



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

**Biuletyn OPINIE FAE**  
nr 15/2015

**Kamil SZUBART**

# **Polityka bezpieczeństwa RFN – „Biała Księga 2016”**



*17 lutego 2015 r. minister obrony Ursula von der Leyen zaanonsowała rozpoczęcie prac nad nowym dokumentem programowym, kompleksowo definiującym politykę zagraniczną i bezpieczeństwa RFN w obecnym środowisku międzynarodowym, przy jednoczesnym zdefiniowaniu priorytetowego katalogu zagrożeń zarówno dla samej RFN, jak i partnerów z UE i NATO. Efekt finalny prac, w postaci jedenastej już „białej księgi” bezpieczeństwa w historii RFN, a trzeciej od chwili zjednoczenia, zostanie zaaprobowany przez Bundestag w II poł. 2016 r., zastępując analogiczny dokument z 26 października 2006 r.*

Niemieckie wysiłki na rzecz opracowania „Białej Księgi 2016” w pierwszej kolejności są determinowane przez szereg wyzwań międzynarodowych, z których wiele zachwiało dotychczasowym systemem architektury bezpieczeństwa w Europie, pośrednio lub bezpośrednio wpływając na RFN i jej partnerów w ramach kluczowych z punktu widzenia Berlina organizacji międzynarodowych, tj. UE i NATO. W odróżnieniu od zagrożeń asymetrycznych<sup>1</sup>, które zdeterminowały analogiczny, aktualnie obowiązujący dokument sprzed prawie 10 lat, promując kierunek rozwoju niemieckich sił zbrojnych w stronę zwiększenia zdolności ekspedycyjnych Bundeswehry, umożliwiając jej prowadzenie operacji w ramach misji typu *out-of-area* – agresywna polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej (FR) we wschodniej Europie przyniosła ze sobą konieczność powrotu do samego „jądra” Traktatu Waszyngtońskiego, a więc kolektywnej obrony członków NATO.

Z drugiej strony, obszar euroatlantycki stoi przed kolejną falą zagrożeń asymetrycznych, generowanych przez islamskie organizacje terrorystyczne – Al-Kaidę i Państwo Islamskie (IS), których członkowie są w stanie przeprowadzić proste, lecz niezmiernie skuteczne ataki terrorystyczne. Ponadto IS – dysponujące określonym terytorium, nieformalną stolicą, czerpiące regularne dochody ze sprzedaży ropy naftowej – generuje

---

<sup>1</sup> „Biała Księga 2006”, podobnie jak przyjęta trzy lata wcześniej, 12 grudnia 2003 r., Europejska Strategia Bezpieczeństwa, były tworzone pod wpływem szoku wywołanego zamachami z 11 września 2001 r. i amerykańską wojną z terroryzmem.



nowy rodzaj zagrożenia terroryzmem islamskim łączącym w sobie bardzo skutecznie elementy zagrożeń asymetrycznych i prowadzących na znaczną skalę lądowych operacji konwencjonalnych, w ramach których istnieje realne zagrożenie użycia broni chemicznej<sup>2</sup>. Finalnie, sukcesy IS zaktywizowały na niespotykaną skalę radykalnych muzułmanów z Europy Zachodniej, którzy zdecydowali się podjąć walkę zbrojną w ramach bojówek kalifatu na terytorium Iraku i Syrii, jak również stanowią zagrożenie dla UE i samej RFN, której co najmniej 750 obywateli jest zaangażowanych w *dżihad* po stronie IS w Syrii i Iraku.

Ekspansja Państwa Islamskiego uruchomiła również na niespotykaną dotychczas skalę migrację ludności z rejonów zajętych, względnie zagrożonych przez IS, która bardzo poważnie narusza bezpieczeństwo wewnętrzne całej UE, a szczególnie jej mniejszych państw członkowskich, mających ograniczone zasoby lub złą sytuację ekonomiczną (m.in. Węgry, Austria i Chorwacja, Grecja).

Kolejnym elementem mającym kluczowy wpływ na kierunek prac, są doświadczenia dla RFN i jej sił zbrojnych z najdłuższej, zakończonej 31 grudnia 2014 r., operacji NATO w Afganistanie, która przez ostatnie 13 lat kształtowała niemiecką politykę bezpieczeństwa, percepcję roli międzynarodowej RFN, jak również przyniosła naszym sąsiadom daninę krwi, w postaci śmierci 54 niemieckich żołnierzy<sup>3</sup>.

## Katalog zagrożeń

Zdefiniowanie katalogu zagrożeń jest kluczowym elementem prac nad „Białą Księgą 2016”, których stratyfikacja w finalnej wersji zdeterminuje niemiecką percepcję zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i zagranicznego na okres kolejnych około 10 lat. Przez wielu niemieckich polityków i ekspertów jest to – dość słusznie – kontestowane, biorąc pod uwagę

---

<sup>2</sup> O możliwości użycia gazów bojowych zarówno przez wojska wierne reżimowi prezydenta Baszira al-Assada jak również rebeliantów donosiły wielokrotnie niemieckie media, opierając się na swoich informatorach wśród oficerów BND. M.in.: M. Gebauer, *Syrien-Krise: BND fängt Beleg für Giftgaseinsatz durch Assad-Regime ab*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/syrien-bnd-faengt-beleg-fuer-giftgaseinsatz-durch-assad-regime-ab-a-919965.html> (7.10.2015).

<sup>3</sup> *Rückblick: Der IS-AF-Einsatz*, [http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcLBDYAgDAXQWVygVXtzC\\_X2wQoNpBqpkji95j1e-Wd4NMH1MFSeeYk6hk6hb0Ki1iD-CmFPGabNYXTdEkuoGgufZRo-RskncQ!!/](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcLBDYAgDAXQWVygVXtzC_X2wQoNpBqpkji95j1e-Wd4NMH1MFSeeYk6hk6hb0Ki1iD-CmFPGabNYXTdEkuoGgufZRo-RskncQ!!/) (7.10.2015).



obecną dynamikę zmian w środowisku międzynarodowym i systemach bezpieczeństwa, których członkiem jest RFN zarówno w aspekcie regionalnym, jak również globalnym. Materia „Białej Księgi 2006”, podobnie jak pierwszej w historii Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) z 12 grudnia 2003 r., systematyzującej wysiłki na rzecz rozwoju EPBiO, została zdeterminowana zamachami z 11 września 2001 r. i amerykańską odpowiedzią w postaci GWOT (*Global War on Terror*).

W kontekście aktualnie prowadzonych prac za kluczowe determinanty i wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego zostały uznane zagrożenia odnoszące się do złamania zasad suwerenności i niepodległości, łączące w sobie szereg działań ofensywnych w ramach tzw. koncepcji konfliktu hybrydowego prowadzonych przez jeden podmiot prawa międzynarodowego w stosunku do drugiego, co przede wszystkim odnosi się do rosyjskiej agresji na terytorium Ukrainy, jak również zagrożenia terroryzmem islamskim w wydaniu IS, które uruchomiło kolejny element mający realny wpływ na bezpieczeństwo obszaru transatlantyckiego, szczególnie europejskiej części, a więc niekontrolowane migracje ludności z obszarów Bliskiego Wschodu, Afganistanu i Afryki Północnej. W kontekście pierwszego determinantu rosyjska aneksja Półwyspu Krymskiego, a następnie wsparcie prorosyjskich separatystów we wschodnich obwodach Ukrainy, doprowadziło do największego kryzysu bezpieczeństwa na starym kontynencie od czasu gwałtownej dezintegracji byłej Jugosławii. Z pewnością jednak w „Białej Księdze 2016” nie znajdzie się bezpośrednie odniesienie do agresywnych i prowokacyjnych działań FR, co w pierwszej kolejności wynika z niemieckiej kultury powściągliwości względem Moskwy, po drugie silnego nacisku *lobby* w postaci rodzimego przemysłu, w interesie którego leży utrzymywanie jak najlepszych relacji na linii Berlin-Moskwa, warunkujących prowadzenie dotychczasowych interesów. Po trzecie wśród wpływowych kręgów politycznych za naszą zachodnią granicą opcja rosyjska ma bardzo silną pozycję, o czym od czasu do czasu przypomina były kanclerz Gerhard Schröder, *de iure* pozostający poza czynną polityką, a *de facto* będący nadal wpływową osobistością w ramach SPD i członkiem rady nadzorczej konsorcjum *Nord Stream*. Ostatnim elementem sprzeciwu wobec jakichkolwiek prób zdefiniowania FR jako państwa odpowiedzialnego za trwałe



zmiany w europejskiej architekturze bezpieczeństwa jest silna penetracja niemieckich środowisk politycznych, przedstawicieli mediów i biznesu przez rosyjskie służby specjalne tj. SWR i GRU, o czym informują coroczne raporty bezpieczeństwa (*Verfassungsschutzbericht*), sporządzane przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (*BfV*), donoszące, że co trzeci pracownik rosyjskiej ambasady przy *Unter den Linden* w Berlinie prowadzi działania, które nadwyrażają lub wykraczają poza akceptowalny prawnie status członka korpusu konsularno-dyplomatycznego.

Z pewnością należy jednak oczekiwać niemieckiej rewitalizacji zobowiązań w ramach artykułów 4. i 5. Traktatu Waszyngtońskiego, będących rdzeniem najpotężniejszego sojuszu polityczno-wojskowego na świecie. Z drugiej strony niemieccy politycy i eksperci bardzo dużą uwagę przywiązują do poszanowania prawa międzynarodowego, szczególnie umów multilateralnych pomiędzy NATO a FR – zwłaszcza Aktu Stanowiącego o Wzajemnych Stosunkach, Współpracy i Bezpieczeństwie z 27 maja 1997 r. – co w perspektywie rosyjskich działań na obszarze bliskiej zagranicy (m.in. konflikt rosyjsko-gruziński z sierpnia 2008 r., aneksja Krymu i konflikt w Donbasie, jak również agresywne działania wobec Bałtów, czy też decyzji o wyjściu z reżimu traktatu o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie CFE przez Moskwę 15 marca 2015 r.) – wydaje się całkowitym anachronizmem, do tego działającym bezpośrednio na niekorzyść sojuszników RFN w Europie Wschodniej.

Drugim elementem, będącym siłą sprawczą wyznaczającą kierunki prac nad niemiecką strategią bezpieczeństwa, są zagrożenia asymetryczne. O ile zagrożenie terrorystyczne znajdzie swoje odzwierciedlenie w projektowanym dokumencie, analogicznie do dokumentu z 2006 r., o tyle bezpośrednio odniesienie do niekontrolowanej migracji (której jesteśmy świadkami w ostatnich miesiącach, a która definiowana jest jako oczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności RFN i partnerów z UE i NATO) zostanie z pewnością wydatnie zredukowane. Wynika to przede wszystkim z silnego nacisku ze strony lewej strony niemieckiej sceny politycznej, tj. *die Linke*, Sojusz 90/Zieloni (*Bündnis 90/die Grünen*), jak również części polityków koalicyjnej SPD. Masowe migracje zostaną zatem z pewnością włączone do szerzej definiowanej koncepcji zagrożeń wynikających



z konfliktów regionalnych na obszarze wokół granic zewnętrznych UE, podobnie jak zostało to ujęte w „Białej Księdze 2006”. Problematyczne pozostaje nadal zdefiniowanie setek tysięcy imigrantów<sup>4</sup> jako „uchodźców politycznych”, czy też „ekonomicznych”, którzy z obozów dla uchodźców w Turcji lub Jordanii ruszyli do Europy, szczególnie do RFN, w odpowiedzi na *Willkommenspolitik* kanclerz A. Merkel. W związku z tym w odniesieniu do powyższej materii należy oczekiwać wyłącznie enigmatycznej wzmianki sytuującej niekontrolowane migracje w ramach szerszego zagrożenia. Nie jest to oczywiście zbyt dużym zaskoczeniem, biorąc pod uwagę, że nawet na szczęblu unijnym da się słyszeć wiele wzajemnie wykluczających się głosów, które z kolei skutecznie dzielą państwa członkowskie.

Znacznie więcej uwagi zostanie poświęcone zagrożeniu terroryzmem, który z pewnością zostanie jednak zdefiniowany w ramach ogólnikowej (i niewiele mówiącej) szerszej definicji, odnoszącej się do całościowego spektrum tego zjawiska, bez konkretnego odniesienia do terroryzmu/ekstremizmu islamskiego, który w chwili obecnej jest bez wątpienia najpoważniejszym zagrożeniem asymetrycznym zarówno dla bezpieczeństwa wewnętrznego RFN, jak również jej partnerów. Wojna domowa w Syrii, w której bierze udział kilka, jak nie kilkanaście podmiotów zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, permanentna słabość irackiego rządu, jak również efekt domina w postaci Arabskiej Wiosny generującej kolejne „czarne dziury bezpieczeństwa” na obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej – dały podstawy do rozwoju IS. Państwu Islamskiemu udało się, wykorzystując postęp technologiczny połączony z popularnością mediów społecznościowych, zaktywizować lub też przeprowadzić pełen proces radykalizacji członków diaspor muzułmańskich w Europie Zachodniej, których to członkowie decydują się na wyjazd do Syrii lub Iraku i aktywną walkę po stronie islamistów. W kontekście RFN liczba rodzimych *dżihadystów* jest szacowana na około 750 osób, co stawia naszych zachodnich sąsiadów na trzecim miejscu w Europie po Francji i Wielkiej Brytanii. Liczby oficjalnie podawane przez

---

<sup>4</sup> Według szacunków ekspertów z Federalnego Ministerstwa Obrony w Berlinie i Bonn do końca 2015 r., na terytorium RFN przybędzie ponad 1 mln imigrantów, co jest 2,5 razy większą liczbą od ilości uchodźców, którzy przybyli do Niemiec w wyniku wojny na Bałkanach w latach 90. ub. wieku.



niemieckie władze federalne mogą być jednak zanizone, biorąc pod uwagę, że wiele rodzin nie zgłasza faktu zniknięcia swoich bliskich.

W odniesieniu do kryzysu migracyjnego, jako *sine qua non* formy terroryzmu, podnoszonej w RFN szczególnie przez polityków centro- i skrajnie prawicowych ugrupowań m.in. Alternatywa dla Niemiec (AfD) i NPD, realnym zagrożeniem jest fakt, że wśród uchodźców znajdują się osoby, które posiadają odpowiednią wiedzę z zakresu obsługi broni i materiałów wybuchowych oraz doświadczenie wojskowe. Pod wpływem niekorzystnych elementów, zastanych w państwach docelowych (m.in. problemy asymilacyjne, wykluczenie, konflikty o podłożu religijno-etnicznym w ramach samych uchodźców) ludzie tacy mogą stać się bardzo łatwym elementem ulegającym radykalizacji religijnej.

Pozostałe elementy w ramach zdefiniowania szerokiego katalogu zagrożeń wydają się dość oczywiste i zostaną powtórzone z poprzedniego dokumentu, a więc: proliferacja broni masowego rażenia, nielegalny handel bronią i technologią wojskową<sup>5</sup>, bezpieczeństwo energetyczne, jak również zagrożenia dla zdrowia i życia, a więc epidemie i pandemie.

### Środowisko bezpieczeństwa RFN

Zdefiniowanie środowiska bezpieczeństwa i jego kluczowych elementów jest *sine qua non* prac nad dokumentem strategicznym pokroju „Białej Księgi”. Pierwszym, a zarazem najważniejszym elementem bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim, pomimo niemieckich wysiłków na rzecz dalszego rozwoju EPBiO, pozostanie bez wątpienia NATO z wiodącą rolą Waszyngtonu. Strategiczne niemiecko-amerykańskie partnerstwo jedynie w nieznacznym stopniu zostało nadwątlone aferą Snowdena, zdemaskowaniem dwóch amerykańskich szpiegów pracujących w Federalnym Ministerstwie Obrony (FMO) i wywiadzie zagranicznym BND. Publiczne wyrażanie dezaprobaty przez kanclerz A. Merkel miało w pierwszej kolejności na celu uspokojenie obywateli i opinii publicznej, po drugie było publiczną naganą dla niemieckich służb, szczególnie BfV i BKA, odpowiedzialnych za

---

<sup>5</sup> Od 2010 r., według raportów rocznych sztokholmskiego SIPRI, RFN jest trzecim największym eksporterem broni i technologii wojskowej na świecie po USA i FR.



ochronę kontrwywiadowczą państwa, które nie były w stanie zapewnić pełnej ochrony przed działaniami ze strony amerykańskich agencji wywiadowczych tj. NSA i CIA. W zaciśniętych gabinetów Urzędu Kanclerskiego i dwóch niemieckich służb specjalnych BfV w Kolonii i BND w Pullach/Berlin zdecydowano się na podjęcie wysiłków w celu dołączenia przez RFN do anglosaskiej wspólnoty wywiadowczej *Five Eyes Treaty*. Byłoby to bezprecedensowym wydarzeniem, gdyby Berlin uzyskał zgodę Waszyngtonu na taki krok, stawiając niemieckie służby na pozycji przynależnej dotychczas w Europie wyłącznie Brytyjczykom. W tym celu na początku listopada 2013 r. do Waszyngtonu udali się szefowie obu służb Hans-Georg Masaßen (*BfV*) i Gerhard Schiendler (*BND*), w pierwszej kolejności aby wyrazić niemieckie zaniepokojenie działaniami amerykańskich służb, a po drugie aby wysondować stanowisko Amerykanów w kontekście ewentualnej zgody na dołączenie do *Five Eyes Treaty*.

W ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, Berlin musi się również mierzyć z turbulencjami w ramach relacji bilateralnych z Turcją, będącą kolejnym kluczowym partnerem dla Berlina, raz ze względu na liczącą prawie 3 mln osób diasporę turecką w RFN, po drugie ze względu na kluczową rolę Ankarę w stabilizacji południowej flanki NATO, będącej w chwili obecnej pierwszą linią frontu z IS. Turcja jest także potencjalnym rejonem zapalnym w relacjach Sojuszu z Rosją, której myśliwce dwukrotnie (w dniach 5 i 6 października 2015 r.) naruszyły przestrzeń powietrzną Turcji. Stosunki niemiecko-tureckie od 2012 r., mają charakter sinusoidy i „małżeństwa z rozsądku”, biorąc pod uwagę wzajemne powiązania pomiędzy Berlinem i Ankarą. Spory wywołuje m.in. aktywność niemieckich służb wywiadowczych na terytorium Turcji, jak również dostawy broni i szkolenia wojskowe na terytorium RFN dla walczących przeciwko IS kurdyjskim *Peszmergom*. 31 sierpnia 2014 r. rząd RFN podjął decyzję o dostarczeniu Kurdom broni, amunicji i wyposażenia wojskowego za kwotę 70 mln euro, natomiast 28 września 2014 r. pierwsi dowódcy *Peszmergów* rozpoczęli szkolenie w ośrodkach Bundeswehry w Bawarii i Badenii-Wirtembergii. Fakty te wywołały oczywistą irytację w Ankarze, szczególnie w odniesieniu do decyzji o dostarczeniu Kurdom przenośnych zestawów przeciwpancernych *MILAN* i *Carl Gustaf*.





Z drugiej strony, niezależnie od wszelkich tarć na linii Berlin-Ankara, niemieccy żołnierze biorą udział w ochronie tureckiej przestrzeni powietrznej, czy to w ramach NATO-wskiej misji samolotów *E-3 AWACS*, czy też (od stycznia 2013 r.) w ramach trójstronnego (USA, Holandia i RFN) kontyngentu obrony powietrznej *Patriot Pac-3* wzdłuż granicy turecko-syryjskiej. Planowany czas końca mandatu tej ostatniej operacji to styczeń 2016 r., jednak w połowie sierpnia 2015 r. pojawiły się pierwsze doniesienia, że Berlin zdecyduje się na wcześniejsze wycofanie swojego kontyngentu.

Z pozostałymi sojusznikami z NATO, współpraca Berlina – o ile nie rozwija się harmonijnie – to nie ma zbyt wielu tarć i nieporozumień na płaszczyźnie twardego zagrożenia bezpieczeństwa, wobec których został ukonstytuowany Sojusz u zarania swoich dziejów. W kontekście współpracy z państwami trzecimi, w odróżnieniu od „Białej Księgi 2006” w nowym dokumencie nie zostanie z pewnością wprost wyartykułowane pełne członkostwo Gruzji i Ukrainy w strukturach Sojuszu, zostawiając Tbilisi i Kijowowi furtkę w postaci dotychczasowych ram współpracy tj. Komisji: NATO-Ukraina i NATO-Gruzja. Takie rozwiązanie wydaje się logiczne, biorąc pod uwagę niemiecko-francuskie *vetos* dla przyznania Ukrainie Planu na Rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan, MAP*) na szczycie NATO w Bukareszcie w dniach 2-4 kwietnia 2008 r.

Zwiększenie wydatków na cele obronne, w perspektywie zagrożeń generowanych przez agresywną politykę FR we Wschodniej Europie, do zalecanego przez NATO poziomu 2 proc. PKB w kontekście RFN wydaje się jedynie pobożnym życzeniem biorąc pod uwagę obecne 1,2–1,4 proc. PKB, o czym otwarcie mówią członkowie parlamentarnej komisji obrony (*Verteidigungsausschuss*) zarówno z CDU/CSU, jak i SPD. Można oczekiwać jedynie nieznacznego wzrostu, co będzie przede wszystkim związane z niemieckim wkładem w tzw. szpicę (*VJTF*) w ramach Sił Szybkiego Reagowania NATO (*NRF*).

Rozwój zdolności UE na płaszczyźnie reagowania kryzysowego w ramach EPBiO i koncepcji Grup Bojowych UE zostanie, podobnie jak w przypadku analogicznego dokumentu z października 2006 r., umieszczony tuż za NATO. Od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r. UE uzyskała nowe narzędzia w kreowaniu swojej



polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, m.in. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (EEAS), jak również nowe ambicje o charakterze strategicznym tj. zostania aktorem globalnym, które to zostaną poparte przez RFN w ramach „Białej Księgi 2016”. Również w kontekście UE dostrzeżono konieczność rewitalizacji już anachronicznej z perspektywy czasu i dynamiki obecnych zmian w środowisku międzynarodowym ESB z 12 grudnia 2003 r., co zostało m.in. wyrażone we wspólnym oświadczeniu ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego wygłoszonym 30 marca 2015 r., w Poczdamie.

Trzecią kluczową organizacją bezpieczeństwa o charakterze globalnym w enumeratywnym wyliczeniu w ramach „Białej Księgi 2016” pozostanie ONZ, w ramach której Berlin zamierza kontynuować swoje wysiłki na rzecz reformy Rady Bezpieczeństwa (uczestnictwo w ramach nieformalnej grupy G-4<sup>6</sup>) i uzyskania dla siebie stałego członkostwa, jak również zaktywizować swój udział w pracach i działaniach organizacji, szczególnie w kontekście kluczowych kryzysów. Niemieckim politykom i opinii publicznej przypomina o tym wstrzymanie się RFN od głosu (miejsce niestałego członka RB ONZ) w kontekście głosowania nad rezolucją RB ONZ nr 1973, upoważniającą społeczność międzynarodową do użycia „wszelkich niezbędnych środków” do ochrony ludowości cywilnej w Libii 17 marca 2011 r., co skutkowało z kolei brakiem partycypacji niemieckiego lotnictwa w nalotach na pozycje wojsk wiernych M. Kaddafiemu, a co za tym idzie przejęciem inicjatywy przez wracającą do struktur wojskowych NATO Francję<sup>7</sup>.

Jako ostatni element z pewnością zostanie podkreślona rola OBWE, pomimo jej permanentnych perturbacji organizacyjnych, kontestowania sensu członkostwa m.in. przez Kanadę, jak również pełnienia w ostatnich latach przewodnictwa przez państwa oskarżane o nagminnie nadużywające lub wręcz łamanie praw człowieka i swobód obywatelskich m.in. Kazachstan w 2010 r., czy też Ukraina w 2013 r.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> G-4: RFN, Brazylia, Indie i Japonia.

<sup>7</sup> Francuski powrót do struktur wojskowych NATO został zapowiedziany przez prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego podczas jubileuszowego szczytu w Strasburgu i Kehl 3-4 kwietnia 2009 r.

<sup>8</sup> Szczyt podsumowujący przewodnictwo Ukrainy odbył się w dniach 5-6 grudnia 2013 r., a więc w okresie protestów na Majdanie Niezależności i tydzień po pierwszej pacyfikacji protestujących przez Berkut.



Dla RFN, OBWE odgrywa kluczową rolę w ramach tzw. miękkich aspektów bezpieczeństwa (*soft power*), biorąc pod uwagę, że jej rola wzrosła w kontekście konfliktu w Donbasie i rozmów mińskich. Ponadto w 2016 r. to właśnie RFN i minister F.W. Steinmeier będą przewodzić organizacji, tym samym będzie to pierwsze przewodnictwo Berlina w KBWE/OBWE od 1991 r. Na niekorzyść OBWE przemawia jednak mechanizm kontroli zbrojeń konwencjonalnych, który od chwili zawieszenia udziału w jego pracach przez Rosję w lipcu 2007 r., a następnie notyfikacji o całkowitym jej wyjściu z reżimu CFE w marcu 2015 r., został znacząco ograniczony, opierając się w chwili obecnej jedynie o tzw. mechanizm wiedeński (mechanizm konsultacji i współpracy przewidziany na wypadek nadzwyczajnej aktywności wojskowej), oraz Traktat o Otwartych Przestworach z 24 marca 1992 r.

### Przyszłość Bundeswehry

18 maja 2011 r., ówczesny minister obrony RFN Thomas de Maizière, przedstawił dokument programowy Wytyczne Polityczno-Obronne (*Verteidigungspolitischen Richtlinien, VPR*) w odniesieniu do kolejnego, jak na razie ostatniego etapu reformy Bundeswehry służącego redukcji stanu osobowego, a co za tym idzie kosztów, przy jednoczesnym zwiększeniu mobilności i interoperacyjności niemieckich sił zbrojnych. 1 lipca 2011 r., zdecydowano się zawiesić obligatoryjną służbę wojskową za naszą zachodnią granicą, dokonując ostatniego etapu modernizacji Bundeswehry, trwającego w kilku etapach praktycznie od chwili unifikacji byłych landów NRD z RFN w 1990 r.

Rok wcześniej, tj. w 2010 r., osiągnięto zakładany poziom redukcji stanu osobowego Bundeswehry, mającego wynosić 185 tys. żołnierzy i oficerów, a więc kluczowy etap w transformacji niemieckich sił zbrojnych od armii obrony terytorialnej do armii posiadającej możliwości ekspedycyjne w ramach operacji *out-of-area*. Jednak szybciej od reformy przebiegały zmiany w niemieckim ustawodawstwie, m.in. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe z 12 lipca 1994 r., w odniesieniu do zgodności operacji Bundeswehry poza obszarem traktatowym NATO z niemiecką Ustawą Zasadniczą



(*Grundgesetz*). Pomimo kolejnych reform i doświadczeń z najpoważniejszego zaangażowania, również w operacje bojowe, w Afganistanie, zdolności ekspedycyjne Bundeswehry nadal pozostają na poziomie maksimum 5 tys. żołnierzy. Praktycznie pokrywa się to z ekwiwalentem niemieckiego kontyngentu w Afganistanie, który w swojej szczytowej fazie we wrześniu 2010 r., wyniósł 4,9 tys. żołnierzy. W dalszym ciągu Bundeswehra, podobnie jak inni europejscy sojusznicy (poza Wielką Brytanią i Francją), cierpi na brak wystarczających zdolności w kontekście transportu lotniczego dalekiego zasięgu.

W celu utrzymania stanu osobowego na poziomie 185 tys. żołnierzy, biorąc pod uwagę drenaż kadr, emerytury, jak również konieczność konkurowania o najlepszych kandydatów z sektorem cywilnym, Bundeswehra potrzebuje 15 tys. rekrutów rocznie. W kontekście RFN jest to bardzo trudno osiągnąć, pomimo 81 mln populacji, o czym świadczą dobitnie statystyki, dopiero w 2014 r. udało się przekroczyć liczbę 10 tys. kandydatów. W nawiązaniu do roli Bundeswehry w okresie post-afgańskim z pewnością w „Białej Księdze 2016” znajdzie się odwołanie do koncepcji „przewodzenia od/ze środka” (*Führung aus der Mitte*) będącego obok „zintegrowanego bezpieczeństwa” (*Vernetzte Sicherheit*) słowami kluczami wielokrotnie eksponowanymi przez minister U. von der Leyen podczas 51. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, 6-8 lutego 2015 r. Pierwszy z nich odnosi się do multilateralnej polityki bezpieczeństwa RFN, sugerujący podejmowanie działań wyłącznie w ramach szerszej koalicji międzynarodowej i w oparciu o mandat społeczności międzynarodowych, swoistym *novum* jest brak jednoznacznego podkreślenia oparcia się wyłącznie na środkach pozamilitarnych jak to miało miejsce przez całe lata 90. i na początku XXI wieku w ramach koncepcji *Zivilmacht*. Drugi element, dość mglisty jest niemiecką interpretacją unijnego *Comprehensive Approach* opartego na szerokim wachlarzu środków militarnych, pozamilitarnych, dyplomatycznych, ale również zaangażowania sektora organizacji pozarządowych *etc.*, w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, co *de facto* odnosi się wyłącznie do działań stabilizacyjnych na obszarach post-konfliktowych.

Reasumując, w projektowanej obecnie „Białej Księdze 2016” znajdą się przede wszystkim odniesienia do zwiększenia zdolności interoperacyjnych Bundeswehry,



kluczowych w wielonarodowych przedsięwzięciach takich jak *NRF*, *VJTF* i Eurokorpus (*Eurocorps*), utrzymanie obecnego stanu osobowego na poziomie 185 tys., a co za tym idzie przyciągnięcie do służby najbardziej wartościowych kandydatów poprzez konkurencję z sektorem prywatnym, którą jak na razie Bundeswehra nadal przegrywa. W kontekście natowskich rekomendacji wydatków na cele obronne na poziomie 2 proc. PKB, pomimo zgody kanclerz A. Merkel na szczycie Sojuszu w walijskim Newport (4-5 września 2014 r.) na zwiększenie budżetu obronnego RFN w następnych latach, będzie to niezmiernie trudno osiągnąć, biorąc pod uwagę konieczność praktycznie dwukrotnego zwiększenia obecnej kwoty tj. 32,44 miliardy euro w 2014 r., która jest nawet niższa od wydatków rok wcześniej tj. 33,26 miliarda w 2013 r. (dane *SIPRI*)<sup>9</sup>.

### Agenda prac

Główną rolę w pracach nad „Białą Księgą 2016” odgrywa FMO w ramach którego powołano doraźną 12-osobową grupę roboczą skoncentrowaną wyłącznie na pracach nad przygotowaniem zarysu dokumentu. Analogiczne komórki powołano w resorcie dyplomacji (*Auswärtige Amt*), Ministerstwie Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*Bundesministerium des Innern*), oraz w Urzędzie Kanclerskim (*Bundeskanzleramt*), który z kolei pełni rolę elementu spajającego i koordynującego pracę poszczególnych grup zadaniowych, w tym głównej grupy w ramach resortu obrony. Jest to pierwszy i najważniejszy krąg, w skład którego wchodzi również przedstawiciele niemieckich służb specjalnych, zarówno cywilnych (tj. BfV i BND), jak i wojskowych MAD, oraz BKA (w kontekście zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, jak również w materii o charakterze kontrwywiadowczym).

W ramach drugiego kręgu znajdują się pozostałe federalne ministerstwa oraz najbardziej wpływowe i opiniotwórcze *think tanki* z Berlina, tj. Niemieckie Towarzystwo

---

<sup>9</sup> Za: *Military spending in Europe in the Wake of the Ukraine Crisis*,  
<http://www.sipri.org/media/website-photos/milex-media-backgrounder-2015> (5.10.2015).





Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP*) i SWP (*Stiftung Wissenschaft und Politik*), oraz powiązane z partiami politycznymi fundacje, m.in. Fundacja Konrada Adenauera, Fundacja Friedricha Eberta *etc.* W zamyśle było więc zaangażowanie w prace nad *Białą Księgą 2016* jak najszerszego i dostępnego grona ekspertów, zarówno z sektora rządowego, jak i ze środowisk eksperckich reprezentujących trzeci sektor i niemieckie szkolnictwo wyższe. W związku z tym zdecydowano się na ustanowienie pięciu pól wymiany poglądów i opinii, z których każde jest dedykowane innej grupie zaangażowanej w strategiczny przegląd bezpieczeństwa: *briefingi* prasowe, platforma *online* (uruchomienie strony internetowej [www.weissbuch.de](http://www.weissbuch.de), gdzie każdy obywatel (i nie tylko) może dodać swój komentarz i opinię (według zapewnień ze strony FMO każda wiadomość zostanie uważnie przeczytana), wywiady z ekspertami (dedykowane środowisku akademickiemu), rozmowy międzyresortowe (mające z oczywistego powodu charakter zamknięty) i warsztaty połączone z dyskusjami ekspertów (wielostronne forum wymiany idei dla *think tanków*, środowiska akademickiego i niezależnych ekspertów).

W kontekście ostatniej inicjatywy zdecydowano się przeprowadzić 10 spotkań-debat od 13 kwietnia do 15 października 2015 r., podczas których dyskutowano o najpoważniejszych wyzwaniach dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RFN i sojuszników z UE i NATO, m.in. narodowy system wczesnego ostrzeżenia na wypadek poważnych kryzysów międzynarodowych (3 czerwca 2015 r. w resorcie spraw zagranicznych w Berlinie), wojna hybrydowa (23 czerwca 2015 r. w siedzibie *DGAP* w Berlin), czy też poświęcony bezpieczeństwu cybernetycznemu (17 września 2015 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przy współpracy z Uniwersytetem Bundeswehry w Monachium). W czasie dziesięciu spotkań równoległe do innych platform „*dialogu strategicznego*” udział wzięło 300 ekspertów zarówno z RFN, jak i z zagranicy, gdzie największą grupę 32 proc. stanowili eksperci rządowi, 25 proc. osoby reprezentujące *think tanki* niemieckie i 13 proc. eksperci afiliowani przy zagranicznych *think tankach*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Obcokrajowcy biorący udział w inicjatywach związanych z pracami na *Białą Księgą 2016* stanowili według danych FMO 18 proc. wszystkich zaproszonych ekspertów.



Do końca 2015 r. zakończy się zatem pierwsza faza konsultacji eksperckich, natomiast proces fizycznego tworzenia dokumentu (druga faza), jest przewidziany na styczeń 2016 r., co potrwa z pewnością do kwietnia 2016 r. Następnie wersja robocza „Białej Księgi” trafi na konsultacje międzyresortowe, które w zależności od płynności uzyskiwania konsensu w odniesieniu do zawartej w niej materii i poszczególnych rozdziałów mogą trwać ok. 2-3 miesięcy, w wersji zawierającej wszelkie zgłoszone poprawki dokument musi zostać następnie zaakceptowany przez rząd federalny, który następnie trafi na forum Bundestagu. Finalne zakończenie prac i implementacja „Białej Księgi 2016” nastąpi w okresie sierpień-październik 2016 r.

### Konkluzje

- Rozpoczęcie prac nad nową strategią bezpieczeństwa RFN w postaci „Białej Księgi” spowodowane jest w pierwszej kolejności dezaktualizacją obecnie obowiązującego dokumentu z października 2006 r., w wyniku bardzo dużej dynamiki zmian środowiska międzynarodowego, w tym naruszenia ładu międzynarodowego na starym kontynencie w wyniku agresywnych działań FR. Ponadto ekspansja terytorialna IS wokół południowych i południowo-wschodnich granic UE i NATO uruchomiła niespotykaną od czasów zakończenia II wojny światowej migrację ludności w głąb UE, które przynosi naruszenie ładu wewnętrznego państw członkowskich UE, przy okazji dzieląc dotychczasowych sojuszników w ocenie zaistniałej sytuacji.
- W szeregu państw sojuszniczych RFN, m.in. Francji i Hiszpanii (2013), Polsce (2014), USA (2015), dokonano przeglądu strategicznego, który warunkował przyjęcie nowych dokumentów z zakresu bezpieczeństwa narodowego w związku z dezaktualizacją poprzednio obowiązujących strategii.
- Struktura opracowywanego dokumentu z pewnością nie będzie się zasadniczo różnić od aktualnie obowiązującej „Białej Księgi 2006”, składając się z dwóch części, w ramach której pierwsza zdefiniuje katalog zagrożeń i środowisko międzynarodowe RFN, natomiast druga część poświęcona zostanie kierunkom rozwoju Bundeswehry.

- W odróżnieniu od prac nad poprzednim dokumentem w okresie 2005–2006, tym razem zdecydowano się na znaczną skalę przeprowadzić szerokie konsultacje obejmujące środowiska akademickie, *think tanki* i niezależnych ekspertów zarówno z kraju, jak i z zagranicy, co ma za zadanie wniesienie świeżego pozarządowego spojrzenia na kwestie bezpieczeństwa RFN, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym.
- W ramach „Białej Księgi 2016” zostaną wprowadzone po raz pierwszy *Führung aus der Mitte* lub odświeżone *Vernetzte Sicherheit* – terminy odnoszące się do roli międzynarodowej RFN w kontekście reagowania kryzysowego, łącznie z użyciem elementu siły w postaci udziału Bundeswehry w autoryzowanych operacjach społeczności międzynarodowej.

---

*Tezy przedstawiane w serii „Biuletyn OPINIE” Fundacji Amicus Europae  
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !*



Polityka bezpieczeństwa RFN – „Biała Księga 2016”

Biuletyn OPINIE FAE nr 15/2015

Kamil Szubart

### Kontakt

**Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego  
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5  
00-565 Warszawa

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

email: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl), [www.fae.pl](http://www.fae.pl)

### Biuletyn OPINIE FAE nr 15/2015

**Polityka bezpieczeństwa RFN  
– „Biała Księga 2016”**

**Autor: Kamil Szubart**

Ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*.

Absolwent Uniwersytetu Ruprechta-Karola w Heidelbergu, studiów magisterskich na UJ i UW oraz studiów podyplomowych w WSOWL im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu. Wielokrotny stypendysta w RFN, Austrii, ChRL i USA. Obecnie przygotowuje dysertację doktorską z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego na WDiNP UW.



Nadrzędną misją **Fundacji AMICUS EUROPAE** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

**Do najważniejszych celów Fundacji należą:**

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.