



Nie tylko Donbas. Ukraina w polityce zagranicznej RFN

Adam S. Czartoryski, Lidia Gibadło

Od 2014 r. priorytetem polityki RFN wobec Ukrainy pozostaje stabilizowanie sytuacji w jej wschodnich regionach. Jednocześnie znaczenie tego państwa dla Niemiec wykroczyło poza kwestię konfliktu w Donbasie. Ukraina w coraz większym stopniu staje się elementem realizacji europejskich i globalnych interesów RFN oraz celem niemieckich inwestycji, szczególnie w sektorze energetycznym. Tej ewolucji będzie sprzyjać zmiana koalicji rządzącej w RFN, do której może dojść po wyborach do Bundestagu.

[Eskalacja konfliktu rosyjsko-ukraińskiego](#) ponownie skierowała uwagę władz RFN na Ukrainę. Reakcja nie odbiegła jednak od dotychczasowego zachowania Niemiec w podobnych sytuacjach: wezwania do zakończenia aktywności wojskowej i przestrzegania porozumień mińskich. Choć kwestie bezpieczeństwa pozostają w centrum zainteresowania RFN, w szerszej perspektywie Niemcy w coraz większym stopniu koncentrują się na innych dziedzinach współpracy z Ukrainą. Wzrost znaczenia tego państwa, wynikający z sytuacji międzynarodowej i rozbudowy relacji gospodarczych, może skłaniać Niemcy do udzielania mu coraz bardziej zdecydowanego wsparcia gospodarczego i politycznego.

Ukraina w polityce zagranicznej RFN. Przełomem w podejściu RFN do Ukrainy było zajęcie przez Rosję Półwyspu Krymskiego w 2014 r. oraz jej zaangażowanie w konflikt w Donbasie. Wydarzenia te oznaczały złamanie przez władze rosyjskie m.in. postanowienia aktu końcowego OBWE oraz memorandum budapeszteńskiego z 1994 r., które gwarantowały integralność terytorialną Ukrainy. Tym samym Rosja podważyła multilateralny system międzynarodowy oparty na przestrzeganiu umów międzynarodowych, stanowiący jeden z filarów polityki zagranicznej RFN. Pogwałcenie porozumień będących podstawą europejskiego systemu bezpieczeństwa po 1990 r. oraz rozpoczęcie działań zbrojnych w sąsiedztwie UE stanowiło także zagrożenie dla RFN. Dlatego Niemcy wraz z Francją od początku były zaangażowane w proces, który miał na celu zakończenie konfliktu. Wyrazem tego stało się uczestnictwo RFN w negocjacjach w Mińsku w lutym 2014 r. oraz w spotkaniach formatu normandzkiego.

Eskalacja konfliktu na Ukrainie w kwietniu br. po raz kolejny otworzyła – również w RFN – dyskusję o kontynuacji [dotychczasowej polityki wschodniej](#). Brak postępów w realizacji postanowień mińskich, [perspektywa integracji Białorusi z Rosją](#) oraz próba otrucia, a następnie uwięzienie Aleksieja Nawalnego stanowią argumenty dla zwolenników zaostrzenia kursu wobec rosyjskich władz i większego wsparcia dla Ukrainy. Takie stanowisko reprezentuje m.in. część posłów chadecji, Zieloni oraz FDP. Przeciwni rewizji dotychczasowej polityki wschodniej są politycy CDU/CSU, SPD, a także skrajne partie opozycyjne: lewicowa die Linke oraz prawicowa AfD. Zwolennicy rewizji [Ostpolitik](#) wskazują również na koszty utrzymania dotychczasowego kursu, przede wszystkim w kontekście budowy [gazociągu Nord Stream 2 \(NS2\)](#). Poparcie dla ukończenia projektu i podkreślanie jego gospodarczego charakteru stanowią obciążenie wizerunkowe w relacjach z Ukrainą oraz państwami Europy Środkowej.

Na znaczenie Ukrainy wpływa również ewolucja jej roli w niemieckiej polityce zagranicznej. Obecnie jest ona prezentowana przez władze RFN jako przykład państwa odnoszącego sukcesy w procesie transformacji ustrojowej wspieranej przez UE. Raport Biura Analiz Parlamentu Europejskiego, monitorującego realizację celów wymienionych w dokumencie Partnerstwo Wschodnie – 20 wyników do 2020 r., wskazuje na postępy m.in. w obszarze administracji publicznej oraz badań i innowacji – [mimo utrzymujących się problemów z korupcją](#). Polityka zagraniczna Ukrainy jest również ważnym argumentem w sporze systemowym między zachodnimi liberalnymi demokracjami a państwami autorytarnymi: ukraińskie

władze w integracji z NATO i UE upatrują szansy na modernizację i rozwój gospodarczy oraz uzyskanie gwarancji bezpieczeństwa. Ich stanowisko pokazuje, że choć członkostwo w obu organizacjach obwarowane jest szeregiem warunków, jest bardziej atrakcyjne niż doraźna pomoc gospodarcza Chin czy Rosji.

Relacje bilateralne i stosowane narzędzia. Podstawą stosunków niemiecko-ukraińskich jest współpraca gospodarcza, naznaczona jednak asymetrią: RFN jest dla Ukrainy najważniejszym europejskim partnerem handlowym, zaś Ukraina w niemieckich statystykach wymiany plasuje się dopiero w piątej dziesiątce. Mimo tej dysproporcji w br. wolumen handlu towarami i usługami między RFN a Ukrainą zwiększył się o 36,5% w porównaniu z 2014 r. Ukraiński rynek stał się dla Niemiec bardziej atrakcyjny niż chociażby Rosja, z którą w tym samym czasie RFN zanotowała spadek wymiany handlowej o 34%. Niemcy są także jednym z najważniejszych partnerów inwestycyjnych Ukrainy: w 2019 r. zainwestowały w ukraińską gospodarkę ok. 1,6 mld euro, co stanowi 5,1% całkowitego wolumenu wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarce ukraińskiej, zajmując tym samym czwarte miejsce wśród głównych partnerów inwestycyjnych. Na Ukrainie działa także ponad 1200 firm z niemieckim kapitałem.

RFN wspiera polityczną i gospodarczą odbudowę i stabilizację Ukrainy, wykorzystując środki zawarte w koordynowanym przez niemieckie MSZ tzw. Planie odbudowy dla Ukrainy, w który zaangażowane są ministerstwa federalne oraz organizacje partnerskie i wdrażające, m.in. Niemiecki Bank Odbudowy i Rozwoju (KfW), a także prywatny biznes i organizacje pozarządowe. Plan obejmuje zarówno środki krótkoterminowe, mające łagodzić sytuacje kryzysowe, jak i projekty średnio- i długoterminowe, które dotyczą kluczowych zagadnień ukraińskiego procesu reform, m.in. gospodarki, energetyki i infrastruktury, decentralizacji i samorządu lokalnego. RFN finansuje także programy poszerzania współpracy z ukraińskim społeczeństwem obywatelskim, inwestując od 2014 r. ponad 40 mln euro w projekty bilateralne i regionalne, wspierane przez niemieckie organizacje pośredniczące, np. Niemiecką Centralę Wymiany Akademickiej (DAAD).

RFN jest silnie zaangażowana w [proces transformacji energetycznej na Ukrainie](#). Zapewniając jej wsparcie doradcze i finansowe, Niemcy promują model polegający na zwiększeniu energoefektywności dzięki rezygnacji z energetyki węglowej i jądrowej na rzecz odnawialnych

źródeł energii (OZE). Obecnie realizowane są dwa duże projekty zainicjowane przez niemiecki rząd. Pierwszym jest ukraiński Fundusz Energoefektywności, którego celem jest redukcja emisji CO₂ poprzez termomodernizację wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Drugi to program produkcji tzw. zielonego wodoru, polegający na budowie na Ukrainie elektrolizerów z wykorzystaniem OZE i transporcie wytwarzanego tam wodoru do RFN przez istniejące już gazociągi. Łączny niemiecki budżet przeznaczony na inwestycje wodorowe na Ukrainie wynosić ma ok. 600 mln euro. Dzięki zaangażowaniu w ukraiński sektor energetyczny RFN chce pozyskać lokalny rynek dla niemieckich firm. Taką aktywność można także traktować jako próbę łagodzenia konfliktu interesów między oboma państwami, jaki stwarza budowa NS2, zagrażając statusowi Ukrainy jako państwa tranzytowego.

Wnioski i perspektywy. RFN dąży do utrzymania roli mediatora w konflikcie rosyjsko-ukraińskim. Stanowisko to będzie blokowało rozwój współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa, oznaczając brak zgody RFN dla dostaw broni na Ukrainę. Dodatkowo, obawiając się pogorszenia relacji z Rosją, Ukraina nie może teraz liczyć na poparcie RFN dla swojego członkostwa w NATO i UE. Wobec zgody USA na dokończenie NS2, polityka RFN wobec Ukrainy stanie się testem wiarygodności dla obecnego i przyszłego niemieckiego rządu: wzrasta odpowiedzialność Niemiec, głównego zwolennika budowy gazociągu, za zapewnienie bezpieczeństwa Ukrainy.

Konflikt w Donbasie jest dla współczesnej niemieckiej Ostpolitik wyzwaniem, które może jednak zostać przesłonięte wewnętrzną walką polityczną przed jesiennymi wyborami do Bundestagu. Ewentualnej korekty polityki wschodniej RFN można spodziewać się po sformowaniu nowego rządu federalnego. Dużo zależy będzie od układu sił w rządowej koalicji: ewolucja Ostpolitik jest bardziej prawdopodobna w przypadku aliansu Zielonych z CDU/CSU, niż gdyby Zieloni stworzyli rząd z mniej skłonnymi do zmian w tej kwestii lewicowymi partiami SPD i Die Linke. Z perspektywy Polski sytuacja Ukrainy i perspektywa ukończenia budowy NS2 stanowią argumenty dla wzmocnienia potencjału obronnego państw flanki wschodniej oraz rewizji niemieckiej Ostpolitik w celu zintensyfikowania współpracy z państwami Partnerstwa Wschodniego i stworzenia realnych perspektyw dla ich członkostwa w UE. Wśród wyborczych propozycji Zielonych pojawiło się np. wdrożenie inicjatywy Eastern Partnership Security Compact, która pozwoliłaby wzmocnić bezpieczeństwo państw wschodniego sąsiedztwa UE.