



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* 2016¹ 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 XXI².

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

¹ 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/hU5PC4lwHP0sHbzuN1ypdVtIQngDNJdY-uqaxnlyl-vjZ3gKit7t_eUBgxxYx8dWctvqjquJFyy4bKP0IPr34-TkGB6jDlaxAQnuYwC_wXYZOMfo-BiyWkAxbYS_NwhkwIDd-MifqNfGKmERr94PoWh4Vytx0BWdhT0wqXQ5X6ddSSIzIirMMKgH5nkxt-p-2HjYw845JLWWSqBeefhbo9GDhfwjCP09d5is1JjSxQvMvk2s/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DG730AQ8SA6D30GF3 [dostęp: 4.01.2017].

² 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 sojuszników³.

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 Bundeswehry⁴. *Biała Księga 2016* ukazała 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 załamywania 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,

³ Zob. pełna dokumentacja – Frühere Weissbücher – przypis 1.

⁴ 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 pokojowego⁵.

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 społecznego – 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 wzrastającym 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;

⁵ 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 transatlantyckiego⁶.

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 międzynarodowych⁷.

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 zakaźne⁸.

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;

⁶ Weissbuch 2016. *Zur Sicherheitspolitik...*, op. cit., s. 22–25.

⁷ *Ibidem*, s. 28–33.

⁸ *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 międzynarodowego⁹.

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 przezwyciężenia 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 ONZ¹⁰. W drugiej części analiza dotyczy „Przyszłości Bundeswehry”, jako zasadniczego instrumentu polityki bezpieczeństwa, w tym również działań na rzecz utrzymania przywództwa i odpowiedzialności

⁹ *Ibidem*, s. 49–54.

¹⁰ Zob. szczegółowo *ibidem*, s. 56–82.

międzynarodowej Niemiec. Najistotniejsze zalecenia odnośnie przyszłości Bundeswehry rozwinęto 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)¹¹.

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 zawodowe¹².

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

¹¹ Zob. *ibidem*, s. 87–140.

¹² 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+%2C29.Oktober+2014+&ie=utf8> [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 ministra 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 temat¹³.

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. Terrorysty 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 stanowią 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”;

¹³ 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, nieznane 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 międzynarodowych¹⁴.

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;

¹⁴ 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 międzynarodowych¹⁵.

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

¹⁵ 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 „okrążania Rosji”. Również na ostatnich szczytach NATO w latach 2014–2016 Bundeswehra została włączona w strategię „okrążania 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 wspomagania 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”¹⁶.

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 przejścia 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 Niemczech¹⁷.

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

¹⁶ 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].

¹⁷ 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 Bundeswehrze¹⁸.

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 przewyżczone? Jak można efektywnie działać dla ochrony oraz zmiany klimatu lub przeciwko nielegalnym podsłuchom, przeciwko czemu nie można wykorzystać wojska?”¹⁹

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

¹⁸ 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].

¹⁹ 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 postulatów 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. Merkel²⁰.

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 ostrzeganie 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 finansowej²¹. 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 Europy²². 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

²⁰ 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].

²¹ Por. *Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge*, Hrsg. Auswärtiges Amt, 26.05.2016, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Abteilungen/S_node.html [dostęp: 7.01.2017].

²² *Leitlinien der Bundesregierung. Krisenengagement und Friedensförderung*, Die Bundesregierung. Die Bundesregiwrung, 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 przeznacza 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 euro²³. 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 transatlantycznych 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 UE²⁴.

²³ 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 [dostęp: 7.01.2017].

²⁴ 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 książki 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 o kształtowanie 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 tocznej 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

pokojowego, 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»