

Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta
Uniwersytetu Wrocławskiego

Niemcy jako państwo cywilne

Studia nad niemiecką polityką zagraniczną

Pod redakcją

Klausa Bachmanna
Piotra Burasa



Wrocław 2006

O autorach

Klaus Bachmann – doktor habilitowany, kierownik Katedry Polityki Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego

Irene Hahn – polityk, absolwentka Wolnego Uniwersytetu w Berlinie. Pracuje w niemieckim Bundestagu

Sebastian Harnisch – profesor w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Trewirze

Krzysztof Malinowski – doktor, pracownik naukowy Instytutu Zachodniego w Poznaniu

Olaf Osica – analytyk Centrum Europejskiego w Natolinie

Marco Overhaus – pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Trewirze

Spis treści

Wprowadzenie (Klaus Bachmann, Piotr Buras)	5
Irene Hahn Konstruktywizm społeczny w nauce o stosunkach międzynarodowych	9
Sebastian Harnisch Teoria ról i Niemcy jako państwo cywilne. Rozważania teoretyczne nad zmianą niemieckiej polityki zagranicznej 1990-2005	19
Marco Overhaus Państwo cywilne i polityka bezpieczeństwa RFN w NATO i CESDP 1998-2005	69
Krzysztof Malinowski Mocarstwo cywilne Niemcy a problem użycia siły. Uprawnienia Bundestagu w zakresie delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach zagranicznych	97
Klaus Bachmann Uniwersalne wartości czy niemieckie bezpieczeństwo? Paradymmat realistyczny a udział Niemiec w interwencji NATO w Kosowie	121
Olaf Osica Czy Polska jest <i>Zivilmacht</i> ? Uwagi do dyskusji	137
Bibliografia	141

Sebastian Harnisch

Teoria ról i Niemcy jako państwo cywilne

Rozważania teoretyczne nad zmianą w niemieckiej polityce zagranicznej 1990-2005

Wprowadzenie

Polityka zagraniczna Republiki Federalnej wkroczyła po zjednoczeniu w czwarty, licząc od końca drugiej wojny światowej, etap zwrotny swojej historii. Inaczej niż podczas poprzednich okresów, związanych z „zakotwiczeniem na zachodzie” (*Westbindung*, 1949-55), „układami wschodnimi” (1969-1972) i „debata o stacjonowaniu rakiet średniego zasięgu” (*Nachrichtungsdebatte*, 1977-1983), po 1990 roku Republika Federalna mogła definiować swoje priorytety w polityce zagranicznej już bez ograniczeń wynikających z konfliktu Wschód-Zachód. Dyskusja o nowych perspektywach niemieckiej polityki zagranicznej toczyła się w świecie akademickim i w publicystycznie dotyczy odtąd pojęcia normalizacji¹. Toczyły się ona wokół kwestii, czy niemiecka polityka zagraniczna upodabniała się pod względem swoich celów i stosowanych instrumentów do zachowań innych demokratycznych państw zachodnich i stała tym samym „normalniejsza”².

Po zjednoczeniu większość analityków spodziewała się, że kurs Niemiec w polityce zagranicznej będzie w dalszym ciągu determinowany przez warunki wynikające z otoczenia międzynarodowego. Przedstawi-

¹ Bardzo dobre streszczenia tej debaty znajdują się w: Gunther Hellmann, *The Sirens of Power and German Foreign Policy: Who Is Listening?*, „German Politics” 6(1997)2, s. 29-57; Gunther Hellmann, *Jenseits von Normalisierung und Militarisierung: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik*, „ApuZ” B 1-2(1997), s. 24-33; James A. McDonald, *Germany After Unification. Normal At Last?*, „World Politics” 49(1997), s. 282-308; Ingo Peters, *Vom Scheinzwerg zum Scheinriesen – deutsche Außenpolitik in der Analyse*, „Zeitschrift für International Beziehungen” 4(1997)2, s. 361-388.

² Nie było przedmiotem debaty, co dokładnie należy tu uznać za „normalne”.

cieli szkoły realistycznej w nauce o stosunkach międzynarodowych podkreślały znaczenie zmiany w międzynarodowym układzie sił po upadku Związku Radzieckiego³. Ta zmiana strukturalna w położeniu Niemiec, spowodowana powiększeniem terytorium, wzrostem liczby ludności i itd., miała według nich znaleźć swoje odzwierciedlenie w „awansie” Niemiec do roli „mocarstwa w środku Europy”. Realisi twierdzili, że Niemcy będą dążyć do maksymalizacji swoich wpływów w instytucjach międzynarodowych, a także próbować w tym samym czasie forosować swoje interesy samodzielnie, czyli poza strukturami Unii Europejskiej (UE), NATO czy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)⁴. Przedstawiciele „szkoły instytucjonalnej” argumentowali natomiast, przyjmując perspektywę strukturalistyczną, że trwałe zakotwiczenie Niemiec w instytucjach międzynarodowych powinno jednak wpływać na stabilność ich zachowania w stosunkach zewnętrznych. Zjednoczone Niemcy miałyby więc kontynuować „politykę zakotwiczenia” (*Einbindungspolitik*)⁵ w instytucjach międzynarodowych, takich jak NATO i UE, ponieważ instytucje te okazały się w przeszłości skutecznymi kanarami negocjacji i zarządzania kosztami współzależności gospodarczej oraz w dziedzinie polityki bezpieczeństwa⁶. W sporze z przedstawicielami takich podejść o charakterze systemowym powstała na początku lat 90. nowa tendencja badawcza, która kwestionowała w zasadzie założenia racjonalistyczne, wedle których zachowanie w polityce zagranicznej stanowi reakcję na bodźce materialne lub zmiany strukturalne w układzie sił między państwami. Przedstawiciele tego nowego nurtu podkreślali również istotne przejawy kontynuacji w polityce „republiki berlińskiej”, ale wyjaśniały

wskazując na podzielane przez społeczeństwo niemieckie normy, wartości i zasady⁷. Zgodnie z tym podejściem zmiany w polityce zagranicznej zachodzą, wtedy, kiedy takie przekonania czy wartości zostają zakwestionowane, bo nie pozwalały już na osiąganie spodziewanych celów politycznych. W tym rozumieniu zmiana w polityce stanowi proces uczenia się i socjalizacji na poziomie całego społeczeństwa lub też jego elit.

Podejścia konstruktywistyczne w analizie niemieckiej polityki zagranicznej

Analityz konstruktywistyczne charakteryzuje się założeniem, iż struktury społeczne, takie jak system władzy czy instytucje, nie istnieją obiektywnie, lecz są konstrukcją społeczną⁸. Z punktu widzenia teorii nauki wynika z tego, po pierwsze, że nie wolno patrzeć na nie w oderwaniu od siebie i z tego powodu nie może też istnieć między nimi żaden związek przyczynowo-skutkowy. Po drugie, podejście te zakładają, że struktury społeczne i aktorzy wzajemnie się konstruują. Oznacza to, z punktu widzenia metodologii, że hierarchia preferencji i interesów takich aktorów nie można uważać za dane z góry i niezmienne, lecz są one wyrazem społecznych konstruowanych tożsamości i kultur, które należy analizować wspólnie z ich wzajemnymi oddziaływaniami z otoczeniem (w szczególności z instytucjami międzynarodowymi).

W badaniach nad niemiecką polityką zagraniczną można zasadniczo wyróżnić trzy podejścia konstruktywistyczne. W centrum badań nad „kulturą polityczno-militarną i strategiczną” Republiki Federalnej znajduje się kwestia wpływu doświadczenia wojny na koncepcje celów polityki zagranicznej powojennych Niemiec⁹. Na przykład Thomas Berger

³ John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*, „International Security” (15)1, s. 5-56; Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, „International Security”, 18(1993)2, s. 44-79.

⁴ Rainer Baumann, Volker Rittberger, Wolfgang Wagner, *Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen” 6(1990)2, s. 245-286.

⁵ Gunther Hellmann, *Einbindungspolitik. German Foreign Policy and the Art of Declaring «Total Peace*, Paper prepared for Presentation at the XVIIth World Congress of the International Political Science Association, Panel RC 36.1; „Power in the «New World Order»” 20-25.08.1994, Berlin.

⁶ Dieter Senghaas, *Wohin drifft die Welt*, Frankfurt a.Main 1994.

podkreśla w swoich badaniach porównawczych nad niemiecką i japońską polityką zagraniczną w okresie powojennym, że oba państwa stworzyły w drodze „historycznych procesów uczenia się” specyficzną „polityczno-wojskową kulturę antymilitarystyczną” opartą o (różne) doświadczenia z wojną, ludobójstwem i atakiem jądrowym¹⁰. W odróżnieniu od tej „kulturnalistycznej interpretacji”, podkreślającej trwałe przywiązanie niemieckiej polityki zagranicznej po 1990 roku do jej tradycyjnych torów (*Pfadabhängigkeit, path dependency*), przedstawiciele nurtu „pragmatycznego i poststrukturalistycznego” uważają, że między tożsamością aktorów a ich zachowaniem zachodzi proces wzajemnej determinacji¹¹. Ich zdaniem zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej można uchwycić przede wszystkim za pomocą analizy językowej. Śledząc zmiany w znaczeniu kulturowych pojęć można zidentyfikować procesy „normalizacji”, „re-nacjonalizacji” lub powstawania „większej pewności siebie”¹².

¹⁰ Thomas Berger, *op. cit.*

¹¹ Jonathan Bach, *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*, Münster 1999; Gunther Hellmann, *Machtbalance und Vormachtdenken sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland*, w: *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive – die USA und die Bundesrepublik Deutschland*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Ernst-Otto Czempiel, Baden-Baden 1999; Gunther Hellmann, *Deutschlands Kraft und Europas vertrauen, oder: Die Selbstbewussten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem Regierungswechsel*, Christian Lammerts, Lutz Schrader (Hg.), Baden-Baden 2000, s. 42-77.

¹² Jonathan Bach, *Ibidem*; Rainer Baumann, *The Transformation of German Multilateralism. Changes in the Foreign-Policy Discourse since Unification, „German Politics and Society”* 2(2002)4, s. 1-26; Gunther Hellmann, *Machibarriere und Vormachtdenken sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland*; Gunther Hellmann, *Deutschlands Kraft und Europas vertrauen, oder: Die Selbstbewussten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik*; Gunther Hellmann, *Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus*, „*Welt Trends*” 42(2004), s. 79-88.

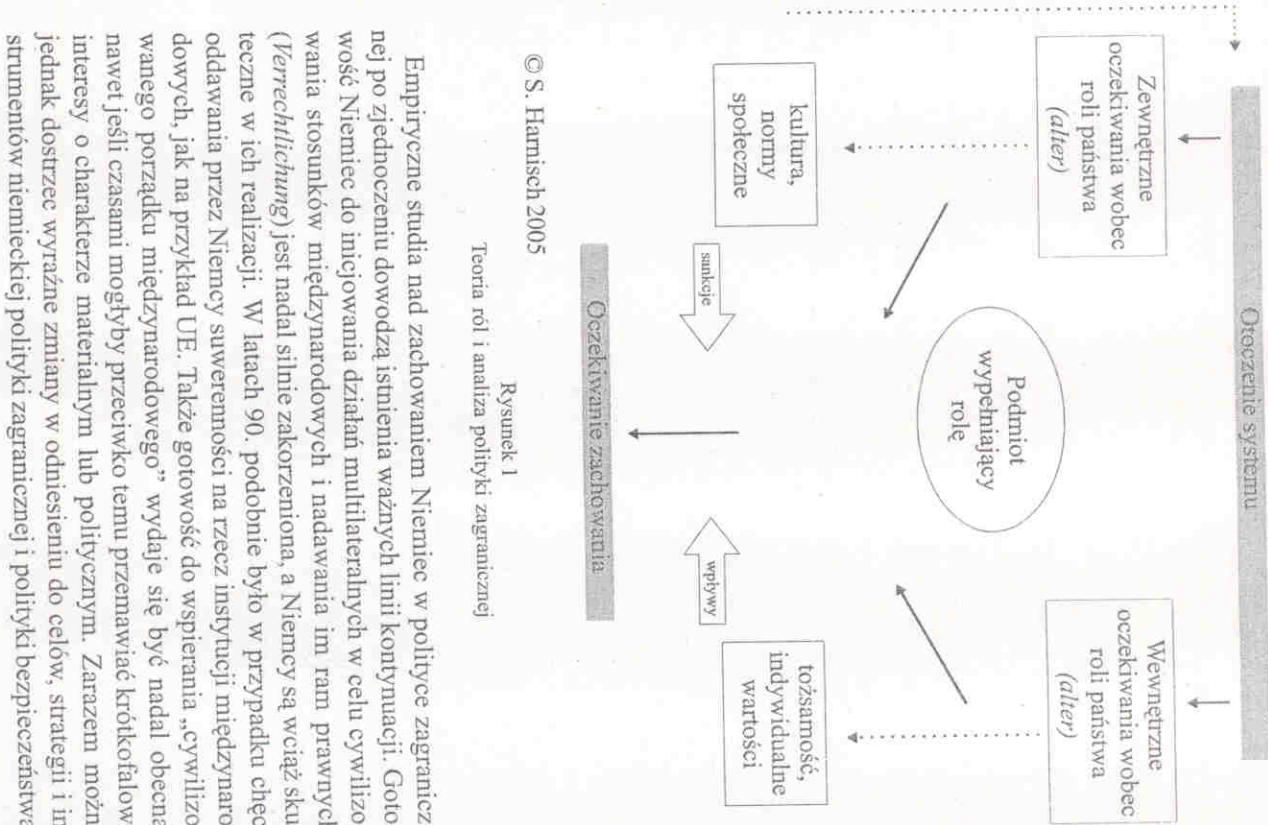
Trzecie podejście konstruktivistyczne interpretuje kontynuacje i zmianę w polityce zagranicznej Niemiec jako rezultat stałych bądź zmieniających się oczekiwani wobec ich roli w świecie formułowanych przez aktorów zewnętrznych i wewnętrznych. Poczynając od zaproponowanej przez Francois Duchene koncepcji „Europy jako potęgi cywilnej” (*Zivilmacht Europa*)¹³ oraz analizy porównawczej niemieckiej i japońskiej polityki zagranicznej autorstwa Hansa Maulla¹⁴ w analizie niemieckiej polityki zagranicznej uwzględniane są czynniki zewnętrzne rozumiane jako społecznie konstruowane „oczekiwania innych państw” (składnik *alter*) oraz czynniki wewnętrzne, czyli „oczekiwania własnego społeczeństwa” (składnik *ego*)¹⁵. Tak zdefiniowana koncepcja roli państwa w polityce zagranicznej skupia jak w soczewce zewnętrzne i wewnętrzne czynniki o charakterze materialnym i niematerialnym, które znajdują swoje odzwierciedlenie w zachowaniu elit państwa w polityce zagranicznej (rys. 1).

¹³ Odpowiedniejsze tłumaczenie Zivilmacht byłoby tu państwo cywilne co jednak sugerowałoby, że autor uważa Europę za państwo. Tak nie jest Zivilmacht w tym kontekście należy więc rozumieć bardziej jako władza cywilna, siła cywilna lub mocarstwo cywilne w odróżnieniu od np. siły wojskowej [przyp. red.]

¹⁴ Francois Duchene, *Die Rolle Europas im Weltystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, w: *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, Donald M.Kohnstamm, W.Häger, (Hg.), Frankfurt a.Main 1973, Suhrkamp, s. 11-35; Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, „*Foreign Affairs*” 69(1990)5, s. 91-106; Hanns W. Maull, *Japan, Deutschland und die Zukunft der Internationalen Politik*, w: *Auf der Suche nach der Gestalt Europas. Festschrift für Wolfgang Wagner*, Jochen Thies, G. van Well (Hg.), Bonn 1990, s. 171-192; Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, „*Europa Archiv*” 47(1992)10, s. 269-278; Hanns W. Maull, *Civilian Power: The Concept and Its Relevance for Security Issues*, w: *Mapping the Unknown. Towards A New World Order (The Yearbook of the Swedish Institute of International Affairs 1992-93)*, L. Babic, B.Huldt (ed.), Stockholm 1993, The Swedish Institute of International Affairs, s. 115-131.

¹⁵ Sebastian Harnisch, *Warum ist die Rollentheorie systemischen Ansätzen bei der Erklärung von Außenpolitik in einer arbeitsteiligen „internationalen Gesellschaft“ überlegen?*, Universität Trier 1996, niepublikowany manuskrypt; Kirste Knut, Hanns W. Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie*, „*Zeitschrift für Internationale Beziehungen*” 3(1996)2, s. 283-312.

Otoczenie systemu



© S. Harnisch 2005

Rysunek 1

Teoria ról i analiza polityki zagranicznej

Empiryczne studia nad zachowaniem Niemiec w polityce zagranicznej po zjednoczeniu dowodzą istnienia ważnych linii kontynuacji. Gotowość Niemiec do inicjowania działań multilateralnych w celu cywilizowania stosunków międzynarodowych i nadawania im ram prawnych (*Verrechtführung*) jest nadal silnie zakorzeniona, a Niemcy są wciąż skuteczne w ich realizacji. W latach 90. podobnie było w przypadku chęci oddawania przez Niemcy suwerenności na rzecz instytucji międzynarodowych, jak na przykład UE. Także готовость до wspierania „cywilizowanego porządku międzynarodowego” wydaje się być nadal obecna, nawet jeśli czasami mogłyby przeciwnie temu przemawiać krótkofałowe interesy o charakterze materialnym lub politycznym. Zarazem można jednak dostrzec wyraźne zmiany w odniesieniu do celów, strategii i instrumentów niemieckiej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa.

W tym kontekście tekst ten zajmuje się pytaniem, w jakich obszarach można zaobserwować zmiany w polityce zagranicznej i jak można je wyjaśnić za pomocą teorii ról. Jako sposób mierzenia stopnia zmienności wskazuję koncepcję zmiany w polityce zagranicznej Rosatiego (1994) oraz model państwa cywilnego (*Zivilmacht*) Maulla. W tym celu przedstawiam w drugim rozdziale zarys modelu państwa cywilnego i metodologiczne podstawy analizy ról. Rozdział trzeci krótko podsumowuje empiryczne wyniki badań na temat państwa cywilnego z lat 90. W rozdziale czwartym przedstawiam wyjaśniania zmian w polityce zagranicznej Niemiec z punktu widzenia teorii ról oraz ich wpływ na politykę europejską i politykę bezpieczeństwa Niemiec. Ostatni, piąty, rozdział podsumowuje wyniki analizy empirycznej i prognozuje zmiany, jakich można oczekwać od niemieckiej polityki zagranicznej za rządów wielkiej koalicji.

Zarys teoretyczny koncepcji państwa cywilnego

Państwo cywilne jako model idealny

Przy konstrukcji modelu „państwa cywilnego” zakłada się, że rosnące współzależności, między państwami oraz międzyrządami i społeczeństwami, uniemożliwiają decydentom zachodnich państw przemysłowych (w tak zwany „światło OECD”) akumulację władzy i dobrobytu za pomocą strategii i instrumentów unilateralnych¹⁶. „Skomplikowane współzależności” sprzyjają konstruowaniu określonych wzorców administracyjnych i tworzeniu instytucji międzyrządami. W nich powstają strategie zmierzające do „stabilizacji otoczenia międzynarodowego”, które przybierają formę ról w polityce zagranicznej. Do tych strategii należą międzynarodowy podział pracy, zmniejszenie kosztów transakcyjnych poprzez liberalizację oraz instytucjonalizacja celem unikania efektu „jazdy na gapie”. W tym kontekście model idealny „państwa cywilnego” oznacza państwa lub instytucje, które przyczyniają się do obejmowania stosun-

¹⁶ Hanno W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, op. cit.; Hanno W. Maull, *Japan, Deutschland und die Zukunft der Internationalen Politik*, w: *Auf der Suche nach der Gestalt Europas. Festschrift für Wolfgang Wagner*, Jochen Thies, G. van Well (Hg.), Bonn 1990, s. 171-192.

ków międzynarodowych ramami prawnymi i innymi regulacjami¹⁷. Analogicznie do ich dążenia do minimalizacji stosowania przemocy w polityce wewnętrznej, państwa cywilne starają się w polityce zewnętrznej zastępować forsuwanie określonych reguł za pomocą przemocy (polityka opierająca się na sile) internalizacją akceptowanych w społeczeństwie norm (polityka opierająca się na legitymizacji). W oparciu o dzieło Immanuela Kanta o „wiecznym pokoju” między republikami oraz koncepcję Karla Deutscha o pokojowych stosunkach w ramach tak zwanych „wspólnot bezpieczeństwa” idealny model cywilizowania stosunków międzynarodowych definiuje się na podstawie sześciu celów:

- Działania zmierzające do zmniejszenia stosowania przemocy przy rozwijywaniu konfliktów politycznych w państwach i między nimi poprzez tworzenie i utrzymanie systemów kooperacji i zbiorowego bezpieczeństwa (*dążenie do monopolizowania przemocy*).
- Działania zmierzające do wzmacniania praworządności poprzez tworzenie struktur i instytucji międzynarodowych za pomocą współpracy multilateralnej, integracji i częściowego transferu suwerenności (*praworządność*)
- Wzmacnianie partykularycznych form podejmowania decyzji w państwach i pomiędzy nimi (*popieranie demokratycznego współdecydowania*)
- Wspieranie pokojowych form rozwiązywania konfliktów (*ograniczenie użycia siły*)
- Działania na rzecz zmniejszania nierówności społecznych i zrównoważonego rozwoju celem wzmacniania legitymizacji porządku międzynarodowego (*zmniejszanie nierówności społecznych*)
- Wspieranie międzynarodowego podziału pracy i współpracy (*współzależność*)¹⁸.

Podczas gdy lista konstytutywnych dla idealnego modelu państwa cywilnego norm i innych elementów tej *reli* jest stosunkowo duga i niezbędna precyzyjna, to w empirycznych badaniach porównawczych polityki zewnętrznej Stanów Zjednoczonych i Republiki Federalnej udało się ustalić trzy obszary norm, które można uznać za kluczowe dla tego modelu:

- gotowość i zdolność do cywilizowania stosunków międzynarodowych poprzez inicjowanie działań multilateralnych
- gotowość do transferu suwerenności na rzecz instytucji międzynarodowych, aby w ten sposób przyczynić się do popierania zbiorowych zobowiązań bezpieczeństwa
- gotowość do realizacji cywilizowanego porządku międzynarodowego nawet wtedy, kiedy to narusza na krótką metę „interesy narodowe”¹⁹.

W niektórych badaniach model idealny państwa cywilnego utożsamiano z konkretną polityką zagraniczną, nadając mu tym samym charakter koncepcji z zakresu doradzania politycznego. Państwo cywilne miałoby być w najlepszym razie wezwaniem do altruizmu w polityce zagranicznej, w najgorzejym zaś przypadku stanowiącym legitymizację aroganckiej krucjaty moralnej przeciwko „państwom niecywilizowanym”²⁰. Z naukowego punktu widzenia model państwa cywilnego szybko jednak tylko za miernik (katalog kryteriów) przy analizie porównawczej różnych polityk zagranicznych (państwo cywilne jako koncepcja roli w polityce zagranicznej oraz narzędzie analityczne). W drugim rozumieniu jest to określenie specyficznej formy „władzy”, która przy realizacji swoich celów (tzn. cywilizowania stosunków międzynarodowych) postuluje się szczególnymi instrumentami, np. instrumentami niewojskowymi, wzmacnianiem instytucji międzynarodowych oraz zobowiązań traktatowych itd. (państwo cywilne jako instrument polityk zagranicznej). Pojęcie państwa cywilnego oznacza, po trzecie, specyficznego aktora w stosunkach międzynarodowych dążącego do ich cywilizowania²¹.

¹⁷ Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, op. cit.

Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Theesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, op. cit.; Hanns W. Maull, *Civilian Power: The Concept and Its Relevance for Security Issues*, op. cit.

¹⁸ Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Theesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, op. cit.

¹⁹ Knut Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte*, Frankfurt a.M./Main 1998.

²⁰ Hans Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994; Gregor Schöllgen, *Geschichte als Argument. Was kann und was muß die deutsche Großmacht auf dem Weg ins 21. Jahrhundert tun?*, „Internationale Politik“ 52(1997)2, s. 17; Werner Link, *Alternativen deutscher Außenpolitik. „Zeitschrift für Politik“* 46(1999)2, s. 125-143.

²¹ Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, op. cit.; Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Theesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, op. cit.; Knut Kirste, Hanns W. Maull, op. cit.

Struktura badań i metodologia

Pytania, jakie stawiam sobie w tym tekście brzmią: W jakich dziedzinach niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można dostrzec zmiany i jak zmiany te można uchwycić i wyjaśnić za pomocą teorii ról? Aby udzielić odpowiedzi na te pytania, odwołuję się do wyników badań przeprowadzonych z zastosowaniem koncepcji opartej na teorii ról przez zespół badawczy z Trewiru. Fakt ten pociąga za sobą skutki zarówno praktyczne, jak i normatywne. Po pierwsze, na model państwa cywilnego będę patrzeć jako na „model idealny w rozumieniu Maxa Webera”. Z tego powodu całkowita zgodność między tym idealnym modelem a rzeczywistym zachowaniem jakiegoś aktora w stosunkach międzynarodowych nie wydaje się ani możliwa do osiągnięcia, ani też pożądana. Po drugie, takie podejście determinuje moje postępowanie metodologiczne: koncepcja opracowana w Trewirze zakładała badanie najpierw retoryki w polityce zagranicznej, a potem dopiero rzeczywistego działania, aby móc porównać jedno i drugie²². Celem takiego sprawdzenia modeli (*typology fitting*) było stworzenie koncepcji państwa cywilnego jako spójnego narzędzia badawczego wyjaśniającego stosowanie przez państwa różniącanych strategii i instrumentów polityki zagranicznej. Pierwotny projekt i późniejsze badania nie miały na celu stworzenia teorii w ścisłym sensie tego słowa, ponieważ w analizie konstruktivistycznej lączenie przyczyn z określonymi skutkami jest możliwe tylko w bardzo określonym zakresie – z powodu zakładanego w teorii konstruktystycznej wzajemnego oddziaływania na siebie *struktury i działania* (aktorów). Dlatego punktem wyjścia tej analizy nie jest założenie, że model idealny państwa cywilnego jest jedynym możliwym wyjaśnieniem lub sposobem rozumienia zachowania Niemiec. Ten artykuł wykracza jednak poza dotyczeńowy stan badań o niemieckiej polityce zagranicznej identyfikując tacy mechanizmy, które wyjaśniają zachodzące zmiany: – zmiany zewnętrznych oczekiwanych – zmniejszające się zasoby (finansowe, ekonomiczne) wewnętrzne – wzrost obiekcji w Niemczech wobec dalszego przekazywania kompetencji państwa na rzecz UE.

Kontynuacja i zmiana jako wniosek empiryczny

Badania prowadzone nad polityką zagraniczną, przy użyciu teorii ról zakładają, że role, czyli wewnętrzne i zewnętrzne oczekiwania formuowane pod adresem danego podmiotu (państwa), kształtują jego zachowanie w polityce zagranicznej, jako że warunkują one sposób postęgania takich czynników materialnych, jak liczba ludności czy potencjał wojskowy. W związku z tym ani zmiany w układzie sił między państwami nie determinują w pełni zachowania zjednoczonych Niemiec w polityce zagranicznej, ani też Niemcy nie stosują ślepo norm wyznaczanych przez instytucje międzynarodowych. Mieszanka kontynuacji i zmiany pokazuje raczej, że Republika Federalna sama przyczynia się w dużej mierze do zmian w jej otoczeniu instytucjonalnym, pozostając jednocześnie pod wpływem tego otoczenia.

Pogłębienie i rozszerzenie instytucji europejskich i transatlantyckich
Badania Frenklera nad dalszą integracją UE²³, prace Tewesa o rozszerzeniu UE i NATO²⁴; Triphausa²⁵ o OBWE dowodzą jasno, że Republika Federalna w dużym stopniu spełniła do połowy lat 90. kryteria państwa cywilnego, pogłębiając i rozszerzając te instytucje. Również postawa Niemiec w Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w ramach GATT, WTO i Unii Zachodnioeuropejskiej cechowała się gotowością do dalszej integracji, na

²² Ulf Frenkler, *Deutsche Politik in der Europäischen Union*, Universität Trier 1997, niepublikowany manuskrypt, <http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/workshop/deponie.pdf>; Ulf Frenkler, *Germany at Maastricht – Civilian Power or Power Politics?*, w: *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Sebastian Harnisch, Hans W. Maull (Hg.), Manchester 2001.

²³ Henning Tewes, *How Civilian? How much Power? Germany and the Eastern Enlargement of NATO*, w: *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, op. cit.; Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, Palgrave Macmillan 2002, s. 264; Henning Tewes, *Das Zivilmachskonzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Knut Kirste und Hans W. Maull*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen“ 4(1997)2, s. 347-359.

²⁴ Carsten Triphaus, *Institutionalierung und Konfliktprävention. Die deutsche KSEE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren*, Universität Trier 2000, niepublikowana praca magisterska.

²² Zakkadą się tu, że retoryka w polityce zagranicznej obejmuje też zachowania, ale nie jest z nim tożsama.

* Por. tekst Irene Hahn w niniejszym tomie (przyp. red.).

przykład przez *Dispute Settlement Body* w WTO²⁶. Najbardziej widoczne zmiany ujawniły się w polityce bezpieczeństwa i wynikły ze zmiany nie tylko zewnętrznych oczekiwów wobec Niemiec, lecz także – będącego często ich następstwem – „wewnętrznego” rozumienia własnej roli²⁷. Jeśli uwzględnić jednak rezultaty analiz niemieckiej polityki zapobiegania kryzysom i konfliktom, szczególnie w stosunku do byłej Jugosławii, to zmiany te wydają się mniej dramatycznych środków zamieszczających interwencji wojskowej²⁸. Jeśli dodać do tegobadania nad polityką handlową oraz polityką wobec krajów rozwijających się²⁹, to wynika z tego następujący wniosek:

1. Do połowy lat 90. Republika Federalna trzymała się przy wyborze swoich celów, strategii i narzędzi tradycyjnej linii multilateralizmu, integracji i pokojowego rozwiązywania konfliktów i tym samym była bardzo bliska idealnemu modelowi państwa cywilnego
2. W przypadkach, w których do połowy lat 90. Republika Federalna odbiegała od tego modelu, przyczyny tego stanu rzeczy można wyjaśnić za pomocą mechanizmów właściwych teorii ról. Przeprowadzone analizy nie pokazują wprawdzie, że władza, egoizm lub przynanus instytucjonalny nie miały wpływu na zachowanie w polityce zagranicznej. Pokazują jednak wyraźnie, że te właśnie czynniki były interpretowane, oceniane i przekształcane za pomocą wartości i norm wynikających z zewnętrznych i wewnętrznych oczekiwów wobec Niemiec.
3. Konstytutywne dla niemieckiej roli w polityce zagranicznej oczekiwania własne i zewnętrzne nie zostały po prostu „ścięgnięte” i bez-

fleksyjnie zaakceptowane. Zarówno same oczekiwania (pływające z zewnętrzną, jak i własne), jak i relacja między nimi były zmienne. W niektórych znanych przypadkach, jak np. operacje zagraniczne Bundesweary czy gotowość do integracji w UE, koncepcja roli Niemiec zmieniała pod wpływem przemian wewnętrznych i zewnętrznych oczekiwów i równolegle do zmiany rzeczywistych postaw w polityce zagranicznej.

„Oby tak dalej, Niemcy!” O utrwaleniu roli państwa cywilnego po zjednoczeniu

Podstawą kontynuacji w polityce zagranicznej do połowy lat 90. była niestrudzona retoryka „państwa cywilnego” uprawiana przez rząd Kohla po zjednoczeniu. Na podstawie przeprowadzonej analizy empirycznej Kirste dokładnie opisuje, jak Niemcy trzymały się „polityki aktywnej integracji i szerokiej współpracy międzynarodowej”, która obejmuje zarówno działania multilateralne, jak i rezygnacje z samodzielności. Wyraźny jest jednak także silny wpływ oczekiwów zewnętrznych w sformułowaniach o „odpowiedzialności Niemiec” i „zobowiązaniach Niemiec” w okresie zjednoczenia³⁰. Postawa Bonn w międzynarodowych negocjacjach nad uregulowaniem kwestii niemieckiej w „procesie 2+4” świadczyła o niezmiennie niemieckiej preferencji dla rozwiązań multilateralnych, którą uzupełniało dalsze członkostwo w NATO i UE oraz po raz kolejny zadeklarowana rezygnacja z posiadania broni masowej zagłady i ograniczenia liczebności Bundesweary zawarte w Traktacie 2+4.

Skużeczne rozwiązanie „kwestii niemieckiej” w postaci zjednoczenia zmieniło jednak stosunek oczekiwów zewnętrznych i wewnętrznych jako elementów konstytutywnych dla roli Republiki Federalnej w polityce zagranicznej. Oczekiwania zewnętrzne wpłynęły na kształt tej roli w dwóch sposobach: z jednej strony wszyscy decydenci podkreślali większą odpowiedzialność Republiki Federalnej w Europie i (w coraz większym stopniu) też na arenie globalnej. Spór o udział w operacji „Pustynna burza”, jaki rzad federalny toczył z sojusznikami i wspólnym społeczeństwem, był katalizatorem dalszych debat³¹. Z drugiej strony bezpośrednio po zjednoczeniu następuje też bardzo silne od-

²⁶ Knut Kirste, *op. cit.*; *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, *op. cit.*; Hanns W. Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie*, *op. cit.*

²⁷ Nina Philippi, *Civilian Power and War – The German debate about out-of-area operations between 1990 and 1999*, w: *Germany as a Civilian Power?* *The Foreign Policy of the Berlin Republic*, *op. cit.*

²⁸ Gunilla Fincke, Arzou Hatakey, *Krisenprävention als Leitbild der deutschen Außenpolitik*, w: *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Sebastian Harnisch, Christo Katsioulis, Marco Overhaus (Hg.), Baden-Baden 2004, s. 59-88.

²⁹ Siegmund Schmidt, *Demokratie als Exportgut? Die Demokratieförderung im Rahmen der Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika und Osteuropa*, Universität Trier 1998, niepublikowana rozprawa habilitacyjna; Christina Schrade, *Machtstaat, Handelsstaat, Zivilstaat, Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West Konflikts*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen“ 4(1997)2, s. 255-294.

³⁰ Knut Kirste, *op. cit.*

³¹ *Ibidem*.

wołanie do zachodniej wspólnoty wartości, uważane za element konstytutywny autowizerunku narodu niemieckiego³².

Po zjednoczeniu w wizerunku tym zachodzą na gruncie polityki zagranicznej wyraźne zmiany. W oparciu o analizę językową można stwierdzić wzrost pozytywnych wypowiedzi o sobie samym, odwołujących się do „poczucia utwierdzenia we własnym przekonaniu” albo „poczucia wartości własnych osiągnięć”. Zgodnie z tą retoryką zjednoczone i demokratyczne Niemcy, niezagrożone, ale i nikomu nie zagrázające, odnalazły swoje miejsce w Europie³³. „The Economist” cytując słowa kanclerza Kohla z 1991 roku: „We are finding our national identity through our successful experience with European integration”³⁴. Pięć lat później udział pozytywnego samopoczucia w definicji roli Niemiec w Europie wyraźnie wzrósł. W roku 1996 kanclerz Kohl mówiąc:

„United Germany is number one in Europe. We have about 80 million people. We are the country with the strongest economy. We are particularly well organized... We have our pluses and minuses. But taking everything together we will not [get into trouble, S.H.] if we accept that we will need the biggest flat”.

Analizując retorykę polityków niemieckich do 1995 roku, można więc zauważyc wyraźne przesunięcie w relacjach między składnikami „ego” i „alter” koncepcji roli Niemiec w polityce zagranicznej³⁵. Normatywny punkt odniesienia tego lepszego samopoczucia stoi jednak w tradycji „republiki bońskiej” i jej trwałego zakotwiczenia w za-

chodniej wspólnocie wartości³⁶. Po 1995 roku zmienia się natomiast częstotliwość i nacisk, z jakim podkreśla się własne osiągnięcia. Wiadać wyraźnie, że nowa pewność siebie wyപywa z zerwania demokratycznej Republiki Federalnej z niechlubną historią, a pokojowe zjednoczenie uważane jest za jej największe osiągnięcie.

„Wszyscy możemy być dumni z tego, że Niemcy są dziś spokojnym biegumem we wspólnocie narodów i jednym z największych krajów świata zachodniego. Nawet we śnie nie myśl o tym, by przypisywać to właśnie osobie. Wszyscy moi poprzednicy pracowali na rzecz osiągnięcia tego celu, każdy w swoim czasie i w odmiennych warunkach”³⁷.

Jeśli przyjrzeć się wypowiedziom przedstawicieli rządu Schrödera, a w szczególności samego kanclerza, to rzuca się w oczy, że przypisuje on szczególnie znaczenie konsolidacji demokratycznej w RFN, m.in. poprzez wprowadzenie republikańskiego prawa o obywatelstwie. W tym kontekście należy widzieć fragment deklaracji rządowej z 1998 roku, który często uważany jest za dowód nowej narodowej pewności siebie Niemiec:

„Nasza świadomość narodowa nie opiera się na dziedzictwie wilhelmińskiego ‘prawa pochodzenia’, lecz na pewności co do naszej demokracji. Jesteśmy dumni z tego kraju, z jego krajobrazów, jego kultury i kreatywności oraz chęci do działania jego mieszkańców. Jesteśmy dumni z ludzi na wschodzie kraju, którzy zrzucili dyktaturę SED i doprowadzili do upadku muru”.

Dopiero potem Schröder formułuje owo „dojrzałe poczucie właściwej wartości” niemieckiej demokracji, która nie musi się czuć ani lepszą, ani gorszą:

„To, o czym tu mówię, jest pewnością siebie dorosłego narodu, który nie musi odczuwać ani kompleksu niższości, ani też nie musi się wy-

³² Minister spraw zagranicznych Hans-Dietrich Genscher w deklaracji z okazji 40-lecia NATO 3.4.1989, „Bulletin der Bundesregierung” 3(6.4.1989), s. 274: „Our membership in the Western World’s community of values, based on freedom and human dignity is an absolute necessity for our self-image as a nation”. Cyt. za: Paul Léourneau, Marie-Elisabeth Räkel, *Germany: To Be or Not Be Normal?*, w: Le Prestre/ Guiltette Phillippe (1997), s. 111-130.

³³ Kanclerz Federalny Helmut Kohl w deklaracji rządowej przed Bundestagiem 30.1.1991 w: *Deutsche Außenpolitik 1990-1991*, München s. 328; Bundespräsident Richard von Weizsäcker, przemówienie 30.04 1992, „Bulletin der Bundesregierung” 49(9.5.1992), s. 470.

³⁴ „Economist” 27.7.1991.

³⁵ P.Léourneau, Marie-Elisabeth Räkel, *op. cit.*

³⁶ Próby neokonserwatywnych autorów, aby definiować to większe niemieckie samopoczućie w kategoriach narodowych i nadać dyskursowi w polityce zagranicznej nowy kierunek można uznać za bezskuteczne. Por. Gunther Hellmann, *Besitzer-Bilanzen. Rezension zu Peter Liberman: Does Conquistador Pay?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 20.09.1996, nr 220, s. 10; Gunther Hellmann, *The Sirens of Power and German Foreign Policy: Who Is Listening?*, *op. cit.*

³⁷ Kanclerz Helmut Kohl (CDU), 3.9.1998, Plenarprotokolle des Bundestags 13/247, s. 230-253.

wyzszać ponad innych, który jest świadom swojej historii i odpowiedzialności, ale przy całej gotowości do obrachunku z historią patrzy jednak w przyszłość. Jest to poczucie własnej wartości narodu, który wie, że demokracji nigdy nie osiąga się na zawsze, lecz wolność, jak czytamy już w *Fauście Goethego*, należy „zdobywać codziennie”³⁸.

Publiczne sformułowanie i podkreślanie niemieckiego demokratycznego poczucia własnej wartości nabrąto z pewnością nowej jakości, zwłaszcza jeśli szło ono w parze z definiowaniem „interesów narodowych” w odniesieniu do takich kwestii, jak redukcja obciążzeń finansowych w UE czy problem subwencjonowania własnych przedsiębiorstw przez państwo³⁹. Trudno jednak mówić o dalej idącej lub wręcz całkowitej renacionalizacji niemieckiej polityki europejskiej lub polityki bezpieczeństwa.

Państwo cywilne w instytucjach międzynarodowych

Ta tendencja jest szczególnie widoczna w niemieckiej polityce wobec instytucji międzynarodowych, która w latach 90. opierała się na tej opisanej wyżej większej pewności siebie. Brała się ona z bardzo praktycznych i pozytywnych doświadczeń z okresu zjednoczenia Niemiec, kiedy to wreszcie osiągnięty został najważniejszy cel niemieckiej polityki zagranicznej – wolne, zjednoczone Niemcy, żyjące w pokoju ze swoimi sąsiadami. Fakt, że proces zjednoczenia odbywał się w międzynarodowych ramach instytucjonalnych, miał z punktu widzenia niemieckich elit ogromne znaczenie. To nowe poczucie pewności siebie pozwoliło rządowi Helmuta Kohla stać się jednym z najważniejszych motorów reformy instytucji europejskich i transatlantyczkich. Obok dawnego ZSRR (a później Rosji) Niemcy stały się też motorem instytucjonalizacji Kon-

ferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), czyli przekształcenia jej w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jednak inaczej niż Rosja, Niemcy dążyły do wprowadzenia reguły, że konsensus może zaistnieć też w przypadku jednego lub dwóch głosów sprzeciwu oraz do ustanowienia silnego centrum zapobiegania konfliktom⁴⁰. Na forum sojuszu transatlantycznego minister obrony Volker Rühe zainicjował debatę o rozszerzeniu na wschód dając tym samym impuls do rozszerzenia funkcji sojuszu. Włączenie oddziałów Bundeswehry do jednostek wielonarodowych stało się rdzeniem reformy struktury militarniej NATO⁴¹. Również w ramach UE/WF rząd federalny popierał ważne projekty zmierzające ku zwiększeniu zakresu działania Unii Europejskiej (unia polityczna), rozwoju jej struktur (rozszerzenie zakresu stosowania zasad kwalifikowaną większość) i rozszerzenia w sensie geograficznym (szczyty UE w Kopenhadze i Essen oraz z rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych z Turcją).

Najważniejszym i najbardziej klarownym przykładem zwiększonego niemieckiego poczucia własnej wartości po 1990 roku było jednak stworzenie europejskiej Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) w oparciu o Traktat z Maastricht. Fakt, że proces uruchomienia UGW zaczął się już w 1987 roku, świadczy o tym, że to poczucie własnej wartości nie może zostać zredukowane do „zwiększenia suwerenności” w wyniku zjednoczenia, ani też do zmiany pokoleniowej za czasów rządów Schrödera. Sięga ono daleko wstecz, aż do debaty o „modelu niemieckim” w latach 70.⁴²

W negocjacjach o budowaniu i funkcjach nowego Europejskiego Banku Centralnego to nowe poczucie własnej wartości znajdowało swoje odzwierciedlenie w postulatach przejęcia „niemieckiego modelu”, które zostają w dużej mierze zaakceptowane przez partnerów europejskich⁴³. Projekt UGW pokazuje poza tym gotowość Niemiec do trwałego przekazywania suwerenności na poziom europejski, nawet wbrew własnym,

³⁸ Deklaracja rządowa przed Bundestagiem 10.11.1998. Tłumaczenie „Nation” poprzez naród może być mylące, ponieważ „Naród” sugeruje po polsku etniczną definicję podczas gdy w kontekście przemówienia kanclerza wynika, że chodzi tu o definicję obywateelską narodu, a więc o „Nasjon” jako autonomicznim określeniu „Volk”. Oba określenia, „Volk” i „Nasjon” istnieją w języku polskim jedynie w postaci „naród” (komentarz tłumacza).

³⁹ Sebastian Harnisch, *Deutsche Außenpolitik auf dem Prüfstand. Die Kultur der Zurückhaltung und die Debatte über nationale Interessen*, w: *Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 03/05*, Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr (Hg.), http://reader-sipo.de/artikel/0503_AV13.pdf [09.06.2005].

krótkofalowym interesom (dalsza dominacja narodowej polityki monetarnej i Bundesbanku w „strefie marki”)⁴⁴.

Polityka prowadzona przez Niemcy w badanych instytucjach kształcąca była, oczywiście, także przez zakorzenione w nich normy i wartości. Oczekiwania sojuszników wobec roli Niemiec stały się po zjednoczeniu ważną siłą napędową UE (Traktat z Maastricht) i NATO (rozzerzenie zakresu geograficznego operacji z udziałem Bundeswehry). Zarazem jednak te „nakazy instytucjonalne” (zewnętrzny składnik roli Niemiec w polityce zagranicznej – *alter*) pozostawały w fazie tak szybkich zmian instytucjonalnych często wewnętrznie sprzeczne i niejasne. Dlatego dla całościowego zachowania Niemiec na arenie międzynarodowej na znaczeniu zyskiwała ta wewnętrzna część (*ego*) ich roli w polityce zagranicznej.

Rola Niemiec jako adwokata: Europa Wschodnia w drodze na Zachód?

Angażując się na rzecz integracji Europy Wschodniej z Zachodem w ramach NATO i UE, Niemcy zbliżyły się do „modelu idealnego państwa cywilnego”. W swoim szczegółowym studium niemieckiej roli adwokata Polski i innych państw Grupy Wyszehradzkiej Henning Tewes pokazuje jednak też, że niemieckiej polityce w kwestii rozszerzenia UE towaryzują sprzeczne oczekiwania partnerów na Zachodzie i na Wschodzie, a nawet rozbieżne oczekiwania wewnętrzne własnego społeczeństwa. W fazie między 1989-1992 Niemcy były dość wzorczościelne w sprawie otwarcia WE dla państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Łagodzenie wewnętrznych i zewnętrznych skutków zjednoczenia znajdowało się wtedy na pierwszym planie polityki rządu Kohla⁴⁵. Tylko w sferze retoryki Niemcy opowiadały się za równoległą realizacją procesów rozszerzenia i pogłębiania UE. Polityka według zasady „jedno, i drugie” (*Sowohl-als-Auch*), obok rozbieżnych oczekiwani wobec Niemiec, odzwierciedlała także najważniejsze normy modelu idealnego państwa-zwolennika

równoleglego pogłębiania i poszerzenia (*Integration deepener/widener*). Już w roku 1992 polityka ta znalazła się jednak w ogniu krytyki. Minister obrony Volker Rühe przyznał na zjeździe swojej partii w Düsseldorfie w październiku 1992 roku:

„Debata o pogłębieniu i rozszerzeniu Wspólnoty Europejskiej była prowadzona zbyt powierzchownie. Muszę szczerze przyznać, że z formuły „jedno i drugie” na dłuższą metę nie da się już wiele osiągnąć. Trzeba wyznaczyć priorytety, muszą zapaść decyzje”⁴⁶.

Konflikt między rozbieżnymi oczekiwaniami wobec roli Niemiec został zażegnany dopiero w 1993 roku pod wrażeniem rozwoju wydarzeń w byłej Jugosławii i w bytym Związk Radzieckim. Silniej dostrzeżona teraz „destabilizacja Europy Środkowo-Wschodniej”, która za sprawą wzrostu liczby imigrantów i ekscesów xenofobicznych

miała wpływ na politykę wewnętrzna, doprowadziła do wzmacnienia zwolenników rozszerzenia w rządzie federalnym (urząd kanclerski, ministerstwo spraw zagranicznych i ministerstwo gospodarki). Sceptycznie nastawieni do rozszerzenia (ministerstwa rolnictwa, pracy i polityki socjalnej i ministerstwo komunikacji) musieli ustąpić⁴⁷. Na ten konflikt ról Republika Federalna reagowała za pomocą sprawdzonych narzędzi działania multilateralnego i integracji. Jako przykład próby mediacji między rozbieżnymi oczekiwaniem można uznać współpracę Niemiec, Francji i Polski w Trójkącie Weimarskim zainicjonowaną przez ministra spraw zagranicznych, Hansa-Dietricha Genschera⁴⁸. Bonn starało się rozwiązać – poprzez włączenie partnerów – francuskie obawy, że zjednoczone Niemcy mogłyby za pomocą działań uni- i bilateralnych zmierać do hegemonii wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej. Z niemieckiego punktu widzenia dialog weimarski miał jednocześnie służyć zblżeniu Polski do zachodnioeuropejskich procesów politycznych i do rozwiązania wątpliwości niektórych państw zachodnioeuropejskich wobec szybkiego rozszerzenia⁴⁹. Dopiero dokument

⁴⁴ Cedric Dupont, Dieter Wolf, *Germany and EMU: A New Institution to Preserve an "Old Good"*, Working Paper, Centre for German and European Studies, University of California at Berkeley 1998; Thomas Risse, *Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozial-konstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik*, op. cit.

⁴⁵ Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, op. cit.

⁴⁶ Dupont, Cedric, Dieter Wolf, *Germany and EMU: A New Institution to Preserve an "Old Good"*, University of California at Berkeley 1998.

⁴⁷ Henning Tewes, *Das Zivilmachtkonzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Knut Kinsie und Hans W. Maull, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen“ 4(1997) 2, s. 347-359.*

⁴⁸ Hans Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, München 1997.

⁴⁹ Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, op. cit.

ment opracowany przez chadeckich polityków Schäuble i Lamers z września 1994 roku (*Schäuble-Lamers-Papier*) podjął (konieczna) próbę przewyciężenia konfliktu między poszerzeniem i pogłębieniem za pomocą „elastycznej integracji”. W rdzeniu pogłębionej Europy miały się znaleźć państwa członkowie UGW podczas gdy inne państwa członkowskie UE i kandydaci z Europy Środkowo-Wschodniej znalazłyby się – w zależności od swojego potencjału – w których z kręgów koncentrycznych, w które uporządkowana miałaby być „szersza Europa”. Ta próba połączenia obu segmentów roli – „rozszerzenie” i „głębienie” – zawierała otwartą groźbę, że Niemcy mogły się czuć zmuszone do samotnego przeprowadzenia stabilizacji Europy Środkowo-Wschodniej, gdyby inni członkowie UE w tym nie uczestniczyli⁵⁰. Ujawnia się tu konstytutywna dla państwa cywilnego wola kształcenia polityki międzynarodowej, która krótko potem doprowadziła na szczyt w Essen do decyzji o podjęciu dialogu z kandydatami do UE, a potem do negocjacji akcesyjnych.

Reforma i rozszerzenie NATO

Już w okresie zjednoczenia Niemiec reforma NATO stanowiła jeden z ważnych elementów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Republiki Federalnej⁵¹. Zarazem zmieniły się jednak ważne wewnętrzne i zewnętrzne parametry niemieckiej polityki wobec NATO: wojska radzieckie zostały wycofane z NRD, traktat 2+4 został wcielony w życie, a wraz z nim zmniejszenie liczebności Bundeswehr do 370 000 żołnierzy. Ponadto nastąpiła zmiana zintegrowanego dowództwa NATO w związku z rezygnacją doktryny „wysuniętej obrony”⁵². Niemiecka polityka na rzecz rozsze-

rstania NATO realizowana była jednak prawie równocześnie z polityką rozszerzenia UE⁵³. Po okresie początkowego sceptycyzmu minister obrony Volker Rühe, swoim przemówieniem, wszczął debatę o rozszerzeniu przed IISS w Londynie w 1993 roku. W sporze z ministrem spraw zagranicznych Klausem Kinkelem Rühe uzasadniał konieczność rozszerzenia kilkakrotnie odwołując się do „szczególnej historycznej odpowiedzialności Republiki Federalnej” w odniesieniu do konsolidacji modyfikacji demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej. Kinkel z początku sprzeciwiał się temu gwałtownie. Akceptował on wprawdzie co do zasad wolę tych demokracji budowania silniejszych związków z Zachodem, ale zdecydowanie ważniejsze było dla niego aż do 1994 roku partnerstwo z Rosją. Kanclerz Kohl starał się początkowo mediować między oboma stanowiskami, ale tuż przed szczytem NATO w Brukseli w styczniu 1994 roku wzajem strone ministra obrony⁵⁴. Równolegle do polityki na zasadzie „jedno, i drugie” (pogłębienie i rozszerzenie), rząd federalny uległ więc naciskom państw śródkowieuropejskich pragmatycznych wstępując do NATO. Zarazem jednak Bonn starało się łagodzić ten konflikt ról poprzez rozwój stosunków między NATO i Federacją Rosyjską. Rząd federalny był silnie napędzany w negocjacjach nad Kartą NATO-Rosja w maju 1997 roku i utworzeniu później statej wspólnej Rady NATO-Rosja⁵⁵.

W przypadku rozszerzenia NATO na wschód zwrot dokonany w urzędzie kanclerskim i w administracji amerykańskiej w 1994 roku nastąpił w czasie, gdy państwa śródkowieuropejskie energicznie przedstawiały swoje oczekiwania wobec roli Niemiec. W pracy Tewesa widać wyraźnie, że apele elit śródkowieuropejskich odwołujących się do wizerunku NATO jako „wspólnoty wartości” wpływają w decydujący sposób na przebieg debaty w Niemczech. Stare demokracje nie mogły zamknąć nowym demokracjom drzwi przed nosem⁵⁶.

Pogłębienie i rozszerzenie były też najważniejszymi elementami określającymi niemiecką politykę wobec KBWE/OBWE, także świadczącą

⁵⁰ Thomas Schabert, Cornelia Ulbert, *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theorie-debatte*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen” 1(1994), s. 139-169.

⁵¹ Werner Weidenfeld, *Außenpolitik für die Deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/1990*, Stuttgart 1998.

⁵² Po niemiecku: Vorverteidigung. Chodzi tu o doktrynę NATO zakładającą, że pierwsze działania obronne w wypadku ataku sił Paktu Warszawskiego powinno być prowadzone na terytorium wroga, aby uniknąć zniszczeń na własnym terytorium na skutek walk. (komentarz tłumacza) John S. Duffield, *World Power Politics after Unification*, Stanford 1999.

rozszerzenia NATO realizowana była jednak prawie równocześnie z polityką rozszerzenia UE⁵³. Po okresie początkowego sceptycyzmu minister obrony Volker Rühe, swoim przemówieniem, wszczął debatę o rozszerzeniu przed IISS w Londynie w 1993 roku. W sporze z ministrem spraw zagranicznych Klausem Kinkelem Rühe uzasadniał konieczność rozszerzenia kilkakrotnie odwołując się do „szczególnej historycznej odpowiedzialności Republiki Federalnej” w odniesieniu do konsolidacji modyfikacji demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej. Kinkel z początku sprzeciwiał się temu gwałtownie. Akceptował on wprawdzie co do zasad wolę tych demokracji budowania silniejszych związków z Zachodem, ale zdecydowanie ważniejsze było dla niego aż do 1994 roku partnerstwo z Rosją. Kanclerz Kohl starał się początkowo mediować między oboma stanowiskami, ale tuż przed szczytem NATO w Brukseli w styczniu 1994 roku wzajem strone ministra obrony⁵⁴. Równolegle do polityki na zasadzie „jedno, i drugie” (pogłębienie i rozszerzenie), rząd federalny uległ więc naciskom państw śródkowieuropejskich pragmatycznych wstępując do NATO. Zarazem jednak Bonn starało się łagodzić ten konflikt ról poprzez rozwój stosunków między NATO i Federacją Rosyjską. Rząd federalny był silnie napędzany w negocjacjach nad Kartą NATO-Rosja w maju 1997 roku i utworzeniu później statej wspólnej Rady NATO-Rosja⁵⁵.

W przypadku rozszerzenia NATO na wschód zwrot dokonany w urzędzie kanclerskim i w administracji amerykańskiej w 1994 roku nastąpił w czasie, gdy państwa śródkowieuropejskie energicznie przedstawiały swoje oczekiwania wobec roli Niemiec. W pracy Tewesa widać wyraźnie, że apele elit śródkowieuropejskich odwołujących się do wizerunku NATO jako „wspólnoty wartości” wpływają w decydujący sposób na przebieg debaty w Niemczech. Stare demokracje nie mogły zamknąć nowym demokracjom drzwi przed nosem⁵⁶.

⁵³ Henning Tewes, *How Civilian? How much Power? Germany and the Eastern Enlargement of NATO*, op. cit.

⁵⁴ Ibidem; FAZ 8.1.1994.

⁵⁵ Tylko w latach 1996/97 kanclerz Kohl odwiedził Rosję siedem razy, a minister spraw zagranicznych Winkel spotykał się ze swoim kolegą Primakowem 10 razy.

⁵⁶ Henning Tewes, *Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, op. cit.

cej o gotowości do dalszego „samo-zakotwiczenia się”⁵⁷. Po szczycie w Paryżu w listopadzie 1990 roku, na którym z zadaniem przyjęto zjednoczenie obu państw niemieckich i stworzono pierwsze organy OBWE (Radę Ministrów), Bonn przedstawiło cały katalog propozycji reform i dalszej instytucjonalizacji. Obok propozycji spotkań na szczytach co dwa lata, stałej rady szefów delegacji KBWE, utworzenie zgromadzenia parlamentarnego i licznych propozycji stworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni gospodarczej, badawczej, technologii oraz prawa. Republika Federalna zainicjowała zaostrenie mechanizmu antykrzyzowego KBWE i poparła pomysł „europejskiej rady bezpieczeństwa” oraz centrum zapobiegania kryzysom, które miało zajmować się mediacją dyplomatyczną i wojskowymi misjami weryfikacyjnymi. Za sprawą tych propozycji pogłębiania procesu KBWE w kierunku kooperatywnej, ogólnoeuropejskiej organizacji bezpieczeństwa Republika Federalna wysunęła się pod względem konceptualnym, przed swoimi sojuszników (szczególnie Wielką Brytanią i Francją), nawet jeśli rząd federalny w celu budowy koalicji korzystał z inicjatyw bilateralnych (inicjatywa Kinkela i Koimansa) oraz multilateralnych uzgodnień w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obrony. Ambitna niemiecka koncepcja instytucjalizacji, zmierzająca do tego, by za pomocą komitetu wykonawczego (rady bezpieczeństwa) oraz mechanizmu sankcji ustanowić pierwszeństwo KBWE/OBWE w procesie zapobiegania konfliktom (przez co OBWE uzyskałaby trwale miejsce w układzie instytucjonalnym obok NATO i ONZ) upadła w końcu w powodu różniejących funkcji, jakie wyznaczały OBWE Moskwi i Waszyngton, między którymi Niemcy starali się pośredniczyć⁵⁸.

Upadek niemieckiej koncepcji „powiązanych ze sobą instytucji” najwyraźniej widać w analizowanej przez Triphausa niemieckiej polityce wobec Kosowa na forum KBWE. Niemcy obstawiali w maju 1992 roku – zgodnie z idealnym modelem państwa cywilnego – przy tym, że uporczywe i rażące naruszenia praw człowieka jugosłowiańskich instytucji w Kosowie powinny prowadzić do zawieszenia członkostwa Jugosławii w KBWE, aby utrzymać wiarygodność podstawowych

norm tej organizacji. Rząd federalny nie zdobył się jednak na budowę wiarygodnej „drabiny eskalacji” za pomocą ONZ i NATO, kiedy się okazało, że jego „kooperatywna strategia zapobiegania konfliktom” w ramach OBWE poniosła kłopot. Konflikt w Kosowie nie został w porządkowany, lecz tli się dugo, aby w końcu wybuchać na dobre w 1997/1998 roku.

Europejskie Niemcy czy niemiecka Europa?

„Germany may still think it is heading for a European Germany rather than a German Europe, but increasingly in the post-Cold War world it would seem that this distinction has little more than esoteric meaning”⁵⁹.

Polityka Niemiec w negocjacjach traktatowych w Maastricht i Amsterdamie ukształtowała się, jak wynika z analizy Ulf'a Frenklera⁶⁰ przed wszystkim pod wpływem ich sprzyjającej integracji roli Niemiec w polityce zagranicznej. Pomimo francuskiego sceptyczmu wobec dalszego przenoszenia suwerenności, rząd Kohla konsekwentnie trzymał się tego kursu. Frenkler kreślił obraz rozbieżności między oczekiwaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi wobec niemieckiej polityki zagranicznej. Oczekiwania własne (czyli płynące z wewnątrz kraju, od społeczeństwa) postulowały pogiębione integracji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które okazało się bardzo potrzebne w obliczu konfliktów w byłej Jugosławii. Z kolei „racja stanu” Niemiec w polityce europejskiej kazała im zawsze stać po stronie Paryża, kiedy w grę wchodziły decyzje strategiczne. Frenkler analizuje proces internalizacji norm w UE zadając pytanie, kiedy i dlaczego państwa członkowskie UE przyjmują różne normy i w różnych sposobach je przywiązają. Na podstawie niemieckiej polityki europejskiej dochodzi do wniosku, że stany nacisk oceniają, by postępować w sposób niekonformistyczny, prowadzi do

⁵⁷ Ulf Hedetoff, *Germany's National and European Identity: Normalisation by other Means*, w: Carl Lankowski, *Break Out, Break Down or Break In? Germany and the European Union after Amsterdam (AICGS Research Report No. 8)*, Washington 1998, s. 1-10.

⁵⁸ Kurt P. Tudyka, *Die Bundesrepublik Deutschland und die OSZE*, w: Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstausspruch, Michele Knott, Beate Kohler-Koch (Hg.), Frankfurt a.Main 2000, s. 135-157.

zmiany ról. Według niego Niemcy zmieniały swoją wyraźnie nastawioną na dalszą integrację postawę pod wpływem oczekiwani, jakie wobec ich roli żywiała Francja. Ta zmiana ról objawiła się przede wszystkim w wyborze narzędzi i strategii. Frenkler interpretuje wielokrotne omijanie przez Niemcy instytucji UE (np. prezydencji) za pomocą „mobilizmów” i „grup kontaktowych” jako odejście od instrumentarium państwa cywilnego zgodnie z jego modelem idealnym. Jako przykład Frenkler podaje przygotowanie negocjacji o unii politycznej w październiku 1990 roku w gronie tylko Niemiec, Francji i Hiszpanii, niemiecko-francuska „inicjatywę” w celu poparcia Belga Jean Luc Dehaene'a (czerwiec 1994 roku), niemiecko-francuskie zachowanie podczas konferencji międzynarodowej 1996/97 oraz omijanie „trójki” przy rozmowach z rzadkiem tureckim w styczniu 1997 roku celem mediacji napiętych stosunków między UE i Turcją.

Wtargnięcie aktorów wewnętrzpaństwowych do polityki zagranicznej, które można było już zaobserwować podczas dyskusji na temat niemieckiego stanowiska wobec polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przed szczytem w Nicei, postępowało w przyspieszonym tempie także w negocjacjach nad Traktatem Nicejskim⁶¹. Pod naciskiem landów, które chciały ograniczenia, a nawet renacionalizacji, niektórych kompetencji UE oraz pod wpływem werdyktu Trybunału Konstytucyjnego na temat Traktatu z Maastricht, niemiecka polityka europejska zmieniła się. W Nicei rząd federalny reprezentował konsekwentnie stanowisko „i jedno i drugie”, to znaczy opowiadał się za tym, aby z jednej strony wzmacnić Parlament Europejski i Komisję Europejską i doprowadzić do częściowego uwspółnictowienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony chciał wzmacniać Rady Europejskiej i Rady UE i praw państw członkowskich. Szczególnie wyraźne stało się to, kiedy przyjął żądanie landów, aby zwołać nową konferencję międzypaństwową na temat podziału kompetencji między UE, państwami członkowskimi i regionami. Postulat ten leżał u podstaw tak zwanego procesu postniciejskiego i deklaracji z Laeken, która doprowadziła do powołania Konwentu w celu opracowania europejskiego traktatu konstytucyjnego. Żądanie landów ustale-

nia podziału kompetencji, które prowadziły też do ograniczenia integracji w ważnych dziedzinach polityki, wzmacniała jeszcze niemiecka inicjatywa na rzecz Konwentu Praw Podstawowych (1999) oraz własnego opracowanej przez niego Karty Praw Podstawowych (2000) do traktatów europejskich. Inicjatywy te zmierzaly w kierunku konstytucjonalizacji traktatów, czyli realizacji procesu, który został zainicjowany przemówieniem ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta w maju 2000 roku⁶².

Obok żądań zabezpieczenia swoich kompetencji przed ingerencją UE, wysuwanych przez landy i Trybunał Konstytucyjny, to przede wszystkim obciążenia finansowe związane ze zjednoczeniem Niemiec (i kosztowne reformy państwa opiekuńczego) wpływały na politykę europejską, głównie poprzezwiększy deficyt budżetowy. Widac to na przykładzie debaty o „wpłatach netto do budżetu UE”, zmierzającej do wyraźnego zmniejszenia niemieckich transferów na rzecz UE. Z drugiej strony zmniejszenie zasobów też dało o sobie znać podczas negocjacji o okresach przejściowych przy rozszerzeniu UE na wschód⁶³.

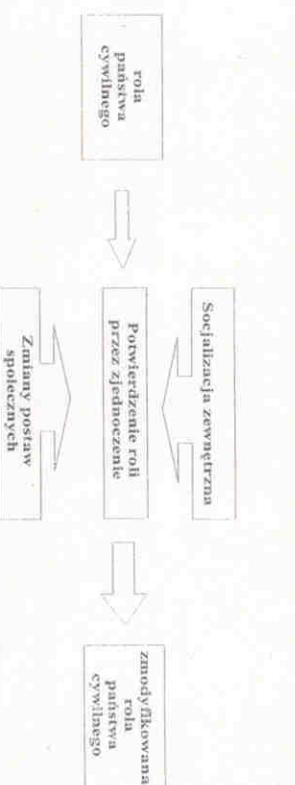
Ogólnie rzecz biorąc zarówno niemieckie zjednoczenie, jak i dynamiczny rozwój integracji europejskiej w latach 90., oddziaływały silnie na niemiecką politykę europejską. Pod naciskiem rosnących roszczeń landów co do kompetencji oraz malejących zasobów niemiecka polityka europejska stała się bardziej selektywna i sformułowana po raz pierwszy – jak to miało miejsce w Traktacie Konstytucyjnym UE – nieprzekraczalne granice niemieckiej gotowości do dalszej integracji.

⁶¹ Sebastian Harnisch, Siegfried Schieder, *Germany's New European Policy: Weaker, Leaner, Meeker*, w: *Germany's Uncertain Power: The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Hans W. Maull (Hg.), New York 2006, s. 95-108.

⁶² Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2006.

⁶³ Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Entar-ging NATO and the European Union*, op. cit., s. 264.

Oczekiwania państw ESW
= adwokat rozszerzenia
Oczekiwania partnerów z UE/NATO
= przejęcie odpowiedzialności militarnej



Rysunek 2
Zmiana niemieckich ról w polityce europejskiej (1990-2005)

skuteczne pokojowe zjednoczenie
= duma z osiągnięć

przemiany postaw społecznych
wobec interwencji militarnych
= wojna w Jugosławii jako
zdzielenie formatywne

kurczenie się zasobów
spowodowane zjednoczeniem,
zastrzeżone kompetencje landów
nad Trybunałem Konstytucyjnym

interpretują rozszerzenie zakresu zaangażowania militarnego Niemiec bardziej wstawiennie, jako reakcję na presje zewnętrznych oczekiwani (szczególnie ze strony Stanów Zjednoczonych)⁶⁶. W tym rozumieniu to żądania sojuszników, wraz ze zmianami wewnętrzpolitycznymi, prowadziły do ewolucji niemieckiej roli.

Z perspektywy teorii ról ciekawym jest z jednej strony, że mimo rozszerzenia zakresu działań wojskowych Republika Federalna dalej pozostawała wierna innym głównym elementom modelu państwa cywilnego. Szczególnie zależało jej na mandacie Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz włączeniu jednostek Bundeswehr do oddziałów wielonarodowych. Z drugiej strony analizy przeprowadzane na podstawie teorii ról pokazują na czym dokładnie polegała zmiana w odniesieniu do zaangażowania Niemiec. Niemieccy politycy posługiwali się w debacie publicznej argumentem w postaci oczekiwani, jakie pod adresem Niemiec formułowały inne państwa. „Niemcy muszą wykazać się zdolnością sojuszniczą”.

W analizie niemieckiej debaty na temat operacji poza obszarem traktatowym NATO (*out of area*) Philippi⁶⁷ pokazuje, że dotychczasowa wstrzemieliwość wobec użycia wojska ustępowała bardzo powoli. Podziiał, jaki w tej kwestii zaistniał w rządzie Kohla w roku 1993/94 i który zakończył się skargą frakcji FDP przed Trybunałem Konstytucyjnym, wyraźnie wskazuje na ograniczone możliwości politycznego rozwiązania tego problemu, które usunięte zostały dopiero za sprawą reddefinicji roli Niemiec w polityce bezpieczeństwa dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. W odniesieniu do kontrowersyjnej operacji w Kosowie, zatwierdzonej dopiero post factum przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, Maull dochodzi do wniosku, że wojna NATO prze-

Operacje Bundeswehry w latach 90.: zmiana roli poza obszarem traktatowym?

Wielu obserwatorów uważa udział niemieckich jednostek wojskowych w akcjach przywracania i utrzymywania pokoju poza obszarem traktatowym NATO za świadectwo zasadniczego zwrotu w niemieckiej polityce zagranicznej w latach 90.⁶⁸ Nina Philippi⁶⁹ i Hanns Maull in-

⁶⁶ Na przykład wypowiedź dawnego brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, Douglas Hurd: „Germany has to be willing to function on the same basis as everybody else, as regards the use of its armed forces and security matters. We cannot have the most powerful member of the community claiming that it cannot operate like everybody else”, wywiad autora, grudzień 1995 roku, cytowany w: Lisbeth Aggestam: Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy (ARENA Working Papers. 99/8), 1999, http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_8.htm [12.07.1999].

⁶⁷ Nina Philippi, *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt a.Main 1997, Nina Philippi, *Civilian Power and War – The German debate about out-of-area operations between 1990 and 1999, w: Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, op. cit.*

ciwko byłej Jugosławii nie stanowiła zasadniczego zerwania z dotyczącym rozumieniem własnej roli.

Równolegle do opisanej przez Philippi adaptacji niemieckiej roli oczekiwanych sojuszników zmieniały się też społeczne oczekiwania wobec niemieckiej polityki zagranicznej. Tylko w ten sposób, jak pisze autorka, można wyjaśnić fakt, że operacja Bundeswehry w Kosowie nie napotkała na znaczącą opozycję w parlamencie i w społeczeństwie⁶⁸. Trzy czynniki determinowały zdaniem Philippi zachowanie koalicji czerwono-zielonej w Kosowie. Po pierwsze, rzadko miał innego wyjścia niż zademonstrować „solidarność ze sojusznikami” z powodu zewnętrznych oczekiwanych pod adresem Niemiec. Pojście „niemiecką specjalną drogą” (*deutscher Sonderweg*) przeczyłoby retoryce rządu Schrödera, w której podkreślano kontynuację w stosunku do kursu poprzedniego rządu i miałooby – wobec daleko posuniętej integracji – poważne reperkusje dla niemieckiej polityki zagranicznej w ogóle.

Po drugie, w obliczu trwających walk i naruszeń praw człowieka w Kosowie na szwank została naraziona wiarygodność zachodnich instytucji (UE, NATO, ONZ). Nadzieja, że instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych będzie hamować nacjonalizm i politykę opartą na równowadze sił – dla RFN jedna z najważniejszych lekcji z przeszłości – zdawała się daleka od spełnienia. Po trzecie, postawy koalicji czerwono-zielonej nie dały wyjaśnienia zmian w systemie wartości dotyczących polityki zagranicznej; jakie ówcześnie partie opozycyjne SPD i Zieloni/Sofusz 90 przechodziły od początku wojen w byłej Jugosławii⁶⁹.

Pod wpływem zaosztrzających się walk i wypędzeń ludności na teryenie byłej Jugosławii pacyfizm szerskich kregów SPD i Zielonych, stojących dotąd na stanowisku, że z niemieckiej ziemi już nigdy więcej nie mogą

wyjść działania zbrojne, znalazły się pod rosnącą presją⁷⁰. W wyniku takiego klasycznego konfliktu wartości między przekonaniami pacyfistycznymi („nigdy więcej wojny”) a przekonaniem, że w cywilizowanych społeczeństwach należy zapobiegać ludobójstwu, dojrzała gotowość do tego, by Republika Federalna (nawet pod wodzą koalicji czerwono-zielonej) zaangażowała się w interwencję⁷¹. Ważnym krokiem na drodze Zielonych do akceptacji tego zmieniającego się rozumienia własnej roli w polityce zagranicznej był wstępny wywołany przez mord na kilku tysiącach Bośniaków w strefie pozostającej pod ochroną ONZ w Srebrenicy i Źepie w 1995 roku. Na tle evidentnego braku zdolności ONZ do ochrony uchodźców Joschka Fischer stwierdził w imieniu Zielonych w Bundestagu:

„Znajdujemy się w obliczu prawdziwego konfliktu wartości. Z jednej strony jest wolność od przemocy jako wijska świata, w którym konflikty się rozwijają za pomocą rozmów, przez prawo i decyzje większe niż tradycyjne, na podstawie zasad państw konstytucyjnych, a nie za pomocą nagiętej przemocy, gdzie się rezygnuje ze stosowania siły militarnej i zmierza do tworzenia struktur, aby ona nie była konieczna. Ale z drugiej strony mamy ten przeklety dyliemat, że możemy ludziom pomóc przeżyć tylko za pomocą akcji wojskowej. Miedzy solidarnością dla ich przetrwania i obowiązkiem niestosowania przemocy – tam jest nasz dylemat”⁷².

Philippi i Maull argumentują, że inne ważne cechy niemieckiego zachowania w kryzysie kosowskim można wytlumaczyć jedynie, jeśli in-

⁷⁰ Hanno W. Maull, *Germany and the Use of Force: Still a «Civilian Power»?*, „Survival” 42(2000)2, s. 56-80; Hanno W. Maull, *Germany's Foreign Policy: Post-Kosovo: Still a «Civilian Power»?*, w: *Germany – Still A Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, op. cit.; Egbert Jahn, *Nie wieder Krieg! Nie wieder Völkermord! Der Kosovo-Konflikt als europäisches Problem* (MZES-Arbeitspapiere 14/2000), <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-14.pdf> [06.09. 2000].

⁷¹ Często podkreślano, że temu przekonaniu nie towarzyszyła strategia zmierzająca do podbicia (jak w przypadku Rzeszy Niemieckiej). Również sposób prowadzenia wojny, zmierzający przede wszystkim do ograniczenia strat po stronie sojuszników nie uzasadnia tego, aby decyzje jednoznacznie uznać za spowodowaną wartościami, Mayer, *Was der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation Allied Force im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen” 6(1999)2, s. 287-321.

⁷² Joschka Fischer w przemówieniu przed Bundestagiem 6.12. 1995, „Das Parlement” 15.12.1995.

interpretuje się je w kontekście niemieckiej roli w polityce zagranicznej. Z jednej strony rząd federalny naciskał na szukanie do końca dyplomatycznego rozwiązania konfliktu (konferencja z Ramboillet), kiedy amerykańska dyplomacja żądała już interwencji. Z drugiej strony ministerstwo spraw zagranicznych starało się bardziej niż partnerzy Niemiec o włączenie Federacji Rosyjskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych w proces rozwiązywania konfliktu. Niemcy odrzuciły natomiast pomysł Stanów Zjednoczonych, aby w nowej koncepcji strategicznej NATO zapisać, że legitymizacja akcji przywracania pokoju przez ONZ jest już tylko „pożadana”, a nie – jak dotychczas „konieczna”⁷³. Interwencja NATO w Kosowie nie była w interpretacji gabinetów Kohla i Schrödera precedensem otwierającym drogę do dalszych akcji przywracania pokoju bez mandatu ONZ. Koalicja czarno-zielona ograniczyła więc zmiany w dotychczasowej koncepcji roli Niemiec w polityce zagranicznej i w dalszym ciągu siennie trzymała się leżących u jej podstaw norm.

Polityka ta zaprzeczyła tym samym wcześniejszym interpretacjom, dostarczającym w jednostronnym uznaniu przez REN Słowenii i Chorwacji nie uciekającej się w polityce zagranicznej⁷⁴. Aby Niemcy nie zmierzającacych do zwiększenia własnej autonomii, ani też nie staraya się zaprowadzić równowagi sił poprzez tworzenie silnych państw narodowych. Niemiecka koncepcja przyszłości Balkanów polegała na tworzeniu państw wieloetnicznych, gwarantujących swoim społeczeństwom pokój za pomocą instytucji demokratycznych, a nie jednostek etnicznie

⁷³ Pozytywa zastępcy amerykańskiego sekretarza stanu 9.2.1999: „We believe that NATO's missions and tasks must always be consistent with the purposes and principles of the UN and the OSCE... At the same time, we must be careful not to subordinate NATO to any other international body or community the integrity of its command structure. We will try to act in concert with the other organisations, and with respect for their principles and purposes. But the Alliance must reserve the right and the freedom to act when its members, by consensus, deem it necessary.” Cyt. za Simma 1999:15.

⁷⁴ Thomas Jäger, et al., *Macht Führung regeln? Die Koordinierung der Außenpolitiken der EG-Staaten im Konflikt um Jugoslawien*, w: *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstdeterminierung*, Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, Michele Knott, Beate Kohler-Koch (Hg.), Bd. 5, Frankfurt a.Main 2000, s. 110-134.

jednorodnych, które trzymałiby się w szachu za pomocą konwenncyjnych metod odstraszania⁷⁵.

To samo odnosi się, choć w ograniczonym zakresie, do budzącej kontrowersje postawy Niemiec w kryzysie irackim 2002-2003. W tym przypadku otwarta odmowa rządu federalnego uczestniczenia w kierowanej przez Stany Zjednoczone interwencji w Iraku została zinterpretowana jako świadectwo „nowej niemieckiej drogi” (*neuer deutscher Weg*)⁷⁶. To prawda, że rząd federalny wcześniej zerwał z zasadą, jaką kierowały się wszystkie poprzednie gabinety, która zakładała popieranie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Szczególna analiza niemieckiego zachowania pokazuje jednak, że przypisywanie Niemcom „odrębinej drogi”, sugerującą zarazem renacionalizację niemieckiej polityki bezpieczeństwa, opiera się na bardzo wątłych podstawkach⁷⁷. Wbrew twierdzeniom, że odnowa militarnego uczestnictwa wynikała z motywów wewnętrznych (kampania wyborcza) lub zmierzała do budowania przeciwagi wobec Stanów Zjednoczonych, można jednoznacznie udowodnić, że decyzja o wstrzymaniu się od udziału w interwencji zapadła już w listopadzie 2001 roku w związku z debatą na temat niemieckiego udziału w walce z terroryzmem.

Po zamachach z 11 września 2001 zaistniał szeroki konsensus między rządem i opozycją (z wyjątkiem PDS), który znalazł swój wyraz w rezolucji Bundestagu z 19 września 2001 roku. Republika Federalna zadeklarowała w niej swoją „nieograniczoną solidarność” ze Stanami Zjednoczonymi i obiecała podjęcie konkretnych działań politycznych, ekonomicznych i wojskowych w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu⁷⁸. We frakcjach parlamentarnych partii koalicji rządowej rozmiar i zasięg niezbędnych działań wojskowych był jednak sporny. Rząd zostało decyzja o udziale niemieckich wojsk (kontyngent 3900 żołnierzy) i o pozwolenie na znaczący opór koalicji, kiedy 7 listopada podjęta

⁷⁵ Knut Kießle, *op. cit.*

⁷⁶ Hellmann, Günther, Hesrück, Michael, „Wir machen einen deutschen Weg.“ „Irak-Abenteuer, das transatlantische Verhältnis und die Risiken der Meisterschaft Schröder für die deutsche Außenpolitik, w: Brandherd Irak. US-Hegemonialanspruch, die UNO und die Rolle Europa, s Bernd Kubig et al. (Hg.), Frankfurt a.Main/New York 2003, s. 224-234.

⁷⁷ Sebastian Harnisch, (2004).

⁷⁸ Projekt rezolucji frakcji SPD, CDU/CSU, Zieloni/Sofusz 90 i FDP na temat deklaracji rządowej, 19.09.2001, BT-Drs. 14/6920.

rzy) w operacji „Enduring Freedom” na podstawie art. 51 Karty ONZ i rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1368 (2001) i 1373 (2001) oraz art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

Duża liczba posłów SPD (ok. 30) i „twardy rdzeń” posłów Zielonych opowiadali się przed przewidzianym na 16 listopada 2001 roku posiedzeniem parlamentu przeciwko tej decyzji. W związku z tym kanclerz Schröder złożył 13 listopada 2001 roku wniosek o wotum zaufania na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy zasadniczej⁷⁹. Ponieważ nad oboma wnioskami głosowano jednocześnie, kierownictwo koalicji mogło wywierzeć maksymalny nacisk na „dysydentów” we własnych szeregach⁸⁰. Z ośmiu posłów, którzy ostatecznie chcieli głosować na „nie”, tylko czterech zdecydowało się na taki krok⁸¹. Z powodu połączenia kwestii merytorycznej i wotum zaufania wobec rządu członkowie CDU/CSU i FDP ząbrowili głosowanie przeciwko wnioskowi, podkreślając jednak poparcie zarówno dla decyzji rządu federalnego, jak i dla udziału Bundeswehry przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi.

Rząd mógł zapobiec dalej idącej rewolcie we własnych szeregach, szczególnie we frakcji Zielonych/Sojuz 90, tylko dzięki temu, że na życzenie parlamentarzystów ograniczył zakres decyzji o udziałzie Bundeswehry w wojnie terroryzmem, wykluczając m.in. udział w interwencji w Iraku. Aby uspokoić krytyków wniosku, rząd federalny zgodził się na uchwalenie deklaracji ograniczającej zasięg terytorialny oraz uściślającej szczegóły interwencji, a także zwiększającej udział Bundestagu w podejmowaniu decyzji⁸². Dwa dni przed głosowaniem minister spraw zagranicznych Fischer przedstawił Bundestagowi te dodatkowe warunki, które potem zostały jako de-

⁷⁹ Wniosek kancelera federalnego na podstawie art. 68 Ustawy Zasadniczej, 13.1.2001, Bundestagsdrucksache 14/7440. Na temat procesu decyzyjnego Schrödera: Gunter Hoffmann, *Kanzlers Wende. Von Moderator zum Eisernen Kämpfer – Tagebuch einer Krise*, „Die Zeit” 47(2001), http://www.zeit.de/2001/47-Politik/200147_krise.html [18.06.2003].

⁸⁰ Stanowisko tych posłów w „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, 11.11.2001.

⁸¹ Stanowisko Steffi Lemke (Bündnis 90/Die Grünen), w: BT-Plenarprotokolle, 14. Legislaturperiode, 202. Sitzung vom 16.11.2001, s. 1988.

⁸² Osobiste oświadczenie posłów Volker Beck, Christian Sierzing, Ulrike Höfgen (Sojusz 90/Zieloni) n.t. głosowania z dnia 16.11.2001, <http://www.volkerbeck.de/rd/01116.htm> jak też http://www.zivilisiert.de/statafgh/01116sterzing_und_hoecken.pdf [11.03.2004].

klaracja rządu federalnego włączone do rezolucji Bundestagu dającej zielone światło dla interwencji. Deklaracja precyzuje następujące warunki niemieckiego udziału w operacji „Enduring Freedom”:

1. Zapewnienie ciągłego informowania Bundestagu, a najpóźniej po sześciu miesiącach przedstawienie raportu podsumowującego.

2. Celami operacji są, jedynie sieć Al Kaidy, Osama bin Laden i ci, którzy ich popierają i ukrywają.

3. W przypadku wystąpienia znaczących odchyлеń co do liczby zaangażowanych sił zbrojnych frakcje Bundestagu albo – poza czasem obrad Bundestagu – odpowiednie komisje parlamentarne będą konsultowane.

4. Rząd nie ma zamaru wysłania wojsk bez konsultacji Bundestagu do innych krajów poza Afganistanem, w których nie ma funkcjonujących struktur władzy.

5. Udział uzbrojonych niemieckich żołnierzy odbywa się wyłącznie pod dowództwem niemieckim, za wyjątkiem żołnierzy uczestniczących w programach wymiany⁸³.

Oprócz licznych ograniczeń mandatu i dodatkowej deklaracji ministertextwo spraw zagranicznych podejmowało też dodatkowe inicjatywy zmierzające do zakończenia politycznej konfrontacji w zniszczonym przez wojnę domową i interwencję zbrojną Afganistanie. Była to odpowiedź na wyrażane w rozmaitych wypowiedziach, a także przy okazji głosowań nad mandatem Bundeswehry, oczekiwania, że niemieccy żołnierze będą brać udział przede wszystkim w działańach humanitarnych i w odnowie kraju⁸⁴.

Rząd Niemiec konsekwentnie trzymał się stanowiska odmownego wobec interwencji w Iraku, mimo że starał się kilkakrotnie powiększyć swoje pole manewru, szukając jakiejś „trzeciej drogi” w postaci akceptacji zgody na interwencję legitymowaną przez Radę Bezpieczeństwa, przy jednoczesnym odlegniewaniu się od udziału w niej Niemiec. Jest rzeczą oczywistą, że rząd czerwono-zielony instrumentalizował to stanowisko w kampanii wyborczej, deklarując otwarty sprzeciw wobec argumentacji administracji Busha na rzecz interwencji. Jednak wobec wczesnego zajęcia stanowiska w tej sprawie w listopadzie 2001 roku i dalszego znaczenia politycznego niewielkiej grupy posłów z frakcji rzą-

⁸³ Projekt decyzji i raport Komisji spraw zagranicznych o wniosku rządu federalnego – Drucksache 14/7296-, 14.11.2001, BT-Drs. 14/7447.

⁸⁴ Sebastian Harnisch, (2004), s. 24.

dowych analiza ta pokazuje, że w tym przypadku decyzja parlamentu jako mechanizm ochronny „kultury wstuzemieniowości” w sprawach wojskowych umożliwia tej nieliczej grupie posłów przeforsować swój nieugięty sprzeciw wobec interwencji w Iraku.

Podsumowanie

Znajdująca się poniżej tabela podsumowuje empiryczne wyniki prowadzonych w latach 90. nad „państwem cywilnym” w odniesieniu do zmian w polityce zagranicznej i tłumaczących te zmiany czynników. Z empiryczno-analitycznego punktu widzenia można stwierdzić, że teoria ról w postaci koncepcji „państwa cywilnego” okazała się dobrym narzędziem do opisu i wyjaśnienia „zmodyfikowanej kontynuacji” w niemieckiej polityce zagranicznej po 1990 roku. Podejście to pokazuje, jak zmieniała się rola Niemiec jako „państwa cywilnego” pod wpływem formułowanych pod ich adresem wewnętrznych i zewnętrznych oczekiwani. Istotny wpływ miał wzrost znaczenia oczekiwania wewnętrznych (społecznych) wynikający z potwierdzenia w okresie zjednoczenia odgrywanego przez Niemcy roli oraz zwiększonej potrzeby legitymizacji społecznej w obliczu szybko zmieniających się oczekiwania zewnętrznych. Empiryczne wyniki potwierdzają założenie, że aktor i struktura nie mogą być w wymiarze przyczynowo-skutkowym rozumiane jako droga jednokierunkowa, lecz należy definiować je i analizować jako „droga o ruchu dwukierunkowym” (tzn. uwzględniać ich wzajemne oddziaływanie).

	Zmiana / kontynuacja polityki	Oczekiwania wobec roli Niemiec/ sojalizacja
Rozszerzenie UE i NATO na wschód	Kontynuacja, mało zmian	Oczekiwania zewnętrzne
Operacje wojskowe zagranicę	Kontynuacja, mało zmian	Oczekiwania zewnętrzne, transnarodowa sojalizacja; zmiany postaw społeczeństwa
Reforma traktatów UE	Kontynuacja i zmiany w niektórych obszarach	Wewnętrzne i zewnętrzne oczekiwania co do roli

Tabela 1

Kontynuacja i zmiana w niemieckiej polityce zagranicznej po 1990 roku

Zmiany w roli Niemiec w polityce zagranicznej w latach 90.

Punktem wyjścia badań nad rolą w polityce zagranicznej w latach 90. było założenie, że systemowe podejście w analizie polityki zagranicznej zawierają poważne deficyty, ponieważ nie przypisują dostatecznego znaczenia ideom, wartościom, rozmówom i ich zmianie w publicznym dyskursie. W przeciwnieństwie do tego teoria ról i koncepcja „państwa cywilnego” zakładają, że społecznie konstruowane koncepcje ról Republiki Federalnej determinującej zachowanie na zewnątrz. W konsekwencji podejście oparte na koncepcji „państwa cywilnego” rozpatruje politykę zagraniczną z innej, normatywnej perspektywy. Zakłada jednak, że wewnętrzne i zewnętrzne oczekiwania są relatywnie stabilne (z wyjątkiem okresów kryzysu) i zmieniają się tylko powoli. Maull, Philipp i Frenkler pokazują w swoich badaniach nad operacjami zagranicznymi Bundeswehry i nad reformami traktatowymi UE, że rola Niemiec w polityce zagranicznej zmieniała się w latach 90. Dochodzi jednak do odmiennych wniosków, czy i jak daleko postawa Niemiec odiegala od idealnego modelu państwa cywilnego.

Pytanie o konstrukcję (genezę) i zmianę roli w polityce zagranicznej należy do najważniejszych z punktu widzenia umiarkowanie konstruktywistycznych analiz polityki zagranicznej. Omówione tutaj studia tylko pośrednio zajmowały się polityką Niemiec po 1950 roku, o wiele bardziej natomiast zmiana (uchwytna, empirycznie) roli Niemiec jako państwa cywilnego w latach 90.⁸⁵ Zasadniczo w modelu państwa cywilnego wg teorii ról można zidentyfikować cztery kanaly, którymi dokonują się zmiany w roli państwa w polityce zagranicznej:

1. Zmiana roli może mieć źródło zewnętrzne, które polega na zmieniających się oczekiwaniach partnerów i/ albo instytucji wobec roli danego państwa.

⁸⁵ Kwestia, jak Niemcy stały się państwem cywilnym jest tematem kilku badań, choć nie została zbadana systematycznie zob. w bibliografii poz.: Hanns W. Maull, (1990), Hanns W. Maull, (1990a), Sebastian Harnisch, (1995), Laura Neack, (1995), Peter Katzenstein, (1996a), Thomas Berger, (1998), Henning Tewes, (1998), Thomas Banchoff, (1999), Kerry Longhurst, (2000). Większość autorów zakłada, że stało się to w wyniku hegemonicznej lub instytucjonalnej sojalizacji, a nie chodziło o ogólnosystemową sojalizację. Konsepcja hegemonicznej sojalizacji u: G. John Ikenberry, Charles Kupchan, *Socialization and Hegemonic Power*, „International Organization” 44(1990)3,s.283-315.

2. Może ona mieć źródło wewnętrzne, którym są zmieniające się oczekiwania w społeczeństwie wobec odgrywanej przez dane państwo roli w polityce zagranicznej. Te zmieniające się własne oczekiwania (*ego*) wobec roli, tzn. jej obraz w społeczeństwie, mogą być rezultatem zdarzeń formatywnych (*formative events*).

3. Zmiana materialnej struktury interesów w społeczeństwie⁸⁶, która będzie zawsze interpretowana w świetle dotychczasowych oczekiwani wobec tej roli.

4. Na zmianę roli wpływają może też interakcja czynników zewnętrznych i wewnętrznych, tzn. pochodzących od innych państw i własnego społeczeństwa oczekiwanych w odniesieniu do roli państwa w polityce zagranicznej.

Dotychczasowa analiza pokazała, iż podejście oparte na koncepcji państwa cywilnego zgodnie z teorią ról może z powodzeniem zidentyfikować kanały przyczynowo-skutkowe i normatywne punkty odniesienia, czyli idealny model państwa cywilnego. W przypadku operacji zagranicznych Bundeswehry Nina Philipp wskazuje na to, iż niemieckie elity wykorzysty wholey Bundeswehry zaprezentować tylko jako „dostosowanie się do sojuszników”. W rezultacie niemieccy politycy wykorzystywali multilateralne ramy postępowania jako narzędzia w celu przekonania sceptycznych części swoich partii oraz społeczeństwa o „stosowności” swojego postępowania. Ale ten sposób przeformułowania roli w polityce zagranicznej mógł powieść się tylko dlatego, że dana norma, w tym przypadku „multilateralizm”, była głęboko zintegrowana z obrazem tej roli funkcjonującym w społeczeństwie. Hanno Maull podkreśla w swojej analizie dotyczącej decyzji w sprawie Kosowa, iż rzad najwyraźniej więcej znaczenia przypisał normie „monopolu Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych na użycie siły” niż sojusznicy Niemiec⁸⁷.

Podobnie argumentuje Henning Tewes w przypadku niemieckiej polityki rozszerzenia NATO na wschód. Stwierdza on, że politycy z Europy Środkowej i Wschodniej z powodzeniem odwoywali się do wyobrażenia Niem-

ców o swojej roli jako „promotora rozszerzenia” (*Integration widener*), definiując NATO jako „wspólnotę wartości”, do której dostępu nie mogłyby odmówić młodym demokracjom w Europie Środkowej i Wschodniej, nie lamiąc przy tym ustalonionych przez siebie wartości. Tewes zwraca również uwagę na twórcze napięcie pomiędzy różnymi normami specyficznymi dla roli Niemiec w polityce zagranicznej (rozszerzenie *versus* pogłębienie) oraz próbę zanegowania tegokonfliktu ról przez rząd Kohla w celu uniknięcia konieczności wyznaczenia sobie priorytetów. W ten sposób rezultaty teoretycznych badań nad rolami w polityce zagranicznej wzmacniają argumentację konstruktivistów transnarodowych, według których normy i wartości podzielane w wymiarze regionalnym lub globalnym wpływają na ich adresatów, jeśli chodzi o to, co uznawane jest za „odpowiednie po- stępowanie” i mogą przyczynić się do wykształcenia wspólnej tożsamości.

Wyzwania teoretyczne: konflikty ról, społeczna agregacja interesów i wpływ polityki wewnętrznej

Z krytycznej refleksji nad teorią ról i idealnym modelem państwa cywilnego za pomocą analizy konkretnych przypadków wynikają trzy wyzwania o charakterze koncepcyjnym⁸⁸. Po pierwsze, niektóre przypadki pokazują, że istniały i istnieją wewnętrzne napięcia między różnymi, założonymi w tym modelu normami i wartościami. Po drugie, podejście oparte na modelu państwa cywilnego zakłada istnienie jednego homogenicznego aktora. To stwarza problemy przyłączeniu konstruktivistycznych korzeni z tradycją badań porównawczych w polityce zagranicznej. Po trzecie, podejście według modelu państwa cywilnego nie posiada jeszcze wyraźnej, sprawdzalnej teorii dotyczącej zmiany norm wskutek wewnętrznych i/lub zewnętrznych oczekiwani wobec danej roli.

Konflikty ról i koncepcja państwa cywilnego

W odniesieniu do napięć między centralnymi normami modelu państwa cywilnego można wyrobić następujące problemy. Po pierwsze, z per-

⁸⁶ Andrew Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organisation” 51(1997)4, s. 513-553.

⁸⁷ Istnieje lub nie takiego monopolu przemocy debatowane intensywnie podczas konfliktu o Kosovo. Michael Mandelbaum, *America's War: Germany's Peace*, „New York Times” 07.07. 1999; Werner Link, *Gegen die Chimäre vom Gewaltmonopol der UN*, FAZ 24.10. 1998.

spektrywy teoretycznej można się domagać, że model idealny państwa cywilnego powinien pozwolić na lepsze odróżnienie „cywilnego” zachowania od innych rodzajów zachowania⁸⁹. Pierwszy projekt badawczy w Trewirze w dwojak sposob wyszedł naprzeciw temu oczekiwaniu. Z jednej strony stworzył on modele dokładnie przeciwne idealnemu modelowi państwa cywilnego, aby jak najwcześniej móc odróżnić zachowanie „cywilne” od zachowania mocarstwowego⁹⁰. Z drugiej strony, obszerny katalog kryteriów został sprowadzony do trzech centralnych kategorii:

- a) dążenie do ksztalutowania otoczenia;
- b) rezygnacja z autonomii;
- c) dążenie do stosowania danych norm niezależnie od (własnych) interesów⁹¹.

W ten sposób podejście oparte na teorii ról zyskało na precyzji, choć jednocześnie model idealny jako miernik „cywilizującej polityki zagranicznej” stracił na normatywnej atrakcyjności. Henning Tewes zajmuje się napięciem między nie wartościującym pojęciem „państwa cywilnego” jako narzędziem analitycznym w sensie Maxa Webera a normatywną koncepcją „państwa cywilnego”. Ani w „realnym świecie” doradzta politycznego, ani w „teoretycznym świecie” wyjaśnień model idealny państwa cywilnego nie pozwala na dokładne uporządkowanie jego najważniejszych norm w hierarchii priorytetów⁹². Zarazem jednak chwali się w literaturze

⁸⁹ Por. Sebastian Harnisch, *Ibidem*, s. 6; Henning Tewes, *How Civilian? How much Power? Germany and the Eastern Enlargement of NATO*, op. cit.; Nina Philippi, *Civilian Power and War – The German debate about out-of area operations between 1990 and 1999*, op. cit.; Florian Pfeil, *Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik 1990-1998*, Hamburg 2000.

⁹⁰ DFG-Projekt „Zivilmächte“ Schlussbericht und Ergebnisse. Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitischer Strategien 1985-1995. Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade (gefördert durch die DFG (MA 687/4-1 und 2), Trier 1997, <http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/workshop/dffinal.pdf>, s. 27-30.

⁹¹ Sebastian Harnisch, przypis 91, s. 6-8; Knut Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte*, Frankfurt a.M. 1998, s. 460-462.

⁹² Henning Tewes, *How Civilian? How much Power? Germany and the Eastern Enlargement of NATO*, op.cit.; Nina Philippi, *Civilian Power and War – The German debate about out-of area operations between 1990 and 1999*, op. cit.

poświęconej państwu cywilnemu, ambiwalentny (ale przejrzysty) stosunek do kwestii relacji między nie wartościującym „modelem idealnym” a pojmowanym w sposób normatywny „państwem cywilnym” jako wzorcem liberalnej teorii stosunków międzynarodowych⁹³, ponieważ taka postawa miałaby otwarcie zmierzać do transformacji opartego dzisiaj na państwach narodowych systemu stosunków międzynarodowych⁹⁴.

Zredukowanie modelu idealnego do trzech kategorii centralnych po ciąga za sobą jeszcze drugie wyzwanie o charakterze teoretyczno-metodologicznym. W badaniach empirycznych okazało się, że Republika Federalna nie postępowała tak po prostu w zgodzie ze swoimi normami i w związku z tym nie reprodukowała swojej roli jako państwa cywilnego. Przeciwnie: w wielu przypadkach (rozszerzenie UE i NATO na wschód, operacje zbrojne zagranicą) politycy z pełnym zaangażowaniem dyskutowali w swoich ugrupowaniach o legitymizacji nowych norm i wartości w ramach ich własnej interpretacji roli Niemiec⁹⁵. Otwarcie dyskutowano o tym, czym ma dla państwa cywilnego być w przyszłości „adekwatne działanie”. To napięcie stało się widoczne, jeśli porównać postawę Niemiec podczas kryzysu kosowskiego oraz w kryzysie irackim, a także obecnie w konflikcie wokół irańskiego programu nuklearnego. Z perspektywy teoretycznej w centrum analiz zmiany ról państw w polityce zagranicznej stają dzisiaj konflikty między centralnymi normami koncepcji „państwa cywilnego” i zmieniające się pojmowanie obszaru działań uznawanych z perspektywy tych norm za legitymizowane.

⁹³ Hanno W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, „Foreign Affairs” 69(1990) 5, s. 91-106; Hanno W. Maull, *Japan, Deutschland und die Zukunft der Internationalen Politik*, w: Joachim Thies/G. van Weil, *Auf der Suche nach der Gestalt Europas. Festschrift für Wolfgang Wagner*, Joachim Thies, G. van Weil (Hg.), Bonn 1990, s. 171-192.

⁹⁴ Henning Tewes, *Das Zivilmachtkonzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Amerikangen zu Knut Kirste und Hanno W. Maull*, op. cit., s. 357; Sebastian Harnisch/Hanno W. Maull, *Germany's Foreign Policy. Post-Kosovo: Still a «Civilian Power»?*, op. cit.

⁹⁵ Otwartym pytaniem jest, czy te procesy można już uznać za „działanie argumentatywne” (Harald Müller, Thomas Risse), aby móc odpowiedzieć na to, należałoby odróżnić procesy społecznego przekonywania od procesów indywidualnego uczenia się jak i wzajemne oddziaływanie jednego na drugie.

Otworzyć „czarną skrzynkę” (*black box*)? Społeczna konstrukcja interesów i zmiana ról

Podejście oparte na koncepcji państwa cywilnego uznaje istnienie jednolitego racjonalnego aktora, przez co zawiera sobie obszar analizy, jak zresztą większość podejść konstruktystycznych w analizie niemieckiej polityki zagranicznej⁹⁶. Mimo że teoria ról mogłaby obejmować procesy w polityce wewnętrznej i wynikające z nich oczekiwania (*advocacy coalitions, epistemic communities etc.*), w dotychczasowych badaniach z jej zastosowaniem nie uwzględnia się w systematyczny sposób procesu formowania się interesów w polityce wewnętrznej oraz jego wpływu na postawę Niemiec w polityce zagranicznej.

Po ustaleniach poczynionych w badaniach empirycznych nad zapętlem proliferacji broni masowego rażenia i negocjacjami o reformie traktatowej UE trzeba zadać pytanie, czy materialne interesy określonych aktorów w polityce wewnętrznej nie kolidują coraz bardziej z zachowaniem typowym dla państwa cywilnego⁹⁷. Zasadniczo konsepcja państwa cywilnego zakłada, że wewnętrzna konstrukcja Republiki Federalnej sprzyja prowadzeniu „cywilizującej polityki zagranicznej”. Ustawa zasadnicza podporządkowuje politykę zagraniczną pewnym podstawowym wartościom i otwiera Republikę Federalną na ponadnarodowe instytucje⁹⁸.

Jednocześnie za sprawą praw podstawowych tworzy ona konstytucyjne ramy dla silnego społeczeństwa obywatelskiego jako przeciwagi dla państwa⁹⁹. Poza tym do połowy lat 90. w niemieckim społe-

czestwie istniał silny konsensus przyzwalający na pogłębienie UE. Badania z lat 90. wskazują na wyraźne znaki zmiany w tym społecznym konsensusie przyzwalającym na politykę zagraniczną wzorowaną na modelu państwa cywilnego. Z jednej strony abstrahująca od partykularnych interesów postawa na forum UE przestała być tak oczywista. Już rząd Kohla zablokował na konferencji amsterdamskiej w czerwcu 1997 roku dalej idącą integrację w zakresie polityki wewnętrznej i sprawiedliwości w wyniku interwencji landów¹⁰⁰. Potem kanclerz Schröder wstawił się kilkakrotnie za interesami przemysłu oraz landów i stosował przy tym taką interpretację prawa UE, która była zorientowana na obronę własnego interesu, na przykład w kwestii traktowania kryteriów konwergencji Paktu Stabilizacji i Rozwoju UE¹⁰¹.

Z drugiej strony zmianie uległa też silna dotąd preferencja społeczeństwa dla stosowania środków natury niewojskowej, wskutek czego, po intensywnej debacie na początku 1990 roku, Bundeswehra coraz częściej uczestniczyła w operacjach zagranicznych. Tendencja ta nie prowadziła do całkowitej rezygnacji z „kultury wstżeństwa dla stosowania środków natury niewojskowej, wskutek możliwości”¹⁰², ponieważ zarówno nowa ustawa o udziałzie parlamentu w procesie decyzyjnym w kwestii udziału w operacjach wojskowych zagranicą (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*), jak i decyzja przeciwko udziałowi w interwencji w Iraku świadczą o dalej istniejących zastreżeniach wobec nieskrepowanego posługiwanego się militarnymi środkami przymusu przez władzę wykonawczą. Jednocześnie ugryntowała się spo-

⁹⁶ Thomas Berger, *op. cit.*; John Duffield, *World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions and German Security Policy After Unification*, Stanford 1998.

⁹⁷ Jeffrey Anderson, *German Unification and the Union of Europe. The domestic Politics of Integration*, Cambridge 1999; Jeffrey Anderson, *Hard Interests, Soft Power, and Germany's Changing Role in Europe*, w: Peter Katzenstein, (1997), s. 80-107. Takie stwierdzenie można odnieść do zachowania rządu czerwono-zielonego wobec budowy nowego gazociągu przez Bałtyk, ponieważ te plany nie zostały konsultowane z innymi partnerami w UE, w tym z państwami środkowoeuropejskimi.

⁹⁸ Stephan Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München: Oldenbourg 1999, s. 9-20.

⁹⁹ Por. Ulf Frenkler, *Germany at Maastricht – Civilian Power or Power Politics?*, *op. cit.*; Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland*.

¹⁰⁰ Ulf Frenkler, *Germany at Maastricht – Civilian Power or Power Politics?*, *op. cit.*; Christian, Michael Mentler, *Länderpositionen für Interessen- und Rechtspolitik der Europäischen Union*, w: Franz Borkenhagen 1998, s. 86-102.

¹⁰¹ Sebastian Harnisch, Siegfried Schieder, (2003).

¹⁰² Sebastian Harnisch, *Deutsche Außenpolitik auf dem Prüfstand. Die Kultur der Zurückhaltung und die Debatte über nationale Interessen*, w: *Rechts- und Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 03(2005)*, Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr) (Hg.), http://reader-sipo.de/artikel/0503_AV13.pdf.

łeczna i polityczna akceptacja udziału niemieckich sił zbrojnych w operacjach zagranicznych. Jest rzeczą interesującą, że w jednym przypadku, tzn. w kwestii wysyłania wojsk za granicę, ustanowiona zasadnicza okazała się bardzo elastyczna i podatna na zmiany w związku z zewnętrznymi oczekiwaniami i wyzwaniem. Płyńcym zewnętrznych impulsów w kierunku zmiany roli towarzyszyły zmiany w oczekiwaniach na poziomie społeczeństwa. W drugim przypadku, tam gdzie chodzi o politykę wobec UE, zmieniły się najpierw wewnętrzne oczekiwania wobec roli (głównie z powodu obaw landów przed utratą kompetencji), a potem dopiero ustanowiona zasadnicza (art. 23).

Wpływ polityki wewnętrznej na politykę zagraniczną w latach 90.

Z perspektywy teoretycznej widzimy więc, że tradycyjna rola Niemiec jako państwa cywilnego uległa modyfikacjom pod wpływem zmiany zewnętrznych i wewnętrznych oczekiwani. Aby wykorzystać te wyniki w celu stworzenia teorii, trzeba wyjaśnić, czy i jak te wpływy zewnętrzne i wewnętrzne są ze sobą związane. Jeśli przyznać się uważnie wynikom badań empirycznych, okazuje się, że Republika Federalna przeforsowała z jednej strony europeizację pewnych dziedzin polityki w zakresie polityki walutowej, zewnętrznej, bezpieczeństwa i obrony i została tu wierna sprzyjającej integracji linii „starej” Republiki Federalnej. Z drugiej strony pojawiły się zastrzeżenia aktorów wewnętrzprawistowskich wobec kosztów tradycyjnej polityki integracyjnej w polityce wewnętrznej. Te zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim zmian w strukturze władzy, to znaczy zwiększenia uprawnień rządu federalnego poprzez przesunięcie pewnych kompetencji na szczebel europejski, co prowadzi do zmniejszenia znaczenia Bundestagu, landów i trybunału konstytucyjnego. Zastrzeżenia te dotyczyły jednak także materialnych kosztów europejskiej dynamiki integracyjnej, która od poszczególnych branż wymaga podjęcia wysiłków adaptacyjnych. Ta nowa ambiwalencja stała się szczególnie widoczna w niemieckiej polityce europejskiej w późnej fazie negocjacji o rozszerzeniu UE na wschód, kiedy to rzad czerwono-zielony opowiadał się z naciskiem za rozszerzeniem, a jednocześnie wprowadził długie okresy przejściowe w zakresie swobody osiedlania się dla pracobiorców.

Podsumowując, kontynuacja polityki europeizacji (pogłębiania integracji), która była istotnym elementem niemieckiej reakcji na zjednoczenie i zaostarzające się konflikty w byłej Jugosławii, w latach 90. pociągnęła za sobą wewnętrznzprawistową reakcję, która w trwały sposób szkodziła sa-

miej strategii europeizacji. Na gruncie teoretycznym zjawisko to zostało określone jako „domestykacja” (*Domestierung; domestication*)¹⁰³.

Pojęcie to oznacza proces, w którym aktorzy wewnętrzprawistowi (parlamenci, wymiar sprawiedliwości, partie i grupy społeczne) dążą do ograniczenia autonomii działań podejmowanych w polityce zagranicznej oraz do normatywnego ich uregulowania w postaci tworzenia praw do inicjatywy i do informacji, tworzenia gwarancji dla obowiązywania pewnych idei (klauzule zabezpieczenia danych struktur) za pomocą uzgodnień politycznych i administracyjnych oraz uregulowań prawnych.

„Domestykację” polityki integracyjnej jako reakcję na politykę europeizacyjną lat 90. można przedstawić jako proces postępujący w trzech etapach:

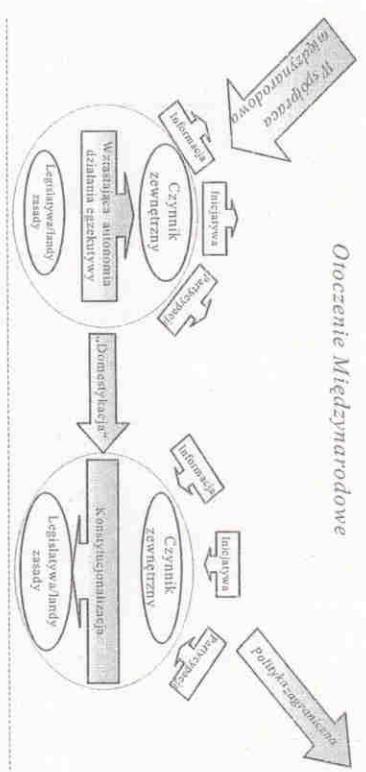
Pierwszy krok polega na zmianach w politycznym dyskursie, które świadczą o utracie legitymizacji przez pewne narodowe struktury decyzyjne. Dzieje się to pod wpływem internacjonalizacji i europeizacji. Ta zmiana może mieć charakter stopniowy lub szokowy. Ważne jest przede wszystkim, że jest ona postrzegana przez wewnętrzprawistowych aktorów politycznych jako przyczyna wzmacnienia autonomii władz wykonawczych (rządu) w działaniach zewnętrznych czy też jako ograniczenie własnych interesów i tożsamości. W tej fazie „domestykacja” objawia się jako verbalne dążenie aktorów politycznych do ograniczenia autonomii działania egzekutywy poprzez zakwestionowanie sprzyjających egzekutywie norm konstytucyjnych oraz działania na rzecz wzmacniania własnych praw partycypacji w polityce zagranicznej.

Drugi krok prowadzi do „modyfikacji istniejącego procesu decyzyjnego”, podczas którego albo stare normy są na nowo interpretowane i zmienia się ich znaczenie oraz wprowadza się nowe normy ustawowe i konstytucyjne. Najważniejszym przedmiotem analizy procesu instytucjonalizacji praw do udziału w procesie decyzyjnym polityki zagranicznej oraz wiązania tej polityki zagranicznej w wymiarze wykonawczym nowymi normami prawnymi znajduje się pytanie, w jakich warunkach aktorzy wewnętrzprawowi mogą przeforsować swoje postulaty.

Trzeci krok polega na odpowiedzi na pytanie, jak dalece polityczni aktorzy zinternalizowali istniejące normy i procedury oraz uczynili z nich podstawę swojego działania.

¹⁰³ Ibidem; Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2006.

Przy „idealnym” przebiegu procesu „domestykacji” można rozpatrywać objętą nim politykę zagraniczną jako źródło kolejnej zmiany w strukturze (w rozumieniu teorii konstruktywistycznej) na płaszczyźnie międzynarodowej. Zgodnie z tym można na przykład interpretować spowolnienie i konstytucjonalizację procesu integracji pod koniec lat 90. jako rezultat sceptycznego wobec prointegracyjnej polityki rządu federalnego stanowiska landów i Trybunału Konstytucyjnego.



Rysunek 3
Idealny model procesu „domestykacji”

„Domestykacja” polityki zagranicznej, czyli silniejsze powiązanie polityki rządu z interesami aktorów wewnętrznych, zwiększa się jeszcze pod wpływem rosnącej ekonomicznej niemieckiej polityki zagranicznej wskutek zjednoczenia. Finansowe obciążenia wynikające ze zjednoczenia w postaci transferów dla wymagających reform systemów socialnych (ubezpieczenia emerytalne, zdrowotne i od bezrobocia) wymuszyły podporządkowanie celów politycznych celom ekonomicznym, a po części nawet partykularnym interesom niektórych przedsiębiorstw. W szczególnie jaskrawy sposób rząd federalny naruszał w latach 90. klasyczne kryteria państwa cywilnego, kiedy chodziło o redystrybucję w ramach UE, np. w przypadku sporu o status i dofinansowanie kas oszczędnościowych landów, w kwestii niemieckich wpłat netto do budżetu czy reformy Wspólnej Polityki Rolnej. W związku z tym nasuwa się przypuszczenie, że zjednoczenie Niemiec do-

prowadziłoby w prawdzie do wzmacnienia postaw odpowiadających modelowi państwa cywilnego w postaci działań na rzecz dalszej integracji (europeizacji), ale jednocześnie zmniejszyło – z powodu obciążenia finansów państwa – wewnętrzną zdolność do trwałego prowadzenia takiej polityki. Podobnie można argumentować, że rosnące zainteresowanie rządu federalnego większym wpływem Niemiec w instytucjach międzynarodowych (np. podczas szczytu niejelskiego lub w ramach inicjatywy zmierzającej do uzyskania stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ) wynika z faktu, że rząd spostrzega rosnące znaczenia decyzji podejmowanych przez te gremia dla Republiki Federalnej, a w szczególności dla jego własnych relacji z Bundestgiem i Bundesratem i stara się teraz aktywnie na nie oddziaływać. W tym sensie dążenie do stałego miejsca Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ należy nie tylko interpretować jako wyraz „polityki prestiżu”, lecz jako konsekwencję niemieckiego zaangażowania w tych instytucjach, które w obliczu materialnych kosztów i trudności wynikających ze zmian w kompetencjach i w strukturze państwa, wymaga teraz dodatkowej legitymizacji.

Podsumowanie: teoria ról i zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej w latach 90.

Role w polityce zagranicznej nie są stałymi i niezmiennymi konstrukcjami społecznymi, lecz strukturami poznawczymi o sobie i o świecie, które mogą się reprodukować, ale i zmieniać. Teoria ról wskazuje dwa sposoby, za pomocą których można odtworzyć proces modyfikacji lub tworzenia się koncepcji danej roli. Po pierwsze, taka rola może się zmienić lub zostać zakwestionowana przez społeczną mobilizację ze strony grup interesu, czyli poprzez zmianę nastawienia w społeczeństwie (socjalizacja wewnętrzna). W przypadku niemieckiej polityki europejskiej znajdujemy w latach 90. kilka ważnych przypadków zmiany polityki, ale bez dramatycznej zmiany dominującego w społeczeństwie obrazu samej roli. Po drugie, istnieje możliwość zmiany roli w polityce zagranicznej za sprawą zewnętrznych oczekiwani, czyli procesu, który można nazwać socjalizacją transnarodową. Badania nad poszczególnymi przypadkami nie badają systematycznie procesów socjalizacji zewnętrznej (transnarodowej). Mimo to pozwalały na pewne konkluzje. Zmianę stanowiska Niemiec w sprawie operacji zagranicznych Bundeswehry można uznać za zmianę przekonań o legitymizacji użycia siły wojskowej i pożyczek z jej stosowania, która wynikła z nacisku ze strony sojuszników oraz z doświadczeń w byłe Jugosławii.

Po drugie, konflikt ról rządu federalnego między pogłębieniem a rozszerzeniem możemy sprawdzić do rosnących oczekiwaniń państw śród-kowieuropejskich. Elity tych państw wywierają nacisk podkreślając „wspólną kulturę demokratyczną” tych państw i państwa Zachodu i uwypuklają w ten sposób odpowiedzialność „starszych” demokracji wobec „młodszych”. Tak więc oba procesy socjalizacji – wewnętrzna i zewnętrzna – mogą zostać uwzględnione w podejściu opartym na teorii ról.

Z perspektywy teorii ról widać wreszcie wzajemne warunkowanie się oczekiwanych wewnętrznych i zewnętrznych, jako że przyspieszeniu europeizacji w niemieckiej polityce zagranicznej w latach 90. towarzyszyły żądania „domestykacji” ze strony aktorów wewnętrznych. Jak pokazuje przypadek Iraku, to konieczność podjęcia decyzji przez parlament i brak większości w Bundestagu powstrzymał rząd federalny od spełnienia oczekiwania jej najważniejszego sojusznika, aby Niemcy poparty militarną interwencją w Iraku¹⁰⁴. „Domestykacja” polityki zagranicznej obejmuje więc nie tylko politykę europejską, ale i politykę bezpieczeństwa. W obliczu rosnących wyzwań międzynarodowych, które przekraczają narodowe możliwości kształtowania polityki i wymagają pogłębionej współpracy międzynarodowej, trzeba się liczyć z dalszymi dążeniami do „domestykacji”, gdy rządy przenosić będą kompetencje narodowe na szczebel międzynarodowy.

Perspektywy

Patrząc przez przyzmat dramatycznych zmian w otoczeniu międzynarodowym i w głównych międzynarodowych instytucjach, takich jak NATO, Unia Europejska i Narody Zjednoczone, niemiecka polityka zagraniczna w latach 90. charakteryzowała się godną uwagi kontynuacją. Zmiany, jakie miały miejsce, np. w obszarze polityki europejskiej, dotyczyły przede wszystkim strategii i instrumentów polityki, a tylko w ograniczonym stopniu jej celów. Wyjątkiem od tej kontynuacji było wysłanie żołnierzy Bundeswehry do udziału w operacjach wojskowych poza obszarem sojuszniczym NATO. Można go wytłumaczyć wskazując na zewnętrzne oczekiwania wobec roli Niemiec oraz zmiany w postawach społecznych prowadzące do nowej oceny relacji między dotyczącymi centralnymi normami, którymi kierowała się nie-

miecka polityka zagraniczna: z jednej strony unikanie stosowania siły, z drugiej zaś ochrona praw człowieka.

Analiza oparta na teorii ról pokazuje także zwiększoną pewność siebie niemieckich decydentów, której podłożem jest udana realizacja wszystkich podstawowych celów powojennej polityki zagranicznej (bezpieczeństwo, integracja, dobrobyt, zjednoczenie). Ta zwiększona pewność siebie artykułowana jest jednak w tradycyjnych ramach instytucjonalnych niemieckiej polityki zagranicznej, tzn. w UE, NATO, UBWE/OBWE i ONZ. Przyczynia się ona też do ewolucji zadań tych organizacji po zakończeniu konfliktu Wschód – Zachód. Zewnętrzne rolę Niemiec w polityce zagranicznej oprócz tego oczekiwania Francji, USA, Federacji Rosyjskiej, a także – w przypadku rozszerzenia – nowych partnerów w Europie Środkowej i Wschodniej.

Chociaż Unia Europejska stanowi nadal najważniejszy kontekst instytucjonalny niemieckiej polityki zagranicznej, to rola Niemiec w Europie i poza nią nie ogranicza się tylko do niej. Mimo (początkowo) przeciętnych stanowisk w kwestii członkostwa Niemiec w NATO, rozszerzenia Sojuszu na wschód, interwencji w Kosowie oraz polityki energetycznej, ważnym punktem odniesienia pozostają także oczekiwania Rosji wobec roli Niemiec w polityce zagranicznej. Wola kształcenia otoczenia międzynarodowego, widoczna za rządów Kohla (UGW, rozszerzenie UE na Wschód, unia polityczna etc.) i Schrödera (interwencja w Kosowie, plan G-8, pakt stabilizacji) odzwierciedla więc z jednej strony nasiloną po zjednoczeniu pewność siebie, z drugiej strony oznacza odziewialną zmianę „konstrukcji” niemieckiej roli w polityce zagranicznej¹⁰⁵.

Można zaobserwować dwa nowe trendy w zakresie doboru strategii i instrumentów niemieckiej polityki zagranicznej. Po pierwsze, wraz ze zmianami o charakterze prawno-kompetencyjnym, a także materialnym w wyniku zjednoczenia erozji uległ konsensus przyczyniający na dalej

¹⁰⁴ Sebastian Harnisch, (2004).

¹⁰⁵ Por.: Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem deutschen Bundestag, 10. November 1998: „Unser Nationalbewusstsein basiert [...] nicht auf den Traditionen eines wilhelminischen ‚Abstammungsrechts‘ sondern auf der Selbstgewissheit unserer Demokratie. Wir sind stolz auf die Menschen im Osten unseres Landes, die das Zwangssystem der SED-Diktatur abgeschüttelt und die Mauer zum Einsturz gebracht haben.“ Vgl. Bulletin 74(11.11.1998), s. 910.

iądąca integrację UE. Dlatego niemiecka polityka zagraniczna coraz bardziej zależna jest od uwarunkowań wewnętrznych, częściej wskazując na granice integracji i starając się zaspokoić interesy partykularne na płaszczyźnie europejskiej poprzez tworzenie wyjątków oraz transfery finansowe na szczeblu narodowym. Niemiecka polityka zagraniczna reagowała na zmianę amerykańskiej polityki bezpieczeństwa po 11 września 2001 roku słyniejszym zwrotem w kierunku Europy, nie wycofując się jednak ze swojego zaangażowania w Sojuszu transatlantyckim. Przeciwnie: niemiecka strategia, szczególnie od kryzysu irackiego, zmierza do tego, aby poprzez wspólne działania europejskie wywierać większy wpływ na politykę amerykańską.

Patrząc na implikacje tych zmian strukturalnych dla przyszłości niemieckiej polityki zagranicznej pod rządami wielkiej koalicji, można dostrzec, że kurczące się zasoby wewnętrzne i rosnace zastrzeżenia wobec dalej idącego transferu kompetencji, a także istniejące różnice w stosunkach transatlantyckich powodują, że najważniejszym obszarem działania staje się dla niemieckiej polityki zagranicznej Unia Europejska. W sporze o średniookresowe plany finansowe Unii Europejskiej, o przyszłość europejskiego traktatu konstytucyjnego i dalsze rozszerzenie rządu federalnego będzie zawsze musiał wywazyć między kosztami niezdolności UE do działania a kosztami, jakie pociągają za sobą kompromisy zawierane z partnerami. Rozszerzenie politycznej podstawy rządu poprzez utworzenie wielkiej koalicji spowodowało przy tym, że niektóre kwestie polityki europejskiej, jak np. przystąpienie Turcji, zostały w większym stopniu odsunięte na przyszłość, poddane partyjno-politycznej instrumentalizacji. W kwestiach budżetu i podziału kompetencji rząd federalny musi liczyć się jednak po części ze znacznym oporem ze strony rzadzonych przez CDU landów. Konieczność wzmożonego działania na forum Unii Europejskiej napotyka więc na coraz mniejszą chęć do działania na rzecz dalszej integracji ze strony aktorów polityki wewnętrznej.

Zdolność Republiki Federalnej do aktywnego kształtowania polityki wewnątrz UE zależy poza tym od jej zdolności do budowania koalicji z mniejszymi państwami europejskimi, ponieważ są one wewnątrz Unii jej „naturalnymi partnerami”, jako że w celu utrzymania przez UE zdolności do podejmowania decyzji RFN musi pośredniczyć między niechętną reformom Francją a radykalnie pro reformatorską Wielką Brytanią. Jest to tym bardziej istotne, że Niemcy mogą rozwiązać najważniejsze kwestie w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i energetycznej (walka

z terroryzmem, Iran, konflikt bliskowschodni, Kosovo, polityka wobec Rosji) tylko razem z partnerami z UE i ze Stanami Zjednoczonymi.

Szanse na nowy, funkcjonalny podział pracy między UE i Stanami Zjednoczonymi nie są złe, że najważniejszy partner Republiki Federalnej poza UE – to znaczy Stany Zjednoczone – będzie zdany na współpracę z UE i tym samym z Niemcami z powodów materialnych (finanse) i politycznych (legitymizacja). Skoro wielka koalicja CDU/CSU-SPD ma powoli wygaszać (przynajmniej w wymiarze retoryki) specjalne stosunki z Francją, Rosją i Chinami, to stosunki ze USA mogą się poprawić mimo niechęci Waszyngtonu do pogłębiania swojego zaangażowania w NATO i ONZ. Dlatego można mieć nadzieję, że niemieckie przedwołectwo w UE i w G-8 w pierwszej połowie 2007 roku nie tylko przyczyni się do rozwiązania problemów strukturalnych UE, lecz także poprawy stosunków transatlantyckich i współpracy w walce z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady.

Tl. Klaus Bachmann