

Analiza BBN

nt. planowanej reformy Bundeswehry

Dominik Jankowski
Departament Analiz Strategicznych

Warszawa, 3 listopada 2010 r.

Wstęp

Reforma Bundeswehry jest obecnie jednym z priorytetów niemieckiej koalicji rządowej. Planowane zmiany mają na celu dostosowanie zdolności bojowych sił zbrojnych RFN do wymogów i wyzwań współczesnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, w szczególności – do udziału w stabilizowaniu konfliktów globalnych. Wśród znacznej części elit niemieckich zapanowało bowiem przekonanie, że realizacja ambicji narodowych w skali regionalnej i globalnej wymaga zmiany charakteru i roli Bundeswehry. Ponadto reforma ma doprowadzić do urealnienia pozycji niemieckiej armii w systemie bezpieczeństwa państwa i przyczynić się do ugruntowania pozycji Niemiec na forum NATO i Unii Europejskiej.

Pozycja Bundeswehry w systemie bezpieczeństwa RFN

Utworzone w 1955 r. siły zbrojne Republiki Federalnej Niemiec (*Bundeswehr*) pełnią ograniczoną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa niemieckiego. Jest to związane przede wszystkim z pamięcią o militarystyce pruskiej i hitlerowskiej, które doprowadziły do wybuchu odpowiednio I i II wojny światowej. Konstytucjonalne ograniczenia nałożone na Bundeswehrę¹ ukształtowały jej charakter i drugoplanową rolę na prawie cztery dekady. Dopiero dzięki wyrokowi niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r. siły zbrojne zyskały formalną możliwość udziału w operacjach poza granicami państwa, ale jedynie w ramach systemów kolektywnych (ONZ, NATO czy UE – wówczas Unia Zachodnioeuropejska). Punktem zwrotnym w procesie emancypacji Bundeswehry była zgoda Bundestagu na wykorzystanie niemieckich samolotów Tornado w operacji NATO „Allied Force” przeciwko Serbii w 1999 r., prowadzonej bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ.

¹ Artykuł 87a ustawy zasadniczej stwierdza, że siły zbrojne RFN mogą być użyte tylko w działaniach obronnych. Defensywny charakter Bundeswehry wzmacnia artykuł 24.2, który stwierdza, że udział armii w operacjach militarnych może być prowadzony jedynie w ramach systemu bezpieczeństwa zbiorowego lub systemu obrony kolektywnej. Aż do wyroku Trybunału Konstytucyjnego RFN z 1994 r. artykuły te były faktycznie interpretowane jako restrykcyjne ograniczenie zasięgu operacyjnego Bundeswehry do obszaru traktatowego NATO. Więcej patrz: Fabian Breuer, *Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces*, „German Politics”, Vol. 15, No. 2, June 2006, s. 208.

Od tego momentu znaczenie Bundeswehry w systemie bezpieczeństwa RFN zaczęło stopniowo rosnąć. Katalizatorem zmian polityczno-militarnych stał się udział armii niemieckiej w misji ISAF. Debata nad koniecznymi przekształceniami w siłach zbrojnych ponownie nabrała tempa. Wraz z postępującą emancypacją i renacjonalizacją polityki zagranicznej RFN wśród elit niemieckich zapanowało przekonanie, że realizacja ambicji narodowych w NATO, Unii Europejskiej i na świecie wymaga zmiany charakteru i roli Bundeswehry. Siły zbrojne mają przestać ograniczać się do zadań logistycznych, stabilizacyjnych czy rozwojowych i stać się armią w większej mierze ekspedycyjno-bojową, która w ramach operacji NATO i UE będzie gwarantowała realizację długofalowych polityczno-gospodarczych interesów Niemiec.

Wpływ operacji ISAF na reformę Bundeswehry

Po ataku terrorystycznym na WTC i Pentagon w 2001 r. wiele armii na świecie zmuszonych zostało do przededefiniowania spektrum swoich zadań i odpowiedzialności oraz zmiany środków operacyjnych. Siły zbrojne państw europejskich, do tej pory przystosowane przede wszystkim do obrony terytorialnej, zaczęły coraz częściej brać udział w operacjach ekspedycyjnych.

Dla Bundeswehry papierkiem lakmusowym stanu przystosowania do nowej rzeczywistości stała się operacja ISAF w Afganistanie. Niemcy zdecydowali się wysłać swoje oddziały do stosunkowo spokojnej północnej części kraju, co miało gwarantować, że charakter niemieckiej misji pozostanie jedynie logistyczno-stabilizacyjny. Na Bundeswehrę zostały nałożone ograniczenia narodowe (*national caveats*) zakładające, że żołnierze nie mogli brać udziału w operacjach bojowych, co uniemożliwiało żołnierzom skuteczne wsparcie sojuszników i walkę z Talibami. Niemiecka armia okazała się nieprzygotowana do tak dużej operacji zarówno w sensie logistycznym, sprzętowym, jak i kadrowym. Okazało się bowiem, że w liczącej 250 tys. żołnierzy armii jedynie ok. 8 tys. jest przygotowanych do służby poza granicami państwa. Ponadto dopiero z czasem udało się do Afganistanu sprowadzić sprzęt nadający się do wykorzystania w specyficznych warunkach geograficzno-klimatycznych².

² Do Afganistanu trafiły m.in. bojowe wozy piechoty Marder i działa samobieżne kalibru 155mm Panzerhaubitze 2000. Wciąż jednak zaledwie 70 proc. niemieckich pojazdów opancerzonych

Zaostrzenie się konfliktu w Afganistanie, w tym nasilające się ataki na oddziały niemieckie³, oraz naciski ze strony sojuszników spowodowały zmianę charakteru działań Bundeswehry w 2008 r. ze stabilizacyjnych na stabilizacyjno-bojowe. Wraz ze zniesieniem ograniczeń narodowych w 2009 r. i zwiększeniem kontyngentu niemieckiego do 5350 żołnierzy Bundeswehra nadała swoim działaniom w Afganistanie charakter militarny, lepiej dostosowany do panujących warunków bojowych⁴. Tym samym podstawowe zadanie Bundeswehry, jakim pozostaje szkolenie armii afgańskiej, obecnie prowadzone jest nie w bazach, ale w terenie, w czasie realizowanych przez niemieckich żołnierzy działań operacyjnych.

Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na reformę Bundeswehry

Światowy kryzys ekonomiczny z lat 2008-2009 boleśnie dotknął gospodarki państw rozwiniętych i nastawionych proeksportowo, w tym także gospodarkę niemiecką. Po okresie czasowego wsparcia rynku wewnętrznego (lata 2008-2009), m.in. poprzez ratowanie upadających banków i wspieranie sektora samochodowego czy stocznioowego, rząd RFN podjął zdecydowane kroki mające ograniczyć deficyt budżetowy. Cięcia wydatków nie ominą Bundeswehry. Według projektu rządowego z 7 czerwca 2010 r. ministerstwo obrony Niemiec będzie musiało ograniczyć swoje wydatki do 2014 r. o ok. 8 miliardów euro⁵, czyli prawie 25 proc.⁶.

Kryzys gospodarczy sprawił, że Niemcy w 2009 r. przeznaczyli na armię 1,28 proc. PKB⁷ wobec 1,3 proc. PKB w 2008 r.⁸, zaś wydatki w przeliczeniu na

w Afganistanie posiada dodatkową ochronę przed minami i IED. Patrz także: Sophie-Charlotte Brune i in., *Die Bundeswehr in Zeiten der Finanzkrise*, „SWP-Aktuell” 5/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, styczeń 2010, s. 5.

³ Do tej pory w Afganistanie zginęło 42 żołnierzy niemieckich. Dane za <www.icasualties.org>.

⁴ Zmiana strategii zwiększyła jednocześnie ryzyko błędu i naraziła niemieckie siły zbrojne na krytykę ze strony krajowej opinii publicznej. 4 września 2009 r. doszło do przypadkowego zabicia ok. 100 cywili w prowincji Kunduz w wyniku decyzji niemieckiego oficera. Ministerstwo obrony Niemiec próbowało tuszować prawdę. W wyniku dochodzenia swoje stanowiska stracili minister Franz-Josef Jung, Generalny Inspektor Bundeswehry gen. Wolfgang Schneiderhan oraz wiceminister obrony narodowej Peter Wicher.

⁵ Richard Connor, *Former defense minister, chief of staff slam Bundeswehr budget cuts*, Deutsche Welle z 24 sierpnia 2010. <www.dw-world.de>.

⁶ W 2010 r. budżet ministerstwa obrony RFN wyniósł 31 mld euro. Dane za <www.bmvg.de>.

⁷ Maxi Worcester, *Transforming German Armed Forces*, Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung 2010, s. 2.

⁸ Dane za SIPRI Military Expenditure Database. <www.sipri.org>.

jednego żołnierza sięgnęły 187 tys. dolarów⁹. To z kolei spowodowało, że siły zbrojne stały się mało atrakcyjnym pracodawcą na niemieckim rynku pracy, który nie jest w stanie konkurować w walce o najlepszych absolwentów (inżynierów, pilotów, sanitariuszy) z sektorem prywatnym¹⁰. Tym samym odkładana od początku pierwszej dekady XXI w. reforma Bundeswehry stała się priorytetem obecnego rządu, zaś dla ministra obrony RFN Karla-Theodora zu Guttenberga doskonałym pretekstem do rozpoczęcia debaty nad kontrowersyjnymi propozycjami zmian w armii.

Planowana reforma Bundeswehry

Nadrzędnym założeniem planowanej reformy sił zbrojnych ma być lepsze zarządzanie i bardziej efektywne wykorzystanie Bundeswehry, także w operacjach ekspedycyjnych. Ostateczna decyzja co do przyszłego kształtu armii oraz wszelkie zmiany legislacyjne z tym związane zostaną ogłoszone do końca br. Mimo iż obecnie rozważa się aż pięć potencjalnych modeli reformy, najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem wydaje się być projekt 4, rekomendowany przez samego ministra obrony RFN¹¹.

Model 1 oparty jest na redukcji liczby żołnierzy do 205 tys. do 2011 r., z czego 50 tys. pochodziłoby po równo z poboru oraz ze służby ochotniczej (*freiwilliger Wehrdienst*). Rozwiązanie to nie przyniosłoby jednak oczekiwanych oszczędności budżetowych oraz – w ocenie Generalnego Inspektora Bundeswehry – w rzeczywistości nie zmieniłoby niemieckich sił zbrojnych¹².

Model 2 uznawany jest za najbardziej radykalny, gdyż ogranicza liczebność Bundeswehry do 150 tys. do 2013 r. Zarówno pobór, jak i związana z nim służba ochotnicza zostałyby zawieszone. Takie rozwiązanie, mimo iż zmniejsza wydatki

⁹ Średnio w NATO na 1 żołnierza przeznaczano 144 tys. dolarów. Średnie dla wybranych państw: Stany Zjednoczone – 441 tys. dolarów, Wielka Brytania – 347 tys. dolarów, Kanada – 301 tys. dolarów, Holandia – 261 tys. dolarów, Norwegia – 245 tys. dolarów, Francja – 190 tys. dolarów, Czechy – 176 tys. dolarów, Hiszpania – 150 tys. dolarów, Polska – 106 tys. dolarów. Zestawienie opracowane w Sztabie Generalnym Wojska Polskiego na podstawie *The Military Balance 2010*.

¹⁰ Wenke Apt, *Demographischer Wandel als Rekrutierungsproblem?*, „SWP-Aktuell” 41/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, maj 2010, s. 7.

¹¹ *Political debate on the structure of the Bundeswehr given the official go-ahead*, Ministerstwo Obrony Niemiec z 24 sierpnia 2010. <www.bmvg.de>.

¹² *Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010*, s. 48. <www.bmvg.de>.

ministerstwa obrony o ok. 7 mld euro do 2014 r.¹³, ograniczyłyby rolę Niemiec na forum NATO (m.in. poprzez mniejszy udział w Siłach Odpowiedzi NATO) oraz UE (m.in. poprzez mniejszy udział w unijnych Grupach Bojowych). Siły zbrojne Niemiec liczyłyby ponadto znacznie mniej żołnierzy niż armie pozostałych państw europejskich, do których do tej pory zwykł porównywać się Berlin¹⁴.

Model 3 różni się od poprzedniego jedynie liczbą żołnierzy (156 tys.), datą zakończenia reformy (2016 r.) oraz wysokością przewidywanych oszczędności budżetowych (ok. 5 mld euro do 2014 r.). Tak samo jak model 2, naraża on Bundeswehrę na utratę znaczenia i prestiżu w strukturach sojuszniczych i unijnych.

W modelu 5 zredukowane siły zbrojne liczyłyby 210 tys. żołnierzy w 2013 r., z czego 30 tys. pochodziłoby z poboru. Takie rozwiązanie służyłoby utrzymaniu dotychczasowej pozycji w Sojuszu Północnoatlantyckim i UE. Uniemożliwiłoby jednak wypełnienie rządowego kryterium oszczędnościowego, gdyż model 5 generowałby oszczędności zaledwie w wysokości 2,35 mld euro do 2014 r.¹⁵

Model 4 zakłada przede wszystkim zmniejszenie liczebności Bundeswehry do 163,5 tys. żołnierzy (z czego 156 tys. pełniących służbę zawodową i kontraktową) do 2016 r. 7,5 tys. wciąż pochodziłoby ze służby ochotniczej, trwającej do 23 miesięcy. Zniknąłby także dotychczasowy podział na siły stabilizacyjne i interwencyjne, co jednocześnie wpłynęłoby na system szkolenia, dzięki czemu co najmniej 10 tys. żołnierzy niemieckich byłoby zdolnych do działań poza granicami państwa. Ponadto w ocenie Generalnego Inspektora Bundeswehry model popierany przez ministra obrony narodowej RFN nie wpłynąłby negatywnie na realizowanie zadań sojuszniczych i unijnych (m.in. wciąż możliwe byłoby utrzymania w Poczdamie jednej z kwater operacyjnych UE).

Model 4 zapewnia również optymalną, w stosunku do planowanej wielkości armii, redukcję kosztów. W 2011 i 2012 r. niemieckie ministerstwo obrony zaoszczędziłoby ok. 1,3 mld euro. W latach 2013-2014 budżet zostałby ograniczony o dalsze 3 mld euro.

¹³ Ibidem, s. 47.

¹⁴ Francja – 225 tys. żołnierzy, Włochy – 190 tys. żołnierzy, Wielka Brytania – 179 tys. żołnierzy.

¹⁵ *Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010*, s. 47. <www.bmvg.de>.

Wraz z reformą sił zbrojnych konieczna byłaby także efektywniejsza integracja niemieckiego przemysłu zbrojeniowego i konsolidacja zamówień poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Tym samym zmiany objęłyby również system zamówień uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ramach Federalnego Urzędu ds. Techniki Zbrojeniowej i Zamówień (*Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung*). Obecnie podstawowym zarzutem wobec urzędu, podnoszonym także przez Generalnego Inspektora Bundeswehry, jest nieterminowość w realizacji zamówień i niedoszacowanie finansowe projektów¹⁶. Krytykowana jest ponadto zbyt rozbudowana struktura biurokratyczna urzędu, w tym rosnąca liczba urzędników¹⁷. Planom zmian sprzeciwia się jednak niemieckie lobby przemysłu zbrojeniowego, które obawia się ograniczenia liczby zamówień.

Najbardziej kontrowersyjny postulat w ramach prawdopodobnego rozwiązania dotyczy jednakże czasowego zawieszenia poboru, czemu sprzeciwia się największa partia opozycyjna, socjaldemokratyczna SPD, ale także frakcja konserwatywna w rządzącej Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU). Minister zu Guttenberg może jednak liczyć na poparcie Wolnej Partii Demokratycznej (FDP), która domaga się nawet całkowitego zlikwidowania poboru¹⁸. Istnieją poważne obawy, że nawet tymczasowe zawieszenie poboru może osłabić proces integrujący siły zbrojne ze społeczeństwem, będący podstawą funkcjonowania armii od jej powstania w 1955 r. Niemniej jednak konieczność redukcji budżetu obronnego wydaje się bodźcem wystarczająco silnym, by takie rozwiązanie wprowadzić¹⁹.

¹⁶ *Generalinspekteur beklagt Verschwendung bei Bundeswehr*, „Zeit Online” z 2 września 2010 r. <www.zeit.de>.

¹⁷ W 2009 r. w Federalnym Urzędzie ds. Techniki Zbrojeniowej i Zamówień pracowało ok. 8,5 tys. osób.

¹⁸ Taki postulat liberałów jest jednak całkowicie nierealny ze względu na konieczność zmiany niemieckiej ustawy zasadniczej, na co nie zgadzają się największe partie niemieckie CDU/CSU i SPD.

¹⁹ Dotychczas rząd RFN zgodził się na skrócenie od stycznia 2011 r. okresu zasadniczej służby wojskowej z 9 do 6 miesięcy. Patrz także: Kasper Gimsing, *Germany debates life without conscription*, „Jane’s Defence Weekly” z 15 września 2010 r., s. 24.