

KRZYSZTOF MALINOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-2444-8083

krzysztof.malinowski@amu.edu.pl

POLITYKA OBRONNA NIEMIEC POD WPLYWEM WOJNY NA UKRAINIE – FINANSOWANIE, REFORMY I ZDOLNOŚCI OPERACYJNE

Germany's Defense Policy under the Influence of the War in Ukraine —Funding, Reforms, and Operational Capabilities

The defense transformation program has been outlined in numerous security and defense policy documents. Despite concrete decisions, the implementation of the changes has not yet reached critical mass and is at a standstill. So far, this is manifested in the lack of a secure continuation of the sustained increase in defense spending, the complicated reform of the Bundeswehr, and the ambivalent nature of military assistance to Ukraine. Regardless of the preferences of the governing coalition parties, the factors influencing the implementation of changes and incomplete results are to be found in the nature of German defense policy, namely constitutional constraints, as well as the deficient design of security policy institutions (the Ministry of Defense, the Bundeswehr) and the inconsistent relationship between the state and the arms industry. The article analyzes the impact of these factors on the transformation of security policy in three areas: defense spending, the problems of Bundeswehr reform, and Germany's commitment to strengthening collective defense within NATO.

K e y w o r d s: German security policy, Zeitenwende, defense spending, Bundeswehr, NATO eastern flank.

Polityka obronna Niemiec pod wpływem wojny na Ukrainie – finansowanie, reformy i zdolności operacyjne

Wojna na Ukrainie wymusiła „epokowy zwrot” (*Zeitenwende*) w niemieckiej polityce obronnej, ogłoszony przez kanclerza Olafa Scholza w 2022 r. Kluczowe działania w okresie rządów koalicji SPD / Zieloni / FDP dotyczyły zwiększenia wydatków obronnych, modernizacji sił zbrojnych i ich dostosowania do nowych wymagań sojuszniczych. Realizacja tych zamierzeń napotykała różne bariery instytucjonalne i administracyjne. Chociaż program *Zeitenwende* był popierany przez główną partię opozycyjną (CDU / CSU), brakowało pełnego konsensu co do zakresu reform. Przeszkodę stanowiły spory wewnątrz koalicji rządzącej i zróżnicowane kalkulacje co do uwzględnienia wydatków socjalnych i respektowania zasad polityki fiskalnej. Autor formułuje hipotezę, że mimo ogłoszenia przez rząd Scholza przełomowego programu zmian w zakresie polityki bezpieczeństwa, jak i pomimo konkretnych decyzji w zakresie obronności, ich realizacja do końca rządów koalicji SPD / Zieloni / FDP (do początków 2025 r.) nie osiągnęła masy krytycznej i znalazła się w impasie. Dla wyjaśnienia znaczenia ograniczeń instytucjonalnych i wewnątrzpolitycznych dla *Zeitenwende*, w artykule przeanalizowano trzy wybrane obszary obronności: wydatki obronne, reorganizację sektora obrony oraz rolę Niemiec w ramach kolektywnej obrony NATO.

Słowa kluczowe: polityka obronna Niemiec, „epokowy zwrot”, wydatki na obronność, niemiecki przemysł obronny, wschodnia flanka NATO.

WSTĘP

Proklamowane przez kanclerza Olafa Scholza zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w przemówieniu w Bundestagu 27 lutego 2022 roku określa się emblematycznie jako „epokowy zwrot” (*Zeitenwende*), choć sam kanclerz odniósł to pojęcie raczej do aktualnych zjawisk międzynarodowych – powrotu do ery konfrontacji i pogłębiających się podziałów między Zachodem a Rosją, podziałów między światem demokracji a światem dyktatur i totalitaryzmów. Jednocześnie O. Scholz zapowiedział podniesienie wydatków obronnych Niemiec do 2% PKB i powołanie do życia specjalnego funduszu do finansowania zakupów uzbrojenia w wysokości 100 mld euro. Zagadnienie to stało się szybko przedmiotem krytycznych analiz eksperckich i akademickich. Pogląd, że *Zeitenwende* stanowi rzeczywiście nowy rozdział niemieckiej polityki bezpieczeństwa i wyraźne zerwanie z przeszłością, tj. dotychczasowym pasywnym

stanowiskiem w sprawach obronności, a przy tym ostateczne pożegnanie z wcześniejszą powściągliwą kulturą strategiczną, prezentował jako jeden z pierwszych Bernhard Blumenau¹. Stopniowo uwagi badaczy absorbowały czynniki i uwarunkowania, które utrudniały realizację zapowiadanych zmian. Analizowano przeszkody w kontekście wewnętrznym – np. Tobias Bunde identyfikował problemy z niepełną aprobatą dla nowego kursu nie tylko w samych elitach politycznych, ale i opinii publicznej². Znany ekspert ds. polityki bezpieczeństwa Carlo Masala wskazywał, że źródłem inercji rządu może być też zbyt pasywna postawa biurokracji i „establishmentu obronnego”, działającego nadal jakby w czasie pokoju³. Dyskutowano kwestię, w jakim stopniu *Zeitenwende* oznacza fundamentalną zmianę polityki. Benjamin Tallis uważał, że stanowi ona jedynie adaptację bądź zaledwie korektę kursu⁴. Patrick Mello wskazywał natomiast, że *Zeitenwende* jest właśnie fundamentalną zmianą w sensie „zmiany orientacji międzynarodowej w niemieckiej polityce zagranicznej”⁵. Autor ten zidentyfikował reorientację niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jako nieodwracalną, dostrzegając m.in., że doszło do przededefiniowania autokonceptcji roli międzynarodowej Niemiec i do zmiany w działaniach międzynarodowych rządu kanclerza O. Scholza. Na niejednoznaczność przemian zwróciła uwagę natomiast Aylin Mattlé, która była zdania, że nie ukształtowała się jeszcze jednoznacznie nowa kultura strategiczna świadcząca o reorientacji polityki bezpieczeństwa⁶.

Ponieważ dynamiczny rozwój sytuacji wojennej na Ukrainie nieustannie zwiększa skalę wyzwań i jednocześnie presję na niemiecką politykę, wydaje się, że powinno się także podjąć refleksję nad efektami dotychczasowych działań w zakresie *Zeitenwende*. Przede wszystkim dlatego, że zasięg przemian pozostaje, przynajmniej częściowo,

¹ B. Blumenau, *Breaking with Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign Policy*, „International Affairs” 2022, nr 98 (6), s. 1895–1913.

² T. Bunde, *Lessons to Be Learned? Germany's Zeitenwende and European Security after the Russian Invasion of Ukraine*, „Contemporary Security Policy” 2022, nr 3 (43), s. 516–530.

³ C. Masala, *Die Zeitlupenwende*, „Die Zeit”, 9 lutego 2023.

⁴ B. Tallis, *The Zeitenwende is Here, It's just Unevenly Distributed*, „Internationale Politik Quarterly”, 3 kwietnia 2023.

⁵ P. Mello, *Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War Against Ukraine*, „Politics and Governance” 2024, t. 12, art. 7346, s. 1–17.

⁶ A. Mattlé, *Deutschlands Zeitenwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik: The Good, the Bad, and the Ambiguous*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2024, nr 17, s. 1–10.

nadal problematyczny, a ich tempo spowolnione. Przejawia się to jak na razie m.in. w braku zapewnionej kontynuacji trwałego zwiększania wydatków na obronność, komplikującej się reformie sektora obronnego, jak i np. w ambiwalentnym charakterze pomocy wojskowej dla Ukrainy, wprawdzie znacząco rosnącej.

Ważna rola w tych niedomaganiach przypada partiom tworzącym koalicyjny rząd (SPD / Zieloni / FDP). Ich stanowiska w pierwszej fazie przemian wiosną 2022 roku wprawdzie zbliżyły się, np. w ogólnej akceptacji dla zwiększenia wydatków obronnych czy przekazywania uzbrojenia dla Ukrainy. Jednak kwestie obronności mimo wszystko pozostają nadal przedmiotem kontrowersji nie tylko w samej koalicji rządzącej, ale także między koalicją i chadecką opozycją (CDU / CSU), przy udziale skrajnych partii kontestujących przemiany: AfD, Die Linke i nowego ugrupowania Sojusz Sahry Wagenknecht (Bündnis Sahra Wagenknecht, BSW)⁷.

Autor formułuje hipotezę, że w stosunku do zarysowanego programu zmian w kierunkowych państwowych dokumentach w zakresie polityki bezpieczeństwa, w deklaracjach partyjnych SPD, Zielonych, FDP i CDU / CSU, jak i pomimo konkretnych decyzji i działań rządu w zakresie obronności, realizacja *Zeitenwende* nadal nie osiągnęła jeszcze masy krytycznej i znajduje się w impasie. Za ten stan rzeczy odpowiadały różnorakie ograniczenia systemowe i instytucjonalne. W niniejszym artykule proponuje się zatem, żeby determinant skomplikowanego przebiegu zmian, poszukiwać nie tylko w zróżnicowanych preferencjach partyjnych, jak i w kluczowej tutaj kwestii wydatków obronnych, lecz jednocześnie uwzględniać różne ograniczenia konstytucyjne, jak również deficytowy kształt i wadliwą organizację instytucji właściwych dla polityki bezpieczeństwa⁸. Dla wyjaśnienia znaczenia tych ograniczeń dla *Zeitenwende*, w artykule przeanalizowano trzy wybrane obszary obronności: wydatki obronne, reorganizację sektora obrony oraz rolę Niemiec w ramach kolektywnej obrony NATO.

⁷ Autor przeanalizował rolę partii politycznych już wcześniej, wskazując m.in. że dynamikę przemian *Zeitenwende* ograniczały tarcia nie tylko na linii koalicja – opozycja, lecz także w ramach samej koalicji, a zwłaszcza w samej SPD. Por. K. Malinowski, *Epokowy zwrot (Zeitenwende) w niemieckiej polityce bezpieczeństwa: Chwiejne podstawy i niepewne rezultaty*, „Przegląd Zachodni” 2022, nr 3, s. 17–45.

⁸ W artykule pominięto zbadanie wpływu opinii publicznej na zmiany polityki obronnej, ponieważ wymagałoby to szczegółowszej analizy. Niewątpliwie partie koalicyjne uwzględniają nastawienie opinii publicznej do *Zeitenwende* i jest to czynnik modelujący ich podejście do przekazywania uzbrojenia dla Ukrainy czy podnoszenia wydatków obronnych.

WYDATKI OBRONNE

Główny obszar zmian obejmuje wydatki na obronność, które od kilkunastu lat stanowią zasadniczy problem niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Ich niski poziom rzutował negatywnie nie tylko na kondycję Bundeswehry, lecz także na pozycję Niemiec w NATO i ich stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Podjęte, w odpowiedzi na aneksję Krymu i ingerencję Rosji w Donbasie, na szczycie NATO w Walii w 2014 roku zobowiązania w sprawie podniesienia do 2024 roku wskaźnika wydatków na obronność do 2% PKB, stworzyły olbrzymie wyzwanie dla Niemiec. Z kolei ustalenia ze szczytu NATO w Wilnie w lipcu 2023 roku o konieczności wydawania na obronność przynajmniej 2% PKB wytworzyły dodatkową presję.

Mimo zobowiązania z 2014 roku i nacisków administracji prezydentów Donalda Trumpa i Joe Bidena, plany budżetowe Niemiec nigdy nie zakładały nawet w przybliżeniu osiągnięcia wskaźnika 2% PKB. I tak, choć w liczbach absolutnych wydatki na obronność wzrastały sukcesywnie (w 2014 r.: 33,4 mld euro, w 2019 r.: 43,2 mld euro, w 2022 r.: 50,4 mld euro), to w stosunku do PKB w latach 2014–2022 niewiele się zmieniły (w 2014 r. był to udział na poziomie 1,15% PKB, a w 2022 r. – 1,39% PKB)⁹. W wyniku polityki celowego niedoinwestowania budżetu obronnego uformowały się siły zbrojne zbyt małe pod względem ilościowym, nieprzygotowane do obrony i niezdolne do prowadzenia działań wojennych¹⁰.

Zgłoszony przez kanclerza O. Scholza 27 lutego 2024 roku plan zwiększenia wydatków na obronność do poziomu 2% PKB zakładał utworzenie specjalnego Funduszu dla Bundeswehry (*Sondervermögen Bundeswehr*) w wysokości 100 mld euro, działającego poza mechanizmem budżetowym. Znaczące podniesienie wydatków nie było możliwe poprzez zwiększenie regularnego budżetu na obronność z uwagi na regulację ograniczającą praktyki zadłużania, zawartą w art. 111 Ustawy Zasadniczej (tj. nakaz przestrzegania zasady emitowania długu wynoszącego maksymalnie do 0,35 proc. PKB – tzw. hamulec zadłużenia), co implikowało konieczność zmiany Ustawy Zasadniczej, wymagającej kompromisu z CDU / CSU dla stworzenia niezbędnej większości 2/3 głosów. Stosowne porozumienie przypieczętowano

⁹ S. Übelmesser, *Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen*, „ifo Schnelldienst” 2023, 12 Juli 2023, s. 20, zob. Tab. 1.

¹⁰ M. Konertz, *Zeitenwende*, „Europäische Sicherheit & Technik” (dalej: ESuT), 2024, nr 3, s. 17.

3 czerwca 2022 roku poprzez uzupełnienie art. 87a Ustawy Zasadniczej o ustęp upoważniający Federację do założenia Funduszu i upewnocnienia do zaciągania kredytów w wysokości 100 mld euro¹¹, a następnie uchwalenie ustawy o powołaniu Funduszu specjalnego dla Bundeswehry na finansowanie projektów uzbrojenia i sprzętu na pięć lat¹². Kompromis polegał na uzgodnieniu, iż środki z Funduszu będą realizowane w celu osiągnięcia średnio przez pięć lat wydatków obronnych na poziomie wskaźnika 2% PKB, tak by spełnić sojuszniczy wymóg.

Tak więc na drodze do szybkiego i znaczącego podniesienia wydatków obronnych, tak by spełnić sojuszniczy wymóg (2% PKB), stałyby ograniczenia konstytucyjne, a ich temporalne zniesienie mogło nastąpić tylko przez zmianę Ustawy Zasadniczej i zawarcie kompromisu z opozycyjną CDU / CSU. Podczas gdy dla SPD i Zielonych mechanizm Funduszu miał charakter wyjątkowy i jednorazowy, tj. Fundusz ma obowiązywać jedynie na okres pięciu lat¹³, dla chadecji podniesienie wydatków obronnych było stałym postulatem, a w obliczu wojny na Ukrainie czynnikiem odnowienia orientacji transatlantyckiej w polityce Niemiec.

Szok w postaci agresji Rosji przyspieszył ewolucję niechętnego do kwestii wydatków lewego skrzydła SPD, (m.in. przewodniczącego frakcji Rolfa Mützenicha, organizacji młodzieżowej Jusos, gremium parlamentarnego „Parlamentarische Linke”) artykułującego dotąd potrzebę rozbrowienia nuklearnego i wyprowadzenia Niemiec z programu współdzielenia nuklearnego w NATO (*nuclear sharing*). Podobnie po stronie Zielonych zaznaczyła się tendencja do przewyżczania niechęci wobec wzmacniania Bundeswehry i generalnie czynnika militarnego, przy czym Zieloni poświęcali dużo uwagi cyberbezpieczeństwu, ochronie przed katastrofami i pomocy rozwojowej, a także wspieraniu państw partnerskich¹⁴. Dla FDP opowiadającej się, jak CDU/CSU, za zwiększaniem wydatków liczyło się przede wszystkim to, aby nie naruszyło to reguły hamulca budżetowego. Za realizację postulatu CDU / CSU można uznać to, że priorytetowe projekty uzbrojenia, finansowane z Funduszu, były ukierunkowane na realizację zobowiązań sojuszniczych i umacnianie relacji z USA (zakup samolotów F-35 na rzecz kontynuacji udziału Niemiec w programie *nuclear sharing*).

¹¹ Deutscher Bundestag, Protokoll 20/42, 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].

¹² Deutscher Bundestag, Drucksache 20/2090, s. 3, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].

¹³ Deutscher Bundestag Protokoll 20/30, 2022, s. 2667–2674; Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1410, 2022; Drucksache 20/1409, 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].

¹⁴ Deutscher Bundestag, Protokoll 20/42, 2022, s. 4228, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].

Powyższa analiza pokazuje, że największą trudność dla ośrodka decyzyjnego wokół Scholza stanowiło zmobilizowanie poparcia w szeregach własnej partii, co wiązało się z porzuceniem negatywnej postawy wobec wydatków na obronność. Jednak czynnikiem komplikującym długofalowo realizację zapowiedzi o zwiększeniu wydatków był sam zaproponowany przez kanclerza sposób osiągnięcia tego celu za pomocą Funduszu. Realizacja tej koncepcji była bezprecedensowym działaniem w historii niemieckiej polityki bezpieczeństwa.

Kwestia kontynuowania zwiększonych wydatków obronnych na poziomie 2% po wyczerpaniu środków z Funduszu, po 2027 roku, stała się odtąd odłożonym w czasie przedmiotem sporu rządu i koalicji z chadecją z uwagi na odmienne preferowane założenia polityki budżetowej, odzwierciedlające różnicowane podstawy tożsamościowe partii politycznych: proatlantyckiej CDU / CSU, prosojalnych SPD i Zielonych oraz prooszczędnościowej FDP.

Autentyczność zwrotu na rzecz trwałego finansowania Bundeswehry na poziomie 2% PKB została podana w wątpliwość już w rok po powołaniu Funduszu, kiedy w Planie szczegółowym wydatków obronnych budżetu federalnego na 2024 rok (EP 14) zabrakło znaczącego podwyższenia wydatków na obronność, co odzwierciedlałoby intencję zapewnienia trwałego ich zwiększania także po wygaśnięciu środków Funduszu po 2027 roku.

Rząd unikał znaczącego zwiększenia wydatków obronnych ze względu na rosnące koszty przemian energetyczno-klimatyczno-demograficznych, wymagających adekwatnej odpowiedzi w planowaniu budżetu na podstawie konsensu koalicyjnego i godzenia różnych partyjnych preferencji. Działania w innych obszarach *Zeitenwende* (m.in. uniezależnienie się od Rosji w eksporcie gazu, reorientacja zaopatrzenia w nośniki energii, transformacja energetyczna) zwielokrotniły skalę wspomnianych wyzwań dla gospodarki i społeczeństwa, wytwarzając olbrzymią presję na zwiększenie dystrybucji zaopatrzenia socjalnego¹⁵, a także zintensyfikowały oczekiwania i ożywiły konkurujące ze sobą postulaty prosojalnej polityki budżetowej po stronie SPD i Zielonych. Projekcja zwiększających się wydatków socjalnych na lata 2022–2026 sugerowała, że będzie się pogłębiał dylemat pomiędzy koniecznością kontynuacji zwiększania wydatków na obronność (poprzez rozwiązania w samym budżecie),

¹⁵ S. Übelmesser, *Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, s. 21.

a niewystarczającymi wpływami do budżetu, co z kolei utrudni zwiększanie wydatków obronnych¹⁶.

Wydatki obronne na 2024 rok w Planie szczegółowym 14 (EP 14) przewidziano na poziomie ok. 51,95 mld euro (wzrost w stosunku do 2023 r. o 1,72 mld euro), a wydatki z Funduszu w wysokości 19,17 mld euro (w 2023 r. jedynie 8,41 mld euro), co oznaczało, że po raz pierwszy w historii Niemiec wydatki na obronność osiągnęły rekord¹⁷. Jednak nieznaczne wzmocnienie budżetu EP 14 jedynie kwotą 1,72 mld euro kontrastowało z wcześniejszymi zapowiedziami o systematycznym zwiększaniu wydatków obronnych. Tymczasem dla wypełnienia wskaźnika NATO-wskiego 2% PKB należało przeznaczyć w 2024 roku łącznie ok. 85,5 mld euro na obronność. Przy 51,95 mld euro w ramach budżetu (EP 14) i 19,8 mld euro z Funduszu, występujący niedobór przy obliczaniu wskaźnika NATO-wskiego w praktyce uzupełnia się pozycjami spoza planu budżetowego resortu (EP 14), które stanowią między 8 a 12% budżetu EP 14¹⁸. W szacunkach na 2024 rok uwzględniono udziały innych ministerstw na poziomie ok. 13% wartości budżetu EP 14¹⁹, jak i kwotę ok. 8 mld euro na pomoc wojсковą dla Ukrainy w ramach Planu szczegółowego 60 *Wzmacnianie państw partnerskich w obszarze bezpieczeństwa, obrony i stabilizowania*²⁰. Dopiero dzięki tym kontrowersyjnym manewrom rachunkowym Niemcy wykażą za 2024 rok wskaźnik 2,12% PKB i wypełnienie wymogu NATO²¹.

Ponadto dokonano zmiany przeznaczenia części finansowania z Funduszu na zamierzenia wykraczające poza projekty uzbrojenia, czyli na aktualne cele deficytowe w związku z rozbudową infrastruktury, finansowaniem badań, wydatkowaniem na amunicję, IT, itp.²²

¹⁶ D.I., Christofzik, *Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, s. 8–9.

¹⁷ Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 Einzelplan 14, 2023, s. 5; Anlage 1 Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr”, 2023, s. 69 /s. 1491/.

¹⁸ H. Bardt, *Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, s. 5. W szacunkach na 2024 r. uwzględniono udziały innych ministerstw: spraw zagranicznych, pomocy rozwojowej, finansów, obrony czy urzędu kanclerskiego.

¹⁹ S. Hellmonds, Chr. Mölling, T. Schütz, *Zeitschleife statt Zeitenwende*, DGAP Policy Brief, 15 Juni 2023, s. 6.

²⁰ D. Meyer, *Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, s. 12.

²¹ K. Seibel, *Von wegen nur neue Bundeswehr Ausrüstung – Wie Deutschland seine NATO-Quote schön*, „Welt”, 14 sierpnia 2023; M. Gebauer, M. Kormbaki, *Finanznot im Wehressort*, „Der Spiegel”, 31 stycznia 2024.

²² Chr. Mölling, T. Schütz, *Verteidigungshaushalt 2024: Das Budget steigt – und reicht doch nicht aus*, DGAP Memo 2023, nr 2, s. 2.

W pewnym sensie zacierало to celowy charakter Funduszu, przeznaczanego na duże projekty – samoloty, okręty, czołgi. Zmniejszało to pulę środków na duże projekty uzbrojenia i mogłoby prowadzić do przekładania kosztów inwestycji pomiędzy regularnym budżetem obronnym a Funduszem, co szkodziłoby jego transparencji²³. Paliatywnym rozwiązaniem na rzecz kontynuacji finansowania projektów zbrojeniowych ze środków Funduszu były też zobowiązania na pokrycie wydatków w następnych czterech latach budżetowych (*Verpflichtungsermächtigungen*).

Przykład wydatków pokazuje, że intencją kanclerza Scholza było zażegnanie kryzysowej sytuacji wokół zobowiązania sojuszniczego za pomocą kreatywnego budżetowania, a zarazem odsuwanie presji na trwałe i ciągle wypełnianie zobowiązania 2% PKB do następnej kadencji Bundestagu (od 2025 do 2029).

Ogólną przyczyną minimalistycznego planowania wydatków na obronność i niedotrzymania danej chadecji obietnicy o przeciętnym dochodzeniu do wskaźnika 2% PKB w trakcie pięcioletniego okresu istnienia Funduszu, wykorzystaniu jego środków tylko na projekty uzbrojenia oraz podwyższeniu regularnego budżetu obronnego, było dążenie do pogodzenia rosnących wydatków socjalnych w budżecie z zasadą zachowania hamulca budżetowego. Obie partie lewicowe, ale zwłaszcza SPD, nie były w stanie ze względu na swoje elektoraty ograniczyć preferencji socjalnych na rzecz zaakceptowania większych wydatków obronnych, a resort finansów pod kierunkiem lidera FDP Christiana Lindnera zrezygnować z przestrzegania reguły hamulca budżetowego, co było podstawowym elementem tożsamości FDP.

Rozwijanie wydatków obronnych na szeroką skalę za pomocą Funduszu miało istotne implikacje. Instrument ten powodował, że decydenci odsuwali konieczność podnoszenia wydatków w samym budżecie federalnym (EP 14) na dalszy plan. Z drugiej strony wewnątrzresortowe obliczenia ze stycznia 2024 roku, pokazały, że po wyczerpaniu środków z Funduszu w 2028 roku będzie brakować 56 mld euro dla kontynuacji wydatków na poziomie 2% PKB i dla kontynuacji dużych projektów uzbrojenia (deficyt ten wynika z różnicy między szacowaną kwotą potrzeb w 2028 roku – 107,8 mld euro i stałą kwotą wydatków w regularnym budżecie, tj. 51,9 mld euro)²⁴. Na początku kwietnia 2024

²³ Ibidem; J. Puglierin, *Der Bundeshaushalt ist der Lackmustest für die Zeitenwende in der Bundeswehr*, „Handelsblatt” (dalej: HB), 9 czerwca 2023.

²⁴ M. Gebauer, M. Kormbaki, *Finanznot im Wehrrsott*.

roku okazało się też, że rozplanowano już całość środków Funduszu²⁵, co jeszcze bardziej pogłębiło dylemat, jak utrzymać wskaźnik wydatków na poziomie 2% PKB w 2028 roku (czyli według dzisiejszego stanu PKB byłoby to ok. 80 mld euro) i jak zapewnić środki na zamówienia uzbrojenia i samą reformę Bundeswehry. Projekt budżetu na 2025 rok potwierdza opisywane tendencje w całej rozciągłości. Minimalny wzrost wydatków w budżecie regularnym (EP 14) z 51,95 mld w 2024 roku do 53,25 mld euro w 2025 roku i określenie w planowaniu średniookresowym kwoty wydatków w 2028 roku na 80 mld euro stawia liczne zapytania co do sposobów ich finansowania w przyszłości.

Po wygaśnięciu Funduszu zaspokajanie potrzeb obronnych przypadnie na okres zwiększającej się presji na budżet federalny z powodu konieczności sprostania kosztom podjętych przekształceń w energetyce i zobowiązań socjalnych, jak do tej pory, lecz przede wszystkim wyzwaniom w związku z widoczną już stagnacją gospodarki niemieckiej w drugiej połowie 2024 roku.

REORGANIZACJA SEKTORA OBRONNEGO

Złożony proces eliminowania barier instytucjonalnych był wyraźnie uwarunkowany sposobami politycznego zarządzania resortem. Wizerunkową porażkę *Zeitenwende* w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy i reform organizacyjnych w resorcie w pierwszym okresie zmian (do stycznia 2023 r.) uosabiała minister Christine Lambrecht (SPD), która była zdominowana politycznie przez ośrodek decyzyjny w urzędzie kanclerskim i unikała samodzielnych działań. Druga faza *Zeitenwende*, po objęciu resortu przez ministra Borisa Pistoriusa (SPD) w styczniu 2023 roku zaznaczyła się jego deklaracjami w sprawie zasadniczych zmian w polityce obronnej, zarówno co do radykalnego zwiększenia wydatków na obronność, jak i podjęcia działań na rzecz wzmocnienia zdolności operacyjnych do prowadzenia działań „wojennych”. Program zmian zarysowany w *Nowych Wytycznych Polityki Obronnej* (*Neue Verteidigungspolitische Richtlinien*) miał tworzyć fundament dla przyszłych zdolności militarnych Bundeswehry i służyć jako podpora dla struktur, kultury dowodzenia, pozyskiwania personelu, uzbrojenia i edukacji²⁶. Osia zamysłu Pistoriusa było przygotowanie Bundeswehry do

²⁵ C. Budras, J. Löhr, M. Schäfers, *99.999.691.000 Euro sind schon weg*, FAZ, 9 kwietnia 2024.

²⁶ Program ten nawiązywał do wcześniejszej próby reformy podjętej przez minister Annetegret Kramp-Karrenbauer (CDU) w 2021 r., zastopowanej przez minister obrony Christine Lambrecht.

realizacji naczelnego zadania – obrony terytorialnej i sojuszniczej, co pociągało za sobą konieczność restrukturyzacji sił zbrojnych²⁷.

Jednoznaczne stanowisko ministra Pistoriusa zjednało mu nie tylko przychylność opinii publicznej, ale także chadeckiej opozycji, która przeciwstawiała wysiłki ministra ambiwalentnej postawie jego macierzystej partii. Faktycznie zaangażowanie Pistoriusa na rzecz zwiększenia wydatków czy wsparcia dla Ukrainy nie odpowiadało wpływowym tradycjonalistom zakładającym, że SPD powinna odnowić się jako partia pokojowa, zachowując sceptycyzm wobec czynnika militarnego w polityce zagranicznej i artykułując przede wszystkim kwestie dys-trybucji socjalnej.

DZIAŁANIA ORGANIZACYJNE W MINISTERSTWIE OBRONY I SIŁACH ZBROJNYCH

Dwa aspekty reform strukturalnych Pistoriusa dotyczyły rozwiązania najbardziej palących problemów rzutujących na dysfunkcjonalność resortu i jego reputację, a przede wszystkim kwestii komplikujących realizację wyznaczonych założeń dotyczących przywrócenia Bundeswehry zdolności operacyjnych i zdolności w zakresie odstraszenia oraz usprawnienia jej struktury organizacyjnej.

Do kluczowych środków należy zaliczyć podjęte w pierwszym kroku niezwykle potrzebne odtworzenie sztabu planowania dla lepszego koordynowania działaniami i uspoźnienia procesów decyzyjnych w resorcie. W drugim ważniejszym kroku w lutym 2024 roku były to decyzje ukierunkowane na zmniejszenie liczby personelu w resorcie i koncentrację obszarów kompetencyjnych poprzez restrukturyzację departamentów (w tym likwidację trzech komórek, przeniesienie 300 stanowisk poza resort i zmianę przeznaczenia 1000 stanowisk) i pozbycie się zadań dublujących się i zbędnych dla działalności resortu²⁸. Działania te mające na celu także centralizację polityki komunikacyjnej resortu, spotkały się z oporem kadry wewnątrz ministerstwa²⁹. W trzecim kroku (3 kwietnia 2024) minister Pistorius zdecydował o restrukturyzacji Bundeswehry w celu poprawienia jej zdolności operacyjnych poprzez zintegrowanie planowania i dowodzenia operacjami w ramach jednego dowództwa operacyjnego (połączenie

²⁷ Verteidigungspolitische Richtlinien 2023, Broschüre VPR-Gesamt.

²⁸ Minister Pistorius stellt Pläne zur Organisationsreform vor, 10 listopada 2023, <https://www.bmvg.de/de/presse/minister-pistorius-stellt-plaene-zur-organisationsreform-vor-5702344> [dostęp: 07.04.2024].

²⁹ G. Ismar, *Pistorius wagt den Konflikt*, „Süddeutsche Zeitung” (dalej: SZ), 8 lutego 2024.

dowództwa terytorialnego i dowództwa operacjami), wydzielenie obszaru cyberbezpieczeństwa jako nowego rodzaju sił zbrojnych (obok wojsk lądowych, marynarki i sił powietrznych) i utworzenie specjalnych sił wsparcia (sektor medyczny, obrona ABC)³⁰.

Inny ważny obszar reform dotyczył zwiększenia stanu osobowego Bundeswehry – z 183 tys. do 203 tys. żołnierzy w 2031 roku – na podstawie podjętych środków usprawniających system rekrutacji³¹ oraz dodatkowo 100 tys. rezerwistów służących na podstawie dobrowolnych czternastodniowych corocznych turnusów, które przy obecnej tendencji wzrostowej pozwoliłyby w 2027 roku na objęcie ćwiczeniami zakładanej liczby rezerwistów³². Przeszkodą dla rekrutacji do służby zawodowej była nadmierna centralizacja systemu, skupionego w ramach jednego urzędu rekrutacyjnego w Kolonii, utrudniająca realizację indywidualnych preferencji kandydatów.

Potencjalnie przywrócenie powszechnej służby wojskowej, zawieszanej w 2011 roku było kluczowym czynnikiem dla odtworzenia personelu sił zbrojnych. Pistorius był jednak świadomy, że byłoby to trudne ze względów konstytucyjnych i politycznych, a nawet organizacyjnych, i mogłoby okazać się kontraproduktywne, nawet jeśli jej przywrócenia w obecnej sytuacji domagały się stowarzyszenia wojskowych (*Bundeswehrverband* i *Reservistenverband*)³³. Ponadto jako istotną barierę dla rekrutacji można uznać istotne deficyty w uzbrojeniu i wyposażeniu indywidualnym i w infrastrukturze (stan koszar), jak i w ochronie wojska przed cyberzagrożeniami³⁴. Ostatecznie po kilku miesiącach dyskusji rząd przyjął 6 listopada 2024 roku projekt ustawy o tzw. nowej służbie wojskowej, wprowadzający obowiązek rejestracji mężczyzn i możliwość jej odbywania dla chętnych, tym samym uzupełniając dotychczasowy model oparty na zasadzie dobrowolności.

MODERNIZACJA SIŁ ZBROJNYCH: ZAKUPY SPRZĘTU I UZBROJENIA

Decydującym czynnikiem dla odbudowy sił zbrojnych była modernizacja uzbrojenia dzięki środkom Funduszu Bundeswehry. Powodzenie tego programu zależało nie tylko od zapewnienia finansowania na

³⁰ „Die neue Struktur der Bundeswehr”, FAZ, 4 kwietnia 2024.

³¹ H. Friederichs, *Die vielen Versprechen des Verteidigungsministers*, SZ, 18 stycznia 2024.

³² „Die aktive Truppe beginnt im Krieg, die Reserve beendet ihn”, Laubenthal, M. [wywiad], HB, marzec 2024.

³³ H. Friederichs, *Die vielen Versprechen*.

³⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/10500, 2024, Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte Jahresbericht 2023 (65. Bericht), <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].

konkretne projekty uzbrojenia, i zwłaszcza na ich kontynuację po wyczerpaniu środków, lecz także od usprawnienia systemu zamówień. Kluczowe było przyspieszenie procedur zamówieniowych, co umożliwiła ustawa o przyspieszeniu zamówień dla Bundeswehry z 11 lipca 2022 roku³⁵. Działania usprawniające obejmowały sposoby procedowania w przetargach (przejsię od zleceń na części zlecenia do całościowego zlecenia) i podwyższenie kwoty wolnej od przetargu z 1000 euro do 5000 euro, czy przeniesienie zamówień na materiały niezwiązane bezpośrednio z zamówieniami uzbrojenia, jak np. lekarstwa czy baterie do Federalnego Urzędu ds. Infrastruktury, Ochrony Środowiska i Usług, a dalej skrócenie identyfikowania deficytowych zdolności i rekomendowanie rozwiązań do okresu sześciu miesięcy, usunięcie zbędnych regulacji biurokratycznych z liczby ok. 160 o połowę. Działania te przyniosły efekty. Po początkowej krytyce działania Urzędu, dotyczącej niewielkiej kwoty zaplanowanych środków (w 2022 r.: ok. 8 mln euro) bilans zamówień z Funduszu na koniec 2023 roku wypadł pokaźnie na kwotę ok. 60 mld euro (czyli ok. 60% środków w ogóle), na początku 2024 roku w opracowaniu znajdowało się 1400 projektów zamówieniowych, a w kwietniu 2024 roku rozplanowano całość środków. W ocenie szefowej urzędu na początku 2024 roku poprawiła się współpraca między urzędem a przemysłem oraz przyspieszono procedury przetargowe³⁶. Było to pozytywnym rezultatem zarówno pierwszych reform Urzędu Zamówień Federalnych, jak i zdynamizowania prac Komisji Budżetowej i Obrony w Bundestagu, która ma obowiązek opiniowania i zatwierdzania każdego wniosku o dofinansowanie uzbrojenia i sprzętu powyżej 25 mln euro. W pierwszej połowie 2024 roku resort obrony miał dostarczyć obu Komisjom aż 43 takie projekty do zatwierdzenia.

Przyspieszające tempo zamówień nie mogło jednak przesłonić występowania strukturalnej nierównowagi w relacji między polityką państwa uwarunkowaną konfiguracjami partyjnymi, a uwarunkowaniami rodzimego przemysłu zbrojeniowego, co w perspektywie wyczerpania środków Funduszu w 2028 roku grozi zastojem. Zarówno po stronie decydentów politycznych, jak i po stronie reprezentantów przemysłu zbrojeniowego istniała świadomość, że środki z Funduszu są niewystarczające, aby zapewnić trwale wzmocnienie sił zbrojnych,

³⁵ Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz, BwBBG – Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr * [dostęp: 07.04.2024].

³⁶ „Bei uns liegt das Problem nicht, wir liefern”, [wywiad z A. Lehnigk-Emden], HB, 30 stycznia 2024.

jak i rozwój samej branży zbrojeniowej. Za czynnik znacznie utrudniający trwały wzrost produkcji uchodzi brak pewności planowania inwestycji. Po stronie przemysłu istnieją obawy co do zagwarantowania stosownych środków finansowych na kontynuację zakupów po wyczerpaniu Funduszu w 2028 roku³⁷. Bowiem niemieccy producenci uzbrojenia – kluczowi poddostawcy – reprezentują mały i średni sektor przedsiębiorstw, które potrzebują pewności planistycznej w horyzoncie wieloletnim, przemysłanej chroniącej jego interesy polityki przemysłowej ze strony państwa, a więc nie w perspektywie kilku lat, jak to narzuca rozwiązanie proponowane w postaci krótkotrwałego Funduszu i konieczności szybkiego pozyskania systemów uzbrojenia (sytuacja ta dotyczy niepewności dużych zamówień, np. projektu transportera Fuchs, konkurującego z Patrią, czy Eurofightera z F-35)³⁸. Branża krytykowała otwarcie rząd za brak kompleksowej koncepcji rozwoju polityki przemysłowej. Jako podstawowe przyczyny wskazywała narzucony przez ministra Pistoriusa priorytet dokonywania zakupów gotowych produktów „z półki” podczas gdy przemysł ten jest ukierunkowany na produkcję pod zamówienie, a dalej nadmierne restrykcyjne przepisy eksportu uzbrojenia, dotyczące poddostawców i odstrasżające klientów, a przede wszystkim z punktu widzenia średnich przedsiębiorców brak pewności planowania produkcji wskutek chwiejnej polityki zamówień i braku ramowych gwarancji państwa w sprawie długoterminowego odbioru produktów³⁹.

Za jedyne wyjście w kręgach przemysłu uchodzi rozwiązanie postulowane przez opozycję chadecką, gwarantujące zwiększenie budżetu od 2028 roku o ok. 25 mld euro rocznie. Innego typu przeszkody wynikają z utrzymującej się rezerwy w opinii publicznej wobec producentów uzbrojenia motywowanej politycznie, czego przejawem były głośne protesty przeciw sprzedaży broni do Arabii Saudyjskiej, czy rozbudowy zakładów produkcji amunicji koncernu Diehl w miejscowości Troisdorf, czy Rheinmetall w Unterlüß. Również w dużej części środowiska bankowego, pomimo *Zeitenwende*, utrzymuje się stygmatyzacja przemysłu zbrojeniowego, rzutująca na odmawianie świadczenia kredytów⁴⁰.

³⁷ M. Fasse, M. Murphy, F. Specht, R. Tyborski, *Zeitenwende ohne Kraft*, HB, 30 stycznia 2024.

³⁸ *Souveränität und Resilienz sichern. Industriepolitische Leitlinien und Instrumente für eine zukunftsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie*, https://20240130_Positionspapier_Sicherheits_und_Verteidigungsindustrie.pdf [dostęp: 07.04.2024].

³⁹ F. Specht, *Rüstungsbranche vermisst industriepolitische Strategie*, HB, 7 lutego 2024.

⁴⁰ A.S. Kühne, *Die Banken bremsen die Aufrüstung*, FAZ, 16 lutego 2024.

Bilans zmian w obszarze polityki obronnej w latach 2022–2024 pozostawał mieszany. Z jednej strony nierozwiązany był problem kontynuacji finansowania projektów uzbrojenia od 2028 roku, a zarazem utrzymania dwuprocentowego wskaźnika wydatków obronnych w obliczu narastającej dyskusji o kurczącym się czasie dla przygotowania niemieckich sił zbrojnych i jednocześnie wytworzenia potencjału odstraszenia Rosji w prognozowanym okienku czasowym od sześciu do dziesięciu lat⁴¹. Wspomniany czynnik rzutował też na to, że nie poradzono sobie z problemem wąskich gardeł produkcyjnych wynikających ze sztywnej formuły zamówień, upośledzających sektor małych i średnich przedsiębiorstw, rząd nie zdecydował się na wprowadzenie gwarancji nabywania produkcji, a po stronie Bundeswehry nadal szwankowały regularne procedury zamówieniowe, mimo wdrożonych reform Urzędu Zamówień⁴². Jednak na korzyść można zapisać tempo zamówień ze środków Funduszu, a także dużą elastyczność czołowych koncernów zbrojeniowych, jak np. Rheinmetall, szybko zwiększających produkcję pod kątem antycypowanych potrzeb.

Chadecja, która krytykowała słusznie chwiejną linię rządu w sprawie wydatków obronnych, zasadniczo przyjmowała ze zrozumieniem zapowiedzi ministra Pistoriusa o potrzebie ich radykalnego zwiększenia, reformy ministerstwa obrony i zwłaszcza Urzędu Zamówień w Kolencji. Krytyka dotyczyła braku konsekwencji ze strony rządu w polityce wobec przemysłu obronnego, zwłaszcza w odniesieniu do małych i średnich firm, borykających się z problemem braku gwarancji długofalowych zamówień. Nie oszczędzono Pistoriusa z powodu spektakularnej porażki w newralgicznej dla modernizacji kwestii pozyskania środków łączności cyfrowej i ich zainstalowania w pojazdach wojskowych⁴³.

ODBUDOWA ZDOLNOŚCI BUNDESWEHRY W ZAKRESIE OBRONY SOJUSZNICZEJ

W Nowych Wytocznych Polityki Obronnej podkreślono, że obrona terytorialna i sojusznicza stanowi główne zadanie niemieckich sił zbrojnych i w związku z tym konieczność podjęcia środków odstraszenia wobec zagrożenia ze strony Rosji. Jednoznacznie wskazano, żeby

⁴¹ Chr. Mölling, T. Schütz, *Den nächsten Krieg verhindern (EDINA III)*, DGAP Policy Brief 32, November 2023, s. 1–11.

⁴² Por.: M. Fasse, M. Murphy, F. Specht, R. Tyborski, *Sondervermögen reicht nicht für nachhaltige Stärkung nicht aus*, HB, 2 lutego 2024.

⁴³ F. Specht, *Union kritisiert Geheimniskrämerei*, HB, 12 lutego 2024.

sprostać utrzymującemu się i kompleksowemu zagrożeniu ze strony Federacji Rosyjskiej [...] niezbędnym jest, aby umocnić NATO jako gwaranta odstraszania i obrony, a jednocześnie wzmocnić zdolność do działania UE w ramach jej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jest to wyrazem perspektywicznego podziału ciężarów transatlantyckich.

I dalej: „Wysunięta obrona stanie się w przyszłości dla członków Bundeswehry normą. Ta nowa rola jest wyrazem nowej strategicznej orientacji Bundeswehry”⁴⁴.

Deklaracje z Wytycznych minister Pistorius rozwijał publicznie, zgłaszając w imieniu Niemiec aspiracje do odgrywania roli „kręgosłupa” i „logistycznego centrum” obrony Europy oraz argumentując, iż fakt, że Niemcy przekroczą w 2024 roku wskaźnik 2% PKB potwierdza ich ważny wkład, jaki wnoszą do obrony Sojuszu⁴⁵. Kontekst wypowiedzi Pistoriusa tworzyła zmiana akcentów w polityce USA na rzecz kierunku azjatyckiego i kosztem Europy, ewentualne objęcie prezydentury przez Donalda Trumpa, i przekonanie, że partnerzy europejscy muszą ponosić większe koszty obronne.

Rola filara obrony konwencjonalnej stała się dla Niemiec wyzwaniem narzucającym Bundeswehrze osiągnięcie zdolności do przeprowadzania dużych operacji konwencjonalnych w ramach NATO⁴⁶. Ambitne zadanie wymagało zasadniczej przebudowy sił zbrojnych. Niemcy dysponują obecnie tylko trzema dywizjami wojsk lądowych, które i tak nie wystarczają, aby wypełnić aktualne wymagania. Ich poważnym deficytem jest niezdolność do samodzielnego działania i niska samowystarczalność, a w związku z tym konieczność angażowania sił wsparcia. Dodatkowo profil zdolności Bundeswehry określały dotąd *de facto* operacje kryzysowe, a nie obrona terytorialna i sojusznicza zgodna z celami planistycznymi NATO.

To priorytetowe zadanie – odtworzenie zdolności do udziału w obronie terytorialnej i sojuszniczej – było faktycznie realizowane z opóźnieniem w stosunku do pierwszego roku od rozpoczęcia agresji przez Rosję. W marcu 2024 roku trzeźwo oceniano, że Bundeswehra całościowo nie jest jeszcze gotowa do reagowania w zakresie obrony sojuszniczej i niezbędnych terminów alarmowych⁴⁷, ale z drugiej strony usunięto już wiele deficytów w uzbrojeniu i wyposażeniu⁴⁸.

⁴⁴ Verteidigungspolitische Richtlinien 2023, s. 9–10.

⁴⁵ Th. Gutschker, *Pistorius formuliert den deutschen Anspruch in der NATO*, FAZ, 15 lutego 2024.

⁴⁶ M. Konertz, *Zeitenwende*, s. 17.

⁴⁷ „Die aktive Truppe beginnt im Krieg, die Reserve beendet ihn”, wywiad z gen. M. Laubenthalem, HB, marzec 2024.

⁴⁸ „Mit der Division 25 wird sich zeigen, ob wir auf dem richtigen Weg sind”, wywiad z Inspektorem Wojsk Lądowych gen. Alfonsem Maisem, ESuT 2023, nr 12, s. 33–34.

W związku z tym poważnym wyzwaniem dla ministra obrony jest realizacja wkładu Niemiec do *New Force Model* NATO, koncepcji ze szczytu w 2022 roku powołującej do życia siły NATO znacznie większe i w większym stopniu gotowe do dyslokacji niż *NATO Response Force* oraz aktualizującej regionalne plany obronne. Misja obrony terytorialnej i sojuszniczej NATO i konieczność wypełnienia celów planistycznych NATO wyznaczyła planowanie sił operacyjnych. Zobowiązanie Niemiec dotyczy utworzenia trzech dywizji. Podstawą tego wkładu będzie trzydziestotysięczna Dywizja 25 z terminem dyslokacji 30 dni. Wyzwanie polega na pełnym jej wyposażeniu i nadaniu jej operacyjności od 1 stycznia 2025 roku co warunkowane jest zapewnieniem stosownych środków budżetowych (EP 14) w kolejnych latach. Generalnie przygotowanie tej dywizji uchodzi za miernik efektywności *Zeitenwende*⁴⁹.

Problemy te rzutowały zarazem na wzmocnienie wschodniej flanki NATO. Według planów NATO obszarem operacyjnym, przydzielonym Niemcom do obrony sojuszniczej jest region państw bałtyckich⁵⁰. Zwiększenie obecności Bundeswehry na Litwie poprzez stacjonowanie od 2025 roku pięciotysięcznej brygady w formie stałej bazy wojskowej na podstawie umowy bilateralnej między obu ministerstwami obrony (17 stycznia 2024) było głównym elementem realizacji tego planu⁵¹. Dla B. Pistoriusa projekt ten stanowił „sztandarowy projekt *Zeitenwende*”⁵², który był realizowany na wyraźne oczekiwanie strony litewskiej. O ile same działania na rzecz zwiększania zdolności operacyjnych NATO poprzez przygotowanie trzech dywizji było wypełnieniem sojuszniczych zobowiązań, o tyle koncepcja stałej bazy na Litwie stanowiła samodzielną inicjatywę Niemiec, czyli rezultat poufnego porozumienia na linii kanclerz – minister obrony, o czym świadczyły okoliczności jej ogłoszenia, bez wcześniejszej komunikacji z zapleczem partyjnym.

Realizacja stałej obecności na Litwie implikowała jednak problemy i wyzwania natury organizacyjnej dotyczące rekrutacji obsady na bazie dobrowolności, zbudowania odpowiedniej infrastruktury i zapewniania członkom rodzin żołnierzy stosownych warunków życiowych oraz

⁴⁹ *Ibidem*, s. 33 i nast.

⁵⁰ Chr. Schwegmann, *Die Zeitenwende und die Renaissance der Verteidigung*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2024, nr 17, s. 11–26 (s. 21).

⁵¹ Brygada złożona z dwóch batalionów z Niemiec i *eFP battle group* już stacjonującej na Litwie wejdzie w skład Dywizji 25.

⁵² *Nato-Ostflanke: Deutsche Kampfbrigade in Litauen bis 2025*, „Die Zeit”, 17 grudnia 2023.

wyposażenia w dużej części pochodzącego z istniejących oddziałów. Innowacyjną częścią dywizji będą tzw. *Mittlere Kräfte*, czyli element uderzeniowy, którego użycie ma pozwalać na rozwinięcie się cięższych sił. Koncepcja tego rodzaju elementu ma być motorem modernizacji Bundeswehry i szansą dla zastosowania najnowszych technologii wojskowych.

Było to zwiastunem znacznie szerszego problemu, tj. ogólnie niskiej zdolności wszystkich rodzajów sił zbrojnych, zwłaszcza niedoskonałych lub starzejących się systemów uzbrojenia (np. w zakresie obrony przeciwlotniczej, antyrakietowej, transportu wojsk lądowych), które miano zastąpić przez nowo pozyskane w ramach finansowania ze środków Funduszu. Same struktury Bundeswehry ukształtowane dla realizacji misji zagranicznych poddane zostały audytowi, czy nadają się jeszcze do obrony terytorialnej i sojuszniczej⁵³.

Sprawa ambitnego programu przywrócenia zdolności operacyjnych Bundeswehrze i większego zaangażowania Niemiec we wzmacnianie wschodniej flanki nie budziła większych kontrowersji między koalicją i chadecją. Ambitny program ministra Pistoriusa nie miał jednak całościowego poparcia ani w szeregach SPD, ani po stronie FDP ze względu na postulowane przez niego radykalne zwiększenie wydatków. Same działania ministra na rzecz reformy Bundeswehry w zakresie struktury dowodzenia i przebudowy urzędu zamówień, mające na celu m.in. ich odbiurokratyzowanie i odchudzenie struktur, spotykały się z aprobatą CDU / CSU.

Drugi etap reformy wraz z ogłoszonymi Wytycznymi i radykalniejszą retoryką ministra, apelującego o uświadomienie sobie przez klasę polityczną i społeczeństwo skali zagrożenia i nawołującego do wykształcenia „gotowości wojennej” (*Kriegstüchtigkeit*), odbił się szerokim echem w opinii publicznej i został przyjęty z zaskoczeniem w SPD, chociaż nie wywołał większych protestów⁵⁴. Podobnie koncepcja zaangażowania Niemiec w rozbudowę wschodniej flanki na Litwie i przejęcia kierowniczej roli przez Niemcy w NATO nie zyskała aplauzu SPD, zwłaszcza na jej lewym skrzydle, przy czym z aprobatą została przyjęta przez chadecję, a odrzucona przez AfD, Bündnis Sahra Wagenknecht i Die Linke.

⁵³ L. Hoffmann, *Bundeswehr soll umfassend kriegstüchtig werden*, ESuT, 2023, nr 12, s. 12–13.

⁵⁴ P. Dausend, *Verbale Aufrüstung*, „Die Zeit”, 9 listopada 2023.

WNIOSKI

Konstatowana powolna realizacja *Zeitenwende* nadal nie osiągnęła jeszcze masy krytycznej. Przemiany w ważnych obszarach zostały zainicjowane, lecz w kluczowych sprawach nie zapewniono jeszcze trwałych, długoterminowych i stabilnych warunków dla ich realizacji. Świadomość priorytetowego potraktowania reform obronności konkuruje z tradycyjnymi przekonaniem partii lewicowych o potrzebie systemowego gwarantowania przez państwo kompensacji dystrybucyjnych w obliczu skutków ekonomiczno-społecznych wywołanych transformacją energetyczną i pogłębionych zerwaniem z zaopatrzeniem w gaz ziemny z Rosji.

Ponadto powolne tempo odbudowy niemieckiej polityki obronnej determinowały ogólniejsze uwarunkowania w postaci regulacji konstytucyjnej dotyczącej specyficznego wymogu polityki budżetowej, tj. nakazu przestrzegania tzw. hamulca zadłużenia.

W obszarze implementacji wymogi konstytucyjne przejawiają się także w stosunkowo dużym zaangażowaniu czynnika parlamentarnego w proces decyzyjny w zakresie obronności w postaci regulacji dotyczącej zatwierdzania przez komisję obrony Bundestagu projektów uzbrojenia od wysokości 25 mln euro. Zauważalne było jednak w pierwszej połowie 2024 roku przyspieszenie współpracy między resortem obrony a Bundestagiem, co oddziałuje pozytywnie na tempo zamówień uzbrojenia.

Z kolei po stronie administracji państwowej doszło do stopniowego eliminowania instytucjonalnych ograniczeń poprzez reformę zarządzania ministerstwem obrony i następnie restrukturyzację Bundeswehry wprowadzonymi przez ministra Pistoriusa, a także usprawnienie samego Urzędu Zamówień Federalnych, co przyniosło zwiększenie jego efektywności.

Czynnikiem sprzyjającym przemianom w zakresie obronności było także komplementarne zacieśnienie relacji polityki z przemysłem zbrojeniowym, widoczne w zmianie nastawienia centrum decyzyjnego do jego reprezentantów. Jednak ta ogólna zmiana nie znalazła jeszcze swojego pełnego wyrazu w zapewnieniu sektorowi zbrojeniowemu w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw długoterminowej stabilności planowania. Zwiększenie odpowiedzialności po stronie praktyki politycznej (kanclerz, resorty obrony i finansów) za wyznaczenie długoterminowej perspektywy finansowania na

podwyższonym poziomie było główną przeszkodą, utrudniającą dynamizację produkcji i harmonijne ułożenie relacji przemysłu zbrojeniowego z państwem.

Można sądzić, że w perspektywie kilku najbliższych lat generalna ocena *Zeitenwende* w okresie rządów koalicji SPD / Zieloni / FDP będzie nadal ambiwalentna. Zabrakło bowiem strukturalnego rozwiązania kwestii wydatków na obronność, zarówno w sensie ich umocowania (budżet regularny vs. Fundusz), jak i ich repriorytetyzacji w budżecie, co ograniczyło rozwijanie efektywności niemieckiego przemysłu zbrojeniowego (szczególnie w segmencie MŚP), możliwość odbudowy zdolności operacyjnych Bundeswehry, jak i wpływało na wizerunek *Zeitenwende* w opinii publicznej. Ta wewnętrzna dywergencja niemieckiej polityki obronnej prawdopodobnie utrzymywałaby się i ożywiałaby jeszcze w następnych latach w trakcie debat budżetowych, gdyby w listopadzie 2024 roku nie doszło do rozpadu koalicji SPD / Zieloni / FDP.

Potwierdzeniem nieodwracalnego charakteru zmian w zakresie wydatków obronnych będzie ujęcie w planowaniu średnioterminowym budżetu federalnego na lata 2025–2028 wzrostu środków, co odzwierciedli intencję podnoszenia wydatków obronnych przez następną koalicję rządzącą CDU / CSU / SPD pod kierunkiem kanclerza Friedricha Merza. Wprawdzie dzięki Funduszowi można było nareszcie finansować od lat odwlekane projekty uzbrojenia, jak np. samoloty bojowe dla przedłużenia programu *nuclear sharing*, śmigłowce transportowe czy transportery opancerzone, to jednak dla trwałego wzmocnienia sił zbrojnych, a także dla stworzenia efektywnego przemysłu zbrojeniowego, środki w wysokości 100 mld euro (rozplanowane już w kwietniu 2024 r.) okazały się niewystarczające dla kontynuacji reform od 2025 roku.

W kluczowych aspektach *Zeitenwende* oznaczała zbliżenie stanowisk między koalicją SPD / Zieloni / FDP a chadecją. Rząd O. Scholza przyjął kierunek bardziej transatlantycki w duchu wcześniejszych oczekiwań chadecji. Stosunki z administracją USA na poziomie urzędu kanclerskiego, jak i resortu spraw zagranicznych oraz odnośnie do sprawy wsparcia Ukrainy i w dziedzinie obronności stały się najlepsze od dłuższego czasu.

SPD zmodyfikowała swoje podejście skompromitowane z powodu skłonności do uwzględniania interesów bezpieczeństwa Rosji. Porzuciła też postulaty denuklearyzacji, uznała konieczność zwiększenia wydatków na obronność i udzielania pomocy militarnej Ukrainie. Jed-

nak ta korekta nie unieważniła tradycyjnego założenia o SPD jako „partii pokoju” i jako partii dbającej o interesy socjalne. Inaczej niż w przypadku FDP i Zielonych, negatywne stanowisko SPD w kwestii przekazania Ukrainie pocisków manewrujących Taurus i kunktatorstwo w sprawie zwiększenia wydatków na obronność od 2028 roku osłabiało konsens międzypartyjny i stawiało pod znakiem zapytania determinację, z jaką rząd realizował *Zeitenwende*. Było to problematyczne z punktów widzenia rzetelnego zaangażowania Niemiec we wzmocnienie Sojuszu.

Sprawa reformy Bundeswehry w sensie nadania jej zdolności operacyjnych, zgodnie z wymogami *New Force Model*, była i jest zdeterminowana wieloma czynnikami: zarówno zapewnieniem stałego długoterminowego finansowania, jak i usprawnieniem systemu zamówień, zwiększeniem wydajności niemieckiego przemysłu zbrojeniowego, który również oczekuje pewności długoterminowego zaangażowania państwa na rzecz polityki obronnej, a przy tym terminowym pozyskaniem nowych systemów uzbrojenia w ramach projektów finansowanych z Funduszu, a dalej zwiększeniem stanu osobowego Bundeswehry. Należy zauważyć, że same reformy obronności, jak i sprawa zwiększenia zdolności operacyjnych Bundeswehry i wzmocniania wschodniej flanki NATO – inaczej niż kwestia wydatków obronnych – nie budziły większych kontrowersji między partiami koalicji a CDU / CSU i dotąd nie były kwestionowane przez SPD jako wyraz nadmiernej militaryzacji. Jest to o tyle istotne, że od implementacji niemieckich planów obronnych w przydzielonym obszarze operacyjnym zależy stworzenie skutecznej zdolności odstraszenia i obrony NATO.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bardt H., *Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, s. 3–6.
- Blumenau B., *Breaking with Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign policy*, „International Affairs” 2022, nr 6, s. 1895–1913.
- Bunde T., *Lessons to Be Learned? Germany's Zeitenwende and European Security after the Russian Invasion of Ukraine*, „Contemporary Security Policy” 2022, nr 3 (43), s. 516–530.
- Christofzik D.I., *Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, 76. Jg., s. 6–9.

- Dausend P., *Verbale Aufrüstung*, „Die Zeit”, 9 listopada 2023.
Die neue Struktur der Bundeswehr, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 4 kwietnia 2024.
- Fasse M., Murphy M., Specht F., Tyborski R., *Sondervermögen reicht nicht für nachhaltige Stärkung nicht aus*, „Handelsblatt”, 2 lutego 2024.
- Fasse M., Murphy M., Specht F., Tyborski R., *Zeitenwende ohne Kraft*, „Handelsblatt”, 30 stycznia 2024.
- Friederichs H., *Die vielen Versprechen des Verteidigungsministers*, „Süddeutsche Zeitung”, 18 stycznia 2024.
- Gebauer M., Kormbaki M., *Finanznot im Wehressort*, „Der Spiegel”, 31 stycznia 2024.
- Gutschker Th., *Pistorius formuliert den deutschen Anspruch in der NATO*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15 lutego 2024.
- Hellmonds S., Mölling Chr., Schütz T., *Zeitschleife statt Zeitenwende*, DGAP Policy Brief, 15 Juni 2023.
- Hoffmann L., *Bundeswehr soll umfassend kriegstüchtig werden*, „Europäische Sicherheit&Technik” 2023, nr 12, s. 12–14.
- Ismar G., *Pistorius wagt den Konflikt*, „Süddeutsche Zeitung”, 8 lutego 2024.
- Konertz M., *Zeitenwende*, „Europäische Sicherheit&Technik” 2024, nr 03, s. 41–43.
- Kühne A.S., *Die Banken bremsen die Aufrüstung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16 lutego 2024.
- Laubenthal M. [wywiad], *Die aktive Truppe beginnt im Krieg, die Reserve beendet ihn*, „Handelsblatt”, marzec 2024.
- Lehningk-Emden A. [wywiad], *Bei uns liegt das Problem nicht, wir liefern*, „Handelsblatt”, 30 stycznia 2024.
- Mais A. [wywiad], *Mit der Division 25 wird sich zeigen, ob. Wir auf dem richtigen Weg sind*, „Europäische Sicherheit&Technik” 2023, nr 12, s. 33–34.
- Malinowski K., *Epokowy zwrot (Zeitenwende) w niemieckiej polityce bezpieczeństwa: Chwiejne podstawy i niepewne rezultaty*, „Przegląd Zachodni” 2022, nr 3, s. 17–45.
- Masala C., *Die Zeitlupenwende*, „Die Zeit”, 9 lutego 2023.
- Masala C., *Bedingt abwehrbereit. Deutschlands Schwäche in der Zeitenwende*, C.H. Beck, 2023.
- Matlé A., *Deutschlands Zeitenwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik: The good, the bad, and the ambiguous*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2024, nr 17, s. 1–10.
- Mello P., *Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia’s War Against Ukraine*, „Politics and Governance” 2024, t. 12, art. 7346, s. 1–17.
- Meyer D., *Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, 76. Jahrgang, s. 9–12.

- Mölling Chr., *Fragile Sicherheit: Das Ende des Friedens und die neue Konfliktordnung*, Verlag Herder 2023.
- Mölling Chr., Schütz T., *Den nächsten Krieg verhindern (EDINA III)*, DGAP Policy Brief 32, November 2023, s. 1–11.
- Mölling Chr., Schütz T., *Verteidigungshaushalt 2024: Das Budget steigt – und reicht doch nicht aus*, DGAP Memo, Juli 2023, s. 1–3.
- Nato-Ostflanke: *Deutsche Kampfbrigade in Litauen bis 2025*, „Die Zeit”, 17 grudnia 2023.
- Puglierin J., *Der Bundeshaushalt ist der Lackmustest für die Zeitenwende in der Bundeswehr*, „Handelsblatt”, 9 czerwca 2023.
- Schwegmann Chr., *Die Zeitenwende und die Renaissance der Verteidigung*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2024, nr 17, s. 11–26.
- Seibel K., *Von wegen nur neue BundeswehrAusrüstung – Wie Deutschland seine NATO-Quote schön*, „Welt”, 14 sierpnia 2023.
- Specht F., *Rüstungsbranche vermisst industriepolitische Strategie*, „Handelsblatt”, 7 lutego 2024.
- Specht F., *Union kritisiert Geheimniskrämerei*, „Handelsblatt”, 12 lutego 2024.
- Tallis B., *The Zeitenwende is Here, It's just Unevenly Distributed*, „Internationale Politik Quarterly”, 3 kwietnia 2023.
- Übelmesser S., *Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen*, „ifo Schnelldienst” 2023, nr 7, s. 19–22.

Dokumenty

- Deutscher Bundestag. Protokoll 20/30, 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].
- Deutscher Bundestag. Protokoll 20/42, 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].
- Deutscher Bundestag Drucksache 20/1409, 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].
- Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1410 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].
- Deutscher Bundestag, Drucksache 20/2090, 2022, <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.07.2024].
- Deutscher Bundestag, Drucksache 20/10500, 2024, Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte Jahresbericht 2023 (65. Bericht), <https://dip.bundestag.de> [dostęp: 07.04.2024].
- Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 Einzelplan 14, 2023, Anlage 1 Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr”, 2023, Haushaltsplan 2024 – Einzelplan.
- Minister Pistorius stellt Pläne zur Organisationsreform vor, 10 listopada 2023, <https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2023-11/60628979-pistorius-stellt-plaene-zur-organisationsreform-vor-003.htm> [dostęp: 07.04.2024].

Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz, BwBBG – Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr. *Souveränität und Resilienz sichern. Industriepolitische Leitlinien und Instrumente für eine zukunftsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie*, https://20240130_Positionspapier_Sicherheits_und_Verteidigungsindustrie.pdf (igmetall.de) [dostęp: 07.04.2024].
Verteidigungspolitische Richtlinien, 2023, Broschüre VPR-Gesamt.

Krzysztof Malinowski – prof., political scientist and German studies expert; Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University; Zygmunt Wojciechowski Institute for Western Affairs. Research interests: German foreign and security policy, Polish-German relations. Major publications: *The Policy of the Federal Republic of Germany towards Poland* (Poznań 1997), *Changes in German Security Policy 1990–2005* (Poznań 2009), *Poland and Germany in Europe (2004–2014). Differences in Interests—Conditions and Consequences* (Poznań 2015), ed. *Polish Political Elites on Relations with Germany within the European Union* (Poznań 2017).

Krzysztof Malinowski – prof. dr hab., politolog i niemcoznawca; Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM; Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego. Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Niemiec, stosunki polsko-niemieckie. Najważniejsze monografie: *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Polski* (Poznań 1997), *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005* (Poznań 2009), *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje* (Poznań 2015), red. *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej* (Poznań 2017). Ostatnie publikacje dotyczą przemian niemieckiej polityki bezpieczeństwa i zmian w stanowisku Niemiec wobec stosunków transatlantycznych.