



Dialog i ograniczanie ryzyka – strategia Niemiec wobec Chin

Łukasz Jasiński, Marcin Przychodniak

Opublikowana 13 lipca niemiecka strategia wobec Chin określa relacje z tym państwem zgodnie z podejściem UE, opierającym się na partnerstwie, konkurencji i systemowej rywalizacji. Pokazanie szerokiego katalogu zagrożeń wynikających z polityki ChRL odzwierciedla coraz bardziej krytyczny stosunek Niemiec do tego państwa. Strategia wskazuje m.in. na naruszanie praw człowieka w ChRL i postuluje zmniejszanie zależności gospodarczych od Chin. Tym działaniom ma jednak towarzyszyć podtrzymywanie dialogu politycznego dotyczącego najważniejszych globalnych problemów.

Potrzebę opracowania przez Niemcy strategii wobec Chin wskazano w umowie koalicyjnej rządu SPD, Zielonych i FDP z 2021 r. Miała ona dokonać całościowego przeglądu relacji Niemiec z ChRL oraz wskazać, jak RFN powinna przygotować się do skutecznej systemowej rywalizacji z Chinami przy jednoczesnym podtrzymywaniu politycznego dialogu. Ostateczny kształt i treść strategii wobec Chin jest wynikiem kompromisu między urzędem kanclerskim a MSZ.

Prace nad dokumentem. Publikacja była wielokrotnie przekładana ze względu na różnice poglądów między partiami tworzącymi koalicję rządzącą. Pierwotny projekt przygotowany przez MSZ, którym kieruje Annalena Baerbock z Zielonych, odzwierciedlał ich polityczne priorytety, uzależniając współpracę niemiecko-chińską od przestrzegania przez ChRL praw człowieka. Takie stanowisko spotkało się ze sprzeciwem kanclerza Olafa Scholza z SPD, który jest zdania, że Niemcy nie dysponują narzędziami mogącymi zmienić stosunek władz Chin do przestrzegania praw człowieka. Zdaniem Scholza i części polityków SPD ze względu na skalę zależności gospodarczych jedynym rozwiązaniem dla Niemiec jest stopniowe i ewolucyjne ich ograniczanie. Liberalna FDP dążyła do podtrzymania jak najlepszych relacji gospodarczych z Chinami. Opowiadała się jednak także za wspieraniem niemieckich firm w dywersyfikacji partnerów handlowych oraz zwiększaniu ich nakładów na cele badawczo-rozwojowe, aby były lepiej przygotowane do technologicznej rywalizacji z chińskimi przedsiębiorstwami.

Procesowi powstawania dokumentu towarzyszyła intensyfikacja relacji chińsko-niemieckich, zwłaszcza w efekcie [zniesienia obostrzeń pandemicznych w ChRL w grudniu 2022 r.](#) Oprócz wielu spotkań na poziomie ministrów, [w listopadzie 2022 r. wizytę w Pekinie złożył kanclerz Scholz](#), a w czerwcu br. odbyła się w Berlinie sesja niemiecko-chińskiego komitetu międzyrządowego z udziałem premiera ChRL Li Qianga.

W ostatnich miesiącach narastały również różnice między niemieckim biznesem a rządem federalnym dotyczące ograniczania obecności firm z RFN na chińskim rynku. W 2022 r. ChRL była po raz siódmy z rzędu największym partnerem handlowym Niemiec – wartość obrotów wyniosła 298,9 mld euro. W niektórych sektorach Niemcy są silnie zależne od Chin, np. pochodziło stamtąd ok. 80% importowanych laptopów i 85% metali ziem rzadkich. Ponadto niemieckie przedsiębiorstwa zainwestowały w 2022 r. w ChRL rekordowe 11,5 mld euro.

Przeciwdziałanie zagrożeniom. Najważniejszym elementem strategii jest rozbudowana lista zagrożeń dla Niemiec, Unii Europejskiej oraz społeczności międzynarodowej wynikających z polityki ChRL. Dotyczą one głównie zależności gospodarczych, w tym importu z Chin (np. w branży elektromobilności), znaczenia rynku ChRL dla niemieckich eksporterów czy inwestycji chińskich, w tym w infrastrukturę krytyczną (np. telekomunikacyjną czy energetyczną). Istotne są także zagrożenia wynikające z krytyki działań NATO przez ChRL, intensyfikacji jej partnerstwa z Rosją, wsparcia rosyjskiej

BIULETYN PISM

agresji na Ukrainę i podważania porządku międzynarodowego opartego na prawie. W strategii krytykowane jest łamanie przez ChRL praw człowieka, np. Ujgurów w [Sinciang](#), Tybetańczyków czy mieszkańców [Hongkongu](#). Ważną sferą są także chińskie działania „hybrydowe”, np. dezinformacja.

Strategia wskazuje instrumenty mające tym zagrożeniom przeciwdziałać. Ważne dla RFN, podobnie jak UE i USA, jest ograniczanie zależności od Chin (*de-risking*). Jest to rozumiane jako rozwój przemysłu w Unii, dywersyfikacja łańcuchów dostaw, ograniczanie współpracy technologicznej z państwami autorytarnymi, a także zmniejszenie obecności firm niemieckich w ChRL. Według rządu RFN biznes powinien brać pod uwagę ryzyko zaangażowania w Chinach, m.in. w kontekście cywilno-militarnego wykorzystania technologii i produktów oraz łamanie praw człowieka. Aby skłonić niemieckie koncerny do dywersyfikacji działalności gospodarczej i zmniejszania ryzyka, rząd Scholza przewiduje stworzenie mechanizmów finansowych zachęcających firmy do przenoszenia inwestycji poza ChRL. Prowadzi też rozmowy z państwami Ameryki Południowej oraz RPA ws. dostaw surowców, m.in. metali ziem rzadkich.

Wobec wyzwań ze strony Chin Niemcy chcą bliżej współpracować z partnerami z grupy G7 oraz wybranymi państwami Dalekiego Wschodu. Istotna jest w tym zakresie rola m.in. Japonii i Korei Południowej, [USA](#), o których wspomina się w strategii głównie w kontekście współpracy z UE, czy państw ASEAN-u. Wiąże się to ze znaczeniem sytuacji na Indo-Pacyfiku dla bezpieczeństwa Niemiec, jako jednego z największych światowych eksporterów. RFN potwierdza respektowanie polityki jednych Chin, ale jednocześnie wspiera np. udział Tajwanu w pracach organizacji międzynarodowych. Nie odrzuca możliwości zmiany status quo w Cieśninie Tajwańskiej, ale jedynie pokojowo i za zgodą obu stron. Ponadto niemiecka marynarka wojenna ma nadal uczestniczyć w operacjach zapewniających swobodę żeglugi na Morzu Południowochińskim.

Nieodzowność dialogu z Chinami. Poza identyfikacją zagrożeń ze strony ChRL strategia podkreśla wolę kooperacji Niemiec z Chinami, co jest zgodne ze stanowiskiem urzędu kanclerskiego. Oprócz bliskich relacji gospodarczych, za kluczową uznaje się współpracę polityczną, międzyludzką (realizowaną np. poprzez programy wymiany młodzieży) i akademicką. Dokument podkreśla kluczowy wymiar kontaktów instytucjonalnych i wymienia długą listę dialogów oraz formatów dwustronnych, które Niemcy chcą utrzymać.

Rząd niemiecki wydaje się sugerować, że redukcja zagrożeń ze strony ChRL może nastąpić nie w wyniku rywalizacji i zdecydowanych działań (np. sankcji, ograniczenia

współpracy), ale utrzymania intensywnych kontaktów, także na najwyższym szczeblu. Źródło takiego podejścia leży w przekonaniu o wysokim stopniu zależności ekonomicznych Niemiec od Chin. Dlatego też strategia wpisuje się w zachowawcze podejście [UE](#) do ChRL jako partnera, konkurenta i rywala, traktujące je jako podstawę relacji niemiecko-chińskich i działań RFN w ramach Unii Europejskiej. Strategia podkreśla też konieczność poprawy efektywności działań UE przez częstsze podejmowanie decyzji większością głosów w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Wnioski. Treść strategii jest próbą pogodzenia sprzecznych postulatów niemieckich środowisk politycznych i biznesowych odnośnie do relacji z Chinami. Wpisuje się ona także w stosowaną przez kanclerza również w innych aspektach polityki zagranicznej (np. dostaw broni na Ukrainę) zasadzie dokonywania ewolucyjnych zmian przy jednoczesnym minimalizowaniu zagrożeń. Proponowane w strategii działania mogą jednak rozpocząć proces, którego efektem będzie np. ograniczenie współpracy RFN z Chinami w wybranych sektorach czy dotyczącej konkretnych produktów, jako zagrażającej np. niemieckiej i unijnej infrastrukturze krytycznej czy porządkowi demokratycznemu. Strategia stanowi bowiem wyraz coraz powszechniejszych w Niemczech negatywnych ocen polityki ChRL, czego symbolicznym wyrazem było jej ogłoszenie przez niemiecką minister spraw zagranicznych w objętym [chińskimi sankcjami](#) ośrodku analitycznym MERICS w Berlinie. Najtrudniejsze dla władz RFN będzie przekonanie niemieckiego biznesu (w tym największych koncernów, takich jak Volkswagen czy BASF) do uwzględnienia w większym stopniu kwestii bezpieczeństwa w działalności biznesowej w Chinach, nawet kosztem zysków.

Zarówno z treści strategii, jak i słów Baerbock wynika, że dokument stanie się podstawą stanowiska RFN w kształtowaniu polityki UE wobec Chin, wskazując m.in. na konieczność utrzymania autonomii UE. Strategia odnotowuje znaczenie formatów współpracy UE ze Stanami Zjednoczonymi, ale już nie zbieżność stanowisk partnerów w ocenie niektórych zagrożeń ze strony Chin, np. w zakresie bezpieczeństwa danych i badań naukowych.

MSZ ChRL zareagował na publikację strategii negatywnie, ale w stonowany sposób traktując zawarte w dokumencie zagrożenia jako odbicie aktualnych wyzwań politycznych i gospodarczych stojących przed Niemcami. Odrzuca jednak odpowiedzialność Chin za ich zaistnienie i ostrzega RFN przed ograniczaniem zależności, przypominając o interesach łączących oba państwa.