broni i sprzętu wojskowego dla oddziałów WOT w magazynach oraz składach wojskowych;
- zagadnienie mobilności i przypisania do lokalnego terenu. Jedni uczestnicy dyskusji opowiadali się za większą mobilnością oddziałów WOT i umożliwienia im operowania poza terenem powiatu, z którego dany oddział pochodzi. Inni – i ci byli w większości – stali na stanowisku zdecydowanego przyporządkowania poszczególnych oddziałów WOT do konkretnego powiatu, co najwyżej województwa;
- zagadnienie szybkości mobilizacji WOT w czasach kryzysu i wojny. Członkowie organizacji proobronnych wskazywali na to, że możliwe jest zmobilizowanie pododdziałów WOT już w ciągu kilku, kilkunastu godzin od wydania stosownego rozkazu, pod warunkiem, że większa część broni i sprzętu wojskowego gromadzona jest w prywatnych domach żołnierzy. Przywoływano tu przykład Szwecji, która podobno wyjątkowo sprawnie radzi sobie z taką mobilizacją. Przedstawiciele wojska i MON-u wskazywali, że takie oczekiwania są nierealistyczne i oderwane od rzeczywistości.

Z pewnością konferencja stanowiła istotny wkład dla propagowania i rozwoju idei Obrony Terytorialnej w Polsce i stanowiła doskonałe forum do wymiany niejednokrotnie rozbieżnych poglądów, opinii i założeń dotyczących tego nowego rodzaju sił zbrojnych. Miejmy nadzieję, że decydenci i politycy dobrze wykorzystają to wydarzenie dla polepszenia obronności Polski.





---

Varia

Varia

Вариа





## Krzysztof Malinowski

Uniwersytet Szczeciński / Instytut Zachodni w Poznaniu

# Opinia publiczna w Niemczech wobec wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego

## Wprowadzenie

Mimo kilkunastu lat stopniowej reorientacji w zakresie użycia siły militarnej przez zjednoczone Niemcy, wyznaczonej przez udział w operacji NATO przeciw Jugosławii w 1999 r., a później w operacji w Afganistanie, w niemieckiej opinii publicznej i elitach nadal występowały wątpliwości co do politycznych i prawnych kryteriów użycia siły militarnej przez Niemcy. Kryzysy i konflikty międzynarodowe postawiły państwa członkowskie NATO przed koniecznością udzielenia kompleksowej odpowiedzi i okazania większej woli współdziałania oraz solidarności w zakresie operacji militarnych. Wojna w Syrii i konfrontacja sojuszników z tzw. Państwem Islamskim, czy konieczność wzmocnienia funkcji obrony zbiorowej NATO stworzyły spore wyzwania, zwłaszcza dla Niemiec i lansowanego przez nie od 2014 r. programu ostrożnej reorientacji polityki bezpieczeństwa, pod hasłem zyskiwania „nowej odpowiedzialności” (*neue Verantwortung*)<sup>1</sup>. Niemcy stanęły przed dylematem wynikającym z ich coraz wyraźniejszego przywództwa w UE – widocznego m.in. w aspiracjach ratowania projektu europejskiego, czy rozwiązania konfliktu na Ukrainie – a utrzymującą się nadal ostrożną postawą w polityce bezpieczeństwa i selektywnym zaangażowaniem w sojuszniczych działaniach.

Zasadnicze, sceptyczne nastawienie do stosowania siły militarnej, czyli udziału Bundeswehry w sojuszniczych operacjach militarnych, które miałyby charakter

<sup>1</sup> C. Mayor, Ch. Mölling, *Von Libyen nach Syrien. Die Rolle des Militärs in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 28–29, s. 32.

bojowy, zostało przewartościowane w elitach politycznych już wcześniej. Jednak opinia publiczna pozostaje wyjątkowo uwrażliwiona na ten problem. Społeczeństwo w większości nadal preferuje kulturę powściągliwości w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Mimo że od kilku lat w przestrzeni publicznej prowadzi się liczne dyskusje na ten temat, to ono w mniejszym stopniu niż elity polityczne jest skłonne popierać użycie siły militarnej, czyli delegowanie Bundeswehry do udziału w sojuszniczych operacjach militarnych, jako czynnika wzmacniania roli międzynarodowej Niemiec<sup>3</sup>. Kierujące się takimi aspiracjami międzynarodowymi elity polityczne związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa borykały się z problemem, w jaki sposób pogodzić raczej sceptyczne nastawienie opinii publicznej z pragmatycznym podejściem do sprawy operacji wojskowych oraz oczekiwaniami sojuszników, wyrażających wątpliwości, że znacząca rola Bundestagu w procedurze decyzyjnej może ograniczać udział Bundeswehry w operacjach sojuszniczych<sup>4</sup>. Wpływ opinii publicznej na decyzje rządu w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest trudny do określenia, lecz jak zauważa się w literaturze przedmiotu, może on jednak być istotny w warunkach demokratycznego społeczeństwa<sup>5</sup>. Celem artykułu jest przeanalizowanie, czy i do jakiego stopnia nastawienie opinii publicznej koresponduje z działaniami w zakresie polityki bezpieczeństwa, realizowanymi przez rząd koalicji CDU/CSU-SPD w ramach NATO odnośnie do decyzji ze szczytów w Newport i Warszawie w sprawie wzmocnienia wojskowego tzw. wschodniej flanki.

## Dynamika przemian niemieckiej polityki bezpieczeństwa

Działania podejmowane w obliczu wspomnianych konfliktów i kryzysów przez rząd CDU/CSU/SPD pod kierunkiem kanclerz Angeli Merkel mają na celu optymalne przygotowanie Niemiec do większego zaangażowania na arenie międzynarodowej. Kluczowym parametrem zmian jest gotowość ich dostosowania do oczekiwań sojuszników i jednocześnie potwierdzenie znaczenia aksjomatu sojuszniczego dla tożsamości międzynarodowej Niemiec.

Na szczycie NATO w Newport w Walii w 2014 r. Niemcy zdecydowały się wesprzeć linię zainicjowaną przez zwolenników przygotowania Sojuszu na nową sytuację w Europie Wschodniej. W szczególności opowiedziały się za działaniami na rzecz wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu poprzez powołanie do życia specjalnych sił szybkiego reagowania, tzw. szpicu (*Very High Readiness Joint Task Forces*), oraz zwiększenie liczby Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*, NRF) do 40 tys. żołnierzy,

<sup>2</sup> A. Rotter, *Deutschlands gegenwärtige Rolle in der NATO*, „Politische Studien” 2016, nr 470, s. 52.

<sup>3</sup> D. Flesmes, H. Ebert, *The Contested Use of Force in Germany's New Foreign Policy*, „E-International Relations”, 9.09.2016, <http://www.e-ir.info/2016/09/09/the-contested-use-of-force-in-germanys-new-foreign-policy> [dostęp: 25.02.2017].

<sup>4</sup> Ch. Mölling, A. von Voss, *So wird es nichts mit der europäischen Armee*, „Die Zeit”, 20.05.2015.

<sup>5</sup> A. Matlé, J. Varwick, *NATO-Integration und Bündnisolidarität. Der Fall Deutschland*, „Österreichische Militärzeitschrift” 2016, nr 5, s. 616.

a także zadeklarowały powiększenie wydatków wojskowych w ramach podjętej na szczycie inicjatywy osiągnięcia progu 2% wydatków obronnych PKB do 2024 r.<sup>6</sup>

Decyzja rządu w sprawie dostarczenia broni i wyposażenia dla Kurdów w północnym Iraku, aby umożliwić im obronę i walkę z tzw. Państwem Islamskim świadczyła, że Niemcy rzeczywiście są bardziej skłonne niż dotąd do większego zaangażowania. Praktycznym testem dla poszukującej zwiększenia odpowiedzialności międzynarodowej niemieckiej polityki bezpieczeństwa stała się sprawa udziału Bundeswehry w operacji wojskowej przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu jesienią 2015 r.<sup>7</sup> Asumpt dał apel Francji po zamachach w Paryżu o udzielenie pomocy wojskowej w działaniach przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Francja powołała się na art. 42 ust. 7 Traktatu lizbońskiego, który zobowiązuje państwa członkowskie do udzielenia wojskowej pomocy. Ponadto Rada Bezpieczeństwa, na wniosek Francji, przyjęła rezolucję wzywającą państwa członkowskie do wzięcia udziału w działaniach przeciw temu terrorystycznemu tworowi na terenie Syrii i Iraku (rezolucja ONZ nr 2249). Decyzja rządu Merkel o wysłaniu pomocy wojskowej o ograniczonym charakterze została skombinowana ze zwiększeniem kontyngentu niemieckich sił zbrojnych w Mali w ramach dwóch operacji: misji MINUSMA (do 650 żołnierzy) i misję szkoleniową UE EUTM (208 żołnierzy). Dzięki tym posunięciom rząd Merkel, wychodząc naprzeciw sojuszniczym oczekiwaniom, zapewnił sobie znaczącą pozycję w koalicji państw powołanej pod egidą USA w celu powstrzymania rozwoju zagrożeń ze strony ISIS. Niemcy, poprzez udział w operacji uzyskali okazję do zademonstrowania, że ich absencja w operacji przeciwko Libii w 2011 r. była wypadkiem przy pracy. Trzecim przykładem podtrzymania przez Niemcy zaangażowania sojuszniczego jest udział Bundeswehry w operacji *Resolute Support* w Afganistanie. Przypadki te pokazują, w jaki sposób Niemcy wyobrażają sobie realizację postulatu zwiększenia odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe.

Kolejnym przykładem przemian niemieckiej polityki bezpieczeństwa było opublikowanie, w lipcu 2016 r., tzw. *Białej Księgi*<sup>8</sup>. Uznano w niej za jedno z największych zagrożeń sytuację w Europie Wschodniej wzdłuż wschodniej flanki NATO, związane z rosyjską agresją na Ukrainie. Federacja Rosyjska została określona jako państwo, które przy użyciu siły lub groźby jej wykorzystania próbuje zmienić dotychczasową architekturę bezpieczeństwa i granice w Europie. Ponadto podkreślono trwałość wspólnoty euroatlantyckiej oraz zobowiązań sojuszniczych w ramach art. 4 i art. 5 Traktatu waszyngtońskiego, a także uznano, że powinny one opierać się również na trzecim – po odstraszeniu konwencjonalnym i zwiększeniu zdolności reagowania na konflikt hybrydowy – filarze, a więc odstraszeniu nuklearnym. Sojusz Atlantycki, w tym Niemcy, muszą być zdolne do wykorzystania broni nuklearnej w ramach szerokiego wachlarza środków odstraszenia przeciwko potencjalnemu agresorowi. Oznaczało to, że Niemcy podtrzymują politykę nuklearną NATO (*NATO Nuclear Sharing*), zakładającą udostępnianie przez USA taktycznych ładunków jądrowych niektórym

<sup>6</sup> C. Mayor, *Die strategische Anpassung der NATO*, „SWP – Aktuell” 2015, nr 20.

<sup>7</sup> R. Hähnlein, *Die deutsche Militärbeteiligung am Kampf gegen den „Islamischen Staat“ (IS), Warum die deutschen Mandate den künftigen Erfordernissen nur bedingt genügen*, „SWP-Aktuell” 72, November 2016.

<sup>8</sup> M. Kaim, H. Linnenkamp, *Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?*, „SWP-Aktuell” 65, Oktober 2016.

państwom członkowskim. Deklaracja ta była pożegnaniem z inicjatywą wycofania się Niemiec z tej polityki, która była lansowana przez koalicję CDU/CSU/FDP w latach 2009–2013. W *Białej Księdze* stwierdzono, że najważniejsze dla bezpieczeństwa RFN i jej sojuszników są NATO i UE, a Stany Zjednoczone i ich obecność militarna w Europie stanowią podstawę funkcjonowania Paktu Północnoatlantyckiego. Mimo negatywnej oceny działań Rosji, opowiedziano się za utrzymaniem dialogu z nią, m.in. w ramach Rady NATO–Rosja i dyplomacji wielostronnej na forum OBWE.

Reasumując, niemiecka polityka bezpieczeństwa w 2016 r. podlegała w dalszym ciągu przemianom zapoczątkowanym debatą w 2014 r. i zdeterminowanym w coraz większym stopniu przez powiększające się wyzwania i zagrożenia w otoczeniu zewnętrznym. Polityka „małych kroków” przejawiała się w działaniach resortu obrony od jesieni 2014 r. i polegała na stopniowym implementowaniu postanowień szczytu NATO w Walii. W obliczu utrzymującej się rosyjskiej agresji na Ukrainie i bezskuteczności negocjacji z Rosją w formacie normandzkim, przy utrzymujących się prowokacjach rosyjskich, Niemcy stanęły przed koniecznością dostosowania kursu tej polityki do oczekiwań tych sojuszników, którzy postulowali wzmocnienie obecności NATO na tzw. wschodniej flance Sojuszu. Jednocześnie starały się zademonstrować swoje zwiększone aspiracje międzynarodowe przystępując do wojny z tzw. Państwem Islamskim w ramach koalicji chętnych, zachowując przy tym specyficzny niski profil zaangażowania wojskowego.

## Stanowisko Niemiec wobec wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego

Obok USA i Wielkiej Brytanii, Niemcy odgrywają główną rolę w formułowaniu odpowiedzi NATO na zagrożenie ze strony Rosji. Świadczy o tym objęcie przez nich – na mocy ustaleń szczytu NATO w Warszawie – dowództwa nad jednym z czterech batalionów stacjonujących rotacyjnie w Europie Środkowej (obok Wielkiej Brytanii, USA i Kanady). Niemcy włączyły się znacząco w realizację Planu na Rzecz Gotowości (*Readiness Action Plan*) mającego na celu nadanie szpicy pełnej gotowości bojowej. Żołnierze Bundeswehry biorą aktywny udział w działaniach NRF i VJTF (np. w ćwiczeniach Anakonda-16, 7–17.06.2016). Również w następnych latach Niemcy zapewnią istotny wkład do sił NRF i VJTF<sup>9</sup>. Personel niemiecki jest też obecny w Wielonarodowym Korpusie Północ-Wschód w Szczecinie, koordynującym działania NATO w regionie<sup>10</sup>.

Jednocześnie Niemcy były współtwórcą sformułowanej na szczycie strategii łączącej odstraszenie i dialog (utrzymanie otwartych kanałów komunikacyjnych) z Rosją. Kanclerz Merkel i minister Steinmeier podkreślali, że bezpieczeństwo Europy można budować wyłącznie wspólnie z Rosją, nie przeciwko niej. Kwestia polityki wobec Rosji była zresztą źródłem nieporozumień w ramach koalicji rządzącej.

<sup>9</sup> J. Leithäuser, *Vom verlässlichen Partner zum Impulsgeber*, FAZ, 8.07.2016; Merkel: *Russland hat Vertrauen in Europa zerstört*, FAZ, 8.07.2016.

<sup>10</sup> M. Kozubal, *Bundeswehra: najbliższy partner Wojska Polskiego w Europie*, „Rzeczpospolita”, 28.01.2016.



Przeciwko rozbudowie obecności wojskowej NATO w Polsce i państwach bałtyckich oraz zwiększaniu aktywności militarnej (manewry) i za prowadzeniem dialogu zdecydowanie opowiadali się politycy SPD. Minister Steinmeier skrytykował ćwiczenia Anakonda-16 w Polsce<sup>11</sup>.

Ponadto kanclerz Merkel, na szczycie w Warszawie, zadeklarowała dążenie do osiągnięcia poziomu wydatków na obronność w wysokości 2% PKB, co świadczyło o zmianie nastawienia w porównaniu z asekuracyjnymi wypowiedziami na szczycie w Newport w 2014 r., kiedy podkreślała niskie prawdopodobieństwo osiągnięcia przez Niemcy wymaganego poziomu.

Stanowisko Niemiec na szczycie w Warszawie sygnalizowało, że Niemcy kontynuują zwiększanie zaangażowania w działania NATO. Poprzez duży wkład w decyzje szczytu, Niemcy potwierdziły swoje aspiracje i gotowość do odgrywania roli państwa współkształtującego strategię NATO wobec Rosji. W obliczu narastających wyzwań i zagrożeń na południowej i wschodniej flance, działania rządu Merkel świadczyły, że Niemcy wychodzą naprzeciw oczekiwaniom głównych sojuszników i manifestują solidarność sojuszniczą. Świadczyła o tym w szczególności decyzja o objęciu dowództwa nad jednym z batalionów NATO na wschodniej flance. Oznaczała ona zmianę negatywnego stanowiska wobec obecności sił Sojuszu w tym regionie, uzasadnianego koniecznością przestrzegania Aktu Stanowiącego NATO–Rosja z 1997 r.

## Niemiecka opinia publiczna

Kluczowym warunkiem dla realizacji przemian niemieckiej polityki bezpieczeństwa realizowanej przez rząd koalicji CDU/CSU/SPD jest – w perspektywie polityki wewnętrznej – przychylnie nastawienie opinii publicznej. Zachowuje ona ostrożność wobec argumentu, że Niemcy powinny odgrywać bardziej prominentną, odpowiadającą jej potencjałowi, rolę międzynarodową w zakresie bezpieczeństwa. To nastawienie kontrastuje z oczekiwaniami sojuszników i partnerów Niemiec w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Z polskiego punktu widzenia jest interesującym **po pierwsze**, w jakim stopniu opinia publiczna w Niemczech podziela zasadnicze przekonanie elit politycznych i głównych partii politycznych o trwałym zakorzenieniu polityki bezpieczeństwa w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i w związku z tym, czy popiera Sojusz Północnoatlantycki jako podstawowe środowisko bezpieczeństwa Niemiec, oraz **po drugie**, czy niemiecka opinia publiczna dostrzega, że w związku z aneksją Krymu i agresywnymi demonstracjami siły przez Rosję w obszarze Morza Bałtyckiego, kwestia obrony kolektywnej, jako racji istnienia Sojuszu, zyskała na aktualności, oraz w jakiej mierze podziela przekonanie (wyrażane przez część decydentów: kanclerz Merkel, minister obrony von der Leyen) o potrzebie kierowania się przez Niemcy zasadą solidarności sojuszniczej i potrzebie udziału Bundeswehry w umacnianiu wschodniej flanki NATO. Część elit politycznych, w tym politycy współrządzącej SPD, kontestowała kurs na stopniowe dostosowanie niemieckiej polityki bezpieczeństwa do zmieniającej się sytuacji w Europie Wschodniej.

<sup>11</sup> Steinmeier warnt vor 'Säbelrasseln' gegenüber Russland, „Bild am Sonntag”, 20.06.2016.

Poparcie społeczne w Niemczech dla NATO i jego dalszego istnienia, w świetle sondażu *Pew Research Center* z wiosny 2015 r., wprawdzie było niewiele niższe niż w innych, głównych państwach członkowskich Sojuszu, jednak w ostatnich latach wyróżniało się na ich tle wyraźną tendencją spadkową. Odsetek popierających NATO wyniósł w 2009 r. 73%, w 2011 r. – 60%, w 2013 r. – 59%, a w 2015 r. już 55%. Dla Polski poparcie to wynosiło analogicznie 75%, 72%, 64% i 74%. Dla porównania w 2015 r. wyniosło ono we Włoszech – 64%, Francji – 64%, Wielkiej Brytanii – 60%, Kanady – 56%, USA – 49% i Hiszpanii – 47%. W tych przypadkach (za wyjątkiem Włoch) spadki poparcia we wskazanym okresie 2009–2015 były też mniejsze niż w Niemczech (Polska: o 1 p.p., USA o 4 p.p., Francja: o 7 p.p., Wielka Brytania: o 3 p.p., Hiszpania: o 9%)<sup>12</sup>.

W odniesieniu do kluczowej kwestii, określającej rację istnienia Sojuszu Północnoatlantyckiego, czyli wypełnienia obowiązku kolektywnej obrony przez przyjęcie z pomocą militarną w wypadku agresji ze strony Rosji, charakterystyczne były inne elementy, np. odsetek opowiadających się za użyciem siły militarnej w w/w państwach kształtował się na zbliżonym lub tym samym poziomie (Wielka Brytania: 49%, Polska: 48%, Francja: 48%, Hiszpania: 48%), podczas gdy w Niemczech wyniósł on 38% (zbliżony był w przypadku Włoch – 40%)<sup>13</sup>. Ten niski stopień aprobaty w Niemczech koreluje z najwyższym odsetkiem respondentów przeciwnych użyciu siły militarnej (58%) wobec 53% we Francji, 51% we Włoszech, 47% w Hiszpanii, 37% w Wielkiej Brytanii, 34% w Polsce. Można zatem wysnuć ostrożny wniosek, że społeczeństwo niemieckie w 2015 r., w większym stopniu niż społeczeństwa innych państw członkowskich NATO, było sceptycznie nastawione do NATO i w mniejszym stopniu gotowe do wypełnienia obowiązku sojuszniczego poprzez użycie siły militarnej. Uprawniona jest zatem ocena, że w pamięci zbiorowej społeczeństwa niemieckiego zdaje się zatem zanikać przeświadczenie, że obrona terytorialna ma witalne znaczenie dla bezpieczeństwa Niemiec<sup>14</sup>.

Z ukazaną powyżej tendencją spadkową w przypadku Niemiec, koresponduje wynik wcześniejszego sondażu przeprowadzonego na początku konfliktu na Ukrainie (na przełomie marca i kwietnia 2014 r.) przez *Infratest dimap*. Na pytanie o to, jakie jest miejsce Niemiec w konflikcie z Rosją, jedynie 45% respondentów uznało, że Niemcy powinny zająć pozycję w zachodnim sojuszu i aż 49%, że powinna to być pozycja pośrednia między zachodnim sojuszem i Rosją<sup>15</sup>. Sondaż ten potwierdzał w zasadzie słabnące przywiązanie społeczeństwa niemieckiego do przekonania, że Niemcy powinny być lojalnym uczestnikiem sojuszu zachodniego, a zarazem skłonność do przypisywania Niemcom roli pośrednika między Rosją a Zachodem.

Jednak wyniki badania dotyczącego poparcia dla NATO w państwach członkowskich, przeprowadzonego przez *Pew Research Center*, wiosną w 2016 r.<sup>16</sup>, mogą świadczyć o pewnych niewielkich korektach w nastawieniu społeczeństwa niemieckiego.

<sup>12</sup> B. Stokes, *Views of NATO and its role are mixed in U.S., other member nations*, Pew Research Center, March 28, 2016, s. 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>14</sup> Por. A. Matlé, J. Varwick, *NATO-Integration und Bündnissolidarität...*, op. cit., s. 516.

<sup>15</sup> Deutschland *Infratest dimap*; 31.03–1.04.2014, „Statista”.

<sup>16</sup> D. Cuddington, *Support for NATO is widespread among member nations*, Pew Research Center, July 6, 2016, s. 1.

NATO zostało uznane za korzystne (*favorable*) przez 59% respondentów w Niemczech, a odsetek ten był znacząco wyższy niż w przypadku Węgier (57%), Kanady (56%), USA (53%), Francji (49%), Hiszpanii (44%) czy Grecji (25%), choć występowała duża dyskrepancja względem Holandii (71%), Polski (70%), Wielkiej Brytanii (61%), Włoch (59%). Z kolei NATO zostało uznane za „niekorzystne” (*unfavorable*) przez 30% respondentów z Niemiec, podczas gdy wyższe wartości odnotowano w przypadku badanych w Grecji (69%), Hiszpanii (43%) i Francji (38%) lub taką samą w przypadku badanych na Węgrzech (30%). Można przypuszczać, że na tle innych państw członkowskich społeczeństwo niemieckie jest dość umiarkowane w swoim ogólnym postrzeganiu NATO, tzn. raczej traktuje je jako organizację korzystną dla Niemiec. Porównując wstępnie wyniki obu badań *Pew Research Center* (przy założeniu, że oba badania dotyczyły pomiaru pozytywnego nastawienia do NATO jako takiego) należy zauważyć, że w przypadku Niemiec w 2016 r. nastąpił lekki wzrost akceptacji Sojuszu (z wyłączeniem sprawy realizacji zobowiązania do użycia siły militarnej).

Wyniki sondaży po wybuchu konfliktu na Ukrainie i w związku z agresywnymi zachowaniami Rosji pokazały, że wartość NATO jest jednak niepodważalna dla sporej części społeczeństwa. W sondażu Statisty z sierpnia 2014 r. (w związku ze szczytem NATO w Walii) 43,9% badanych oceniało, że NATO przyczynia się do zachowania pokoju w Europie (choć aż 43,6% uznało, że NATO nie ma znaczenia dla pokoju, a 8%, że stanowi ono zagrożenie dla pokoju). Jednocześnie 54% przyznało się do wzrostu obaw przed ryzykiem wojny w Europie, podczas gdy dla 30% ich obawa utrzymuje się na takim samym poziomie<sup>17</sup>.

Z drugiej strony utrzymywała się ostrożność wobec użycia siły militarnej na ponadprzeciętnym poziomie. Na pytanie w sondażu ARD, we wrześniu 2014 r. o to, czy w związku z konfliktem z Rosją NATO powinno stacjonować więcej wojsk w państwach członkowskich w Europie Wschodniej, aż 60% respondentów uznało to za niewłaściwe, a jedynie 35% wyraziło aprobatę<sup>18</sup>. We wcześniejszym sondażu ARD z marca 2014 r. w odpowiedzi na pytanie o potrzebę silniejszej ochrony przestrzeni powietrznej państw wschodnioeuropejskich przez NATO uzyskano podobne wyniki, tj. sprzeciw wyraziło 53% ankietowanych, aprobatę 40%<sup>19</sup>. Wyniki obu sondaży wskazywałyby na ostrożne nastawienie społeczeństwa wobec bardziej zdecydowanych działań NATO. Jednak w obliczu zaostrzenia wojny w Donbasie, na przełomie 2014/2015 r., kolejne sondaże na zlecenie ARD ujawniły, że respondenci w przeważającej większości uznają przydatność NATO i jego znaczenie dla zachowania pokoju w Europie (kwiecień 2014 – 89%; lipiec 2014 – 87%). W sondażu *Infratest dimap*, z lutego 2015 r. (okres zaostrzenia walk w Donbasie), aż 89% respondentów stwierdziło, że NATO jest ważne dla zachowania pokoju w Europie, a 49% – że powinno ono przejąć większą odpowiedzialność w konflikcie na Ukrainie<sup>20</sup>.

Ważnym momentem pozwalającym na uchwycenie ewolucji nastawienia opinii publicznej wobec NATO był jego szczyt w Warszawie i zasadnicze ustalenia państw członkowskich w kontekście konfliktu na Ukrainie. Miały one charakter podwójnej

<sup>17</sup> A. Grief, *Deutsche haben Angst vor Krieg – vertrauen jedoch der NATO*, <https://de.statista.com/infografik/2661/angst-vor-krieg-und-vertrauen-in-nato> [dostęp: 26.02.2017].

<sup>18</sup> ARD-DeutschlandTREND, 1.09–2.09.2014, „Statista”.

<sup>19</sup> ARD-DeutschlandTREND, 31.03–1.04.2014, „Statista”.

<sup>20</sup> ARD-DeutschlandTREND, 2.02–3.02.2015, „Statista”.

strategii złożonej z odstraszenia i dialogu. Decyzji o wzmocnieniu funkcji obrony zbiorowej poprzez dyslokację oddziałów państw sojusznicych w państwach tzw. wschodniej flanki NATO, towarzyszyła oferta dialogu skierowana do Rosji.

W sondażu *Forsy* dla tygodnika „Stern”, na pytanie o przyjętą podwójną strategię odstraszenia i dialogu, jedynie 25% respondentów uznało ją za słuszną i aż 63% wypowiedziało się za tym, aby NATO ograniczyło się do dialogu z Rosją<sup>21</sup>. Z rezultatami sondażu *Forsy* korespondują wyniki kolejnego badania z tego okresu nt. stosunku do Rosji, przeprowadzonego przez *Infratest dimap* na zlecenie ARD. Aż 88% ankietowanych „raczej zgodziło” się z twierdzeniem, że Zachód powinien bardziej starać się o dialog z Rosją, a jedynie 11% „raczej nie” podzieliło tego zdania. Ponadto aż 48% respondentów „raczej” potwierdziło, że może zrozumieć, że Rosja czuje się zagrożona przez Zachód (zdanie to „raczej” odrzuciło 51% respondentów)<sup>22</sup>.

Wreszcie w kluczowej dla państw sojusznicych z Europy Środkowo-Wschodniej kwestii wschodniej flanki NATO, dwa badania przeprowadzone przez renomowane ośrodki w tym samym czasie ukazały sporą dezaprobatę aprobatę społeczeństwa niemieckiego. W sondażu *Forschungsgruppe Wahlen*, na zlecenie ZDF, większość respondentów, bo aż 53%, uznała za „błędne” zwiększenie obecności militarnej NATO w tych krajach, podczas gdy za „właściwe” zaledwie 38% z nich<sup>23</sup>. W sondażu *infratest dimap*, na zlecenie ARD, w odpowiedzi na podobne pytanie, odsetek uznających działania NATO za „niewłaściwe” wyniósł aż 67%, przy czym jedynie 29% badanych uznało je za „właściwe”<sup>24</sup>. Sondaż *Forschungsgruppe Wahlen* dodatkowo dotyczył preferencji partyjnych respondentów. Odsetek respondentów wyrażających dezaprobatę wśród zwolenników poszczególnych partii korespondował z ogólnym nastawieniem prawicy i lewicy wobec NATO i w partiach skrajnych był ponadprzeciętnie wysoki (CDU/CSU – 46%; SPD – 50%; FDP – 58%; Zieloni – 60%; AfD – 65%; Lewica – 77%). Jednak zaskakujący do pewnego stopnia był stosunkowo duży udział głosów wyrażających dezaprobatę wśród zwolenników chadecji, tradycyjnie sprzyjającej NATO i stosunkom transatlantyckim<sup>25</sup>.

Nastawienie społeczeństwa niemieckiego do NATO należy jeszcze uzupełnić o aspekt dotyczący postrzegania Rosji. We wspomnianym sondażu *Forsy* z lipca 2016 r. respondenci wyrazili niewielkie (37%) lub żadne zaufanie (44%) do prezydenta Putina<sup>26</sup>. Wyniki ponownego sondażu *Forsy* dla „Sterna”, z października 2016 r., świadczą o pogarszającym się obrazie Rosji. 51% badanych nie uznało wzajemnych stosunków za „dobre”; 41% uważało, że są „złe” i tylko 6% uznało, że są one dobre. Co najważniejsze, jedna trzecia respondentów wyraziła obawę, że możliwa jest wojna z Rosją, choć 64% z nich nie podzieliła jej. Ponadto aż 84% wyraziło poparcie dla dążenia kanclerz Merkel utrzymywania dialogu z Putinem w sprawie Ukrainy, przy czym tylko 14% uznało to za bezsensowne<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> „Stern”; Deutschland *Forsa* 4.07–5.07.2016, „Statista”.

<sup>22</sup> ARD-DeutschlandTREND; Deutschland *Infratest dimap*, 4.07–5.07.2016, „Statista”.

<sup>23</sup> ZDF Politbarometer; Deutschland *Forschungsgruppe Wahlen*, 4.07–7.07.2016, „Statista”.

<sup>24</sup> ARD-DeutschlandTREND; Deutschland *Infratest dimap*, 4.07–5.07.2016, „Statista”.

<sup>25</sup> ZDF Politbarometer; Deutschland *Forschungsgruppe Wahlen*, 4.07–7.07.2016, „Statista”.

<sup>26</sup> *Deutsche wollen Dialog mit Putin – obwohl sie ihm nicht vertrauen*, „Stern”, 6.07.2016.

<sup>27</sup> O. Kühn, *Jeder dritte Deutsche fürchtet Krieg mit Russland*, FAZ, 26.10.2016.

## Podsumowanie

Obserwacje powyższe mogą świadczyć, że utrzymuje się specyficzne nastawienie społeczeństwa niemieckiego wobec NATO, które polegałoby na jego ogólnej aprobacie (jako wyraz przywiązania do wartości transatlantyckich) i jednocześnie utrzymującym się dystansie do użycia siły militarnej, także w sensie wypełnienia obowiązku sojuszniczej obrony na mocy art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

Utrzymującą się, ogólną akceptacją dla NATO jako instytucji kojarzonej z zapewnieniem pokoju w Europie na zasadzie obrony zbiorowej, towarzyszy stosunkowo wysoka dezaprobatą dla wzmocnienia militarnego wschodniej flanki. Jest to sprzeczność albo paradoks, który można skonstatować, lecz wymaga on krytycznej refleksji. Przy tym charakterystyczne jest, że za ten zaskakujący poziom dezaprobaty odpowiada niewysokie (mniej więcej poniżej 50%) poparcie w elektoratach CDU/CSU i SPD.

Wyniki badań opinii publicznej ukazujące poniżej przeciętne poparcie dla zobowiązania sojuszniczego i wzmocnienia wschodniej flanki – z punktu widzenia sojuszników, zwłaszcza Polski i państw bałtyckich – nie sprzyjają tworzeniu zaufania do polityki Niemiec, a dodatkowo także kontrastują z deklaracjami rządu w sprawie przejścia większej odpowiedzialności międzynarodowej przez Niemcy jako solidnego, lojalnego sojusznika.

Jednocześnie widoczna jest zaskakująco wysoka preferencja dla traktowania NATO jako instytucji dialogu z Rosją, a więc nie tyle jako instytucji zapewniającej poczucie bezpieczeństwa jego członkom poprzez odstraszenie/wzmocnienie militarne. W 2014 r. – a więc jeszcze w początkowej fazie konfliktu na Ukrainie – wyniki jednego z sondaży wskazywały na istnienie silnej preferencji dla odgrywania przez Niemcy roli pośrednika między Rosją i Zachodem.

Rezultaty te są do pewnego stopnia zaskakujące, zważywszy jednak na trwałe przywiązanie do NATO. Można je interpretować jako efekt tradycyjnego nastawienia do Rosji i stosunkowo wysokiej wyrozumiałości dla jej aspiracji hegemonicznych na obszarze b. ZSRR. Świadczyłoby to, że w społeczeństwie niemieckim świadomość, iż działania Rosji zagrażają stabilności całego kontynentu, nie jest zbyt wysoka.

Powstaje pytanie, jak to niewielkie poparcie dla ustaleń ze szczytu w Warszawie będzie rzutować na politykę bezpieczeństwa Niemiec, w szczególności na poczucie solidarności sojuszniczej w NATO wobec państw o wyeksponowanym położeniu geostrategicznym, jak Polska i państwa bałtyckie? A także, jak będzie to oddziaływać na wypełnianie przez Niemcy innych zobowiązań sojuszniczych podjętych na szczytach – czyli podniesienia progu wydatków obronnych do 2% do 2024 r. oraz przygotowania do stworzenia zdolności do odstraszenia Sojuszu, jak i na zacieśnianie współpracy na rzecz integracji wojskowej w Sojuszu?

Należy jednak też zaznaczyć, że nastawienie opinii publicznej do kwestii solidarności sojuszniczej niekoniecznie powinno traktować się jako prosty wykładnik stanowiska rządu Niemiec. Rząd Merkel opowiedział się za rewitalizacją funkcji obrony zbiorowej Sojuszu i podkreśla stale gotowość do wypełnienia zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO. Jednak dla opinii publicznej akceptacja solidarności sojuszniczej jest ważną przesłanką uwiarygadniającą decyzje podejmowane przez Niemcy.



---

Informacje dla Autorów  
Information for Authors  
Информация для авторов







## Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”

### Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu (objętość ok. 12–20 stron) powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów z interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (bold). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

### Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: \*.bmp, \*.tif, \*.jpg lub \*.psd.

Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku (np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123).

### Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstawianie – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

## Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Odwołania / Wstaw przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.).

Przykłady:

- publikacje książkowe  
S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.
- artykuły w czasopismach  
S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie kwadratowym datę dostępu. W zapisie dat generalnie używamy cyfr arabskich.

Istnieje również możliwość nadsyłania tekstów o charakterze historycznym (do działu „Z kart historii”), recenzji oraz komunikatów i sprawozdań.

## Recenzje

Autorzy piszący recenzje proszeni są o dostarczenie zeskanowanej okładki recenzowanej publikacji (może być w skali szarości), a także o umieszczenie w nagłówku recenzji następujących danych: autor i tytuł książki (ew. jej redaktor), tłumacz, nazwa wydawnictwa, miejsce i rok wydania, liczba stron. W przypadku publikacji obcojęzycznych mile widziany jest przekład ich tytułu.

## Streszczenia

Prosimy Autorów o dostarczenie kilkudziesięciu streszczeń artykułów w językach: polskim, angielskim i rosyjskim, wraz z tłumaczeniem tytułu artykułu.

Prosimy również o dołączenie krótkiej notki o autorze (tytuł/stopień naukowy, uczelnia/organizacja), a także oświadczenia, że artykuł nie był wcześniej publikowany ani że nie narusza on praw autorskich innych osób.

Teksty niespełniające powyższych wymogów będą odsyłane autorom z prośbą o uzupełnienie.



## Podstawowe zasady recenzowania artykułów w czasopismach

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(-rzy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów. Za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem: bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt), relacje podległości zawodowej, bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzentki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

W trosce o rzetelność naukową i jakość publikowanych artykułów wydawnictwo wdraża procedurę zabezpieczającą przed zjawiskiem *ghostwritingu*. Zarówno *ghostwriting*, jak i *guest authorship* są przejawem nierzetelności naukowej.

*Ghostwriting* – autor/współautor publikacji wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, nie ujawnia jednak swojego udziału jako jeden z autorów lub nie wymienia się jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

*Guest authorship* – udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji.

Redakcja informuje, że wszystkie wykryte przypadki *ghostwriting* i *guest authorship* będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów, a także będą dokumentowane wszelkie ujawnione przejawy nierzetelności naukowej.

## ZACHĘCAMY DO PRENUMERATY

Zamówienia na prenumeratę prosimy kierować pocztą elektroniczną na adres: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl) lub faksem (nr 12 25-24-593).

Należy podać następujące dane:

- imię i nazwisko (nazwę) osoby (instytucji) zamawiającej
  - adres zamieszkania (siedziby)
  - numer identyfikacji podatkowej (NIP)
- adres, na który ma być przesyłane czasopismo
  - liczbę kolejnych zamówionych numerów
  - liczbę egzemplarzy każdego numeru.

Do ceny zostanie doliczony indywidualny koszt przesyłki.

Szczegółowe warunki prenumeraty oraz formularz zamówienia dostępne pod adresem: [www.ka.edu.pl/ksiegarnia/czasopisma/bezpieczenstwo](http://www.ka.edu.pl/ksiegarnia/czasopisma/bezpieczenstwo)

W sprzedaży dostępne również inne czasopisma Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:

„European Polygraph”

„Krakowskie Studia Międzynarodowe”

„Państwo i Społeczeństwo”

„Studia Prawnicze”

„Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”

Zapraszamy na stronę internetową kwartalnika

[btip.ka.edu.pl](http://btip.ka.edu.pl)