

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 Polilogii Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego

Irene Hahn – politolog, absolwentka Wolnego Uniwersytetu w Berlinie. Prace w niemieckim Bundestagu

Sebastian Harnisch – profesor w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Trewirze

Krzysztof Malinowski – doktor, pracownik naukowy Instytutu Zachodniego w Poznaniu

Olaf Osica – analityk Centrum Europejskiego w Natolinie

Marco Overhaus – pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Trewirze

Spis treści

Wprowadzenie
(Klaus Bachmann, Piotr Buras) 5

Irene Hahn
Konstruktivism 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?
Paradygmat realistyczny a udział Niemiec w interwencji
NATO w Kosowie 121

Olaf Osica
Czy Polska jest *Zivilmacht*? 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 czwartą, 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 „debatą o stacjonowaniu rakiet średniego zasięgu” (*Nachrüstungsdebatte*, 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 tocząca się w świecie akademickim i w publicystyce dotyczy odgadnięcia normalizacji¹. To czy się ona wokół kwestii, czy niemiecka polityka zagraniczna upodabnia się pod względem swoich celów i stosowanych instrumentów do zachowań innych demokratycznych państw zachodnich i staje 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. McAdams, *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”.

cięle szkoły realistycznej w nauce o stosunkach międzynarodowych podkreślali znaczenie zmiany w międzynarodowym układzie sił po upadku Związku Radzieckiego³. Ta zmiana strukturalna w położeniu Niemiec, spowodowana powiększeniem terytorium, wzrostem liczby ludności itd., miała według nich znaleźć swoje odzwierciedlenie w „awansie” Niemiec do roli „mocarstwa w środku Europy”. Realści twierdzili, że Niemcy będą dążyć do maksymalizacji swoich wpływów w instytucjach międzynarodowych, a także próbować w tym samym czasie forsować 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 zachowań 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 kanałami 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 wyjaśniali je

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 pozwalają 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

Analizy konstruktywistyczne charakteryzują 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 odierwanu od siebie i z tego powodu nie może też istnieć między nimi żaden związek przyczynowo-skutkowy. Po drugie, podejścia te zakładają, że struktury społeczne i aktorzy wzajemnie się konstruują. Oznacza to, z punktu widzenia metodologii, że hierarchii preferencji i interesów takich aktorów nie można uważać za dane z góry i niezmiennie, lecz są one wyrazem społecznie 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 Macht-politik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen” 6(1999)2, s. 245-286.

⁵ Gunther Hellmann, *Einbindungspolitik. German Foreign Policy and the Art of Declaring «Total Peace. Paper prepared for Presentation at the XVth 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.

⁷ Henning Boekle, Volker Rittberger, Wolfgang Wagner, *Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie* (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 34), Universität Tübingen: Institut für Politikwissenschaft 1999.

⁸ Thomas Risse, *Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozial-konstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik*, w: *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive – die USA und die Bundesrepublik Deutschland. Festschrift zum 70. Geburtstag von Ernst-Otto Czempiel*, Monika Medick-Krakau, (Hg.), Baden-Baden 1999.

⁹ Thomas Berger, *Cultures of Anti-Militarism. National Security in Germany and Japan*, Baltimore 1998; Andrei S. Markovits, Simon Reich, *The German*

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 „kulturalistycznej 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 kluczowych pojęć można zidentyfikować procesy „normalizacji”, „re-nacjonalizacji” lub powstawania „większej pewności siebie”¹².

Predicament, Memory and Power in the New Europe, NY 1997; Cornell UP; Kerry A. Longhurst, *Strategic Culture: The Key to Understanding German Security Policy?*, Birmingham 2000, University of Birmingham, Institute for German Studies niepublikowana rozprawa doktorska.

¹⁰ Thomas Berger, *op. cit.*

¹¹ Jonathan Bach, *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*, Münster 1999; Gunther Hellmann, *Machbalance und Vormachtenden 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 Selbstbewusstheit, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik*, w: *Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem Regierungswechsel*, Christian Lammerts, Lutz Schrader (Hg.), Baden-Baden 2000, s. 42-71.

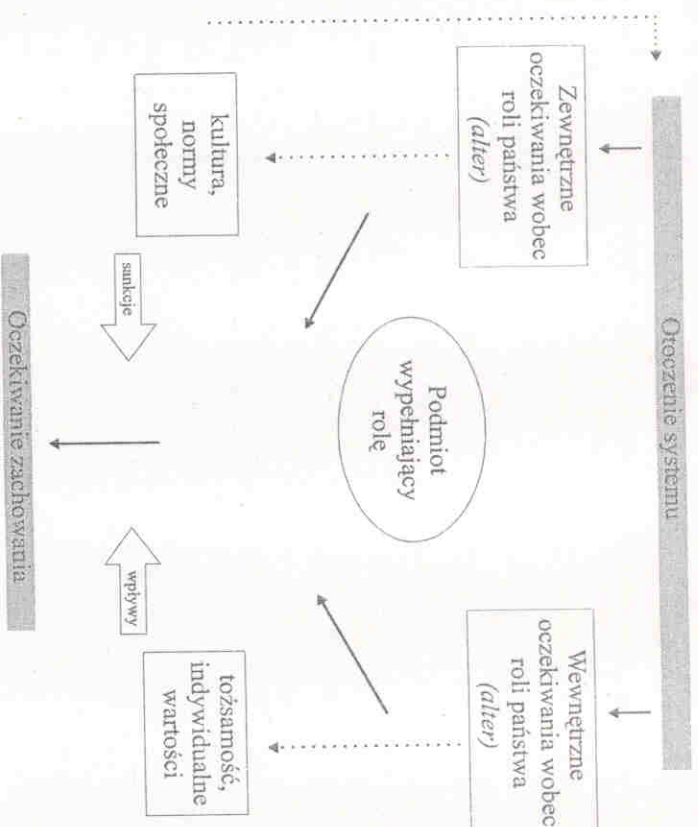
¹² Jonathan Bach, *Ibidem*; Rainer Baumann, *The Transformation of German Multilateralism. Changes in the Foreign-Policy Discourse since Unification*, „German Politics and Society” 20(2002)4, s. 1-26; Gunther Hellmann, *Machbalance und Vormachtenden sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland*, Gunther Hellmann, *Deutschlands Kraft und Europas vertrauen, oder: Die Selbstbewusstheit, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik*, Gunther Hellmann, *Wieder die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus*, „Welt Trends” 42(2004), s. 79-88.

Trzecie podejście konstruktywistyczne interpretuje kontynuację i zmianę w polityce zagranicznej Niemiec jako rezultat stałych bądź zmieniających się oczekiwań wobec ich roli w świecie formułowanych przez aktorów zewnętrznych i wewnętrznych. Poczynając od zaproponowanej przez Francois Duchene koncepcji „Europry jako potęgi cywilnej” (*Zivilmacht Europa*)¹³ oraz analizy porównawczej niemieckiej i japońskiej polityki zagranicznej autorstwa Hannsa 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 *roll* 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 Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, w: *Zivilmacht Europa – Supremacht oder Partner?*, Donald M. Kohnstamm, W. Hager, (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 Wagne, r. Jochem 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. Hult (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.



© 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. Główną rolę Niemiec do inicjowania działań multilateralnych w celu cywilizowania stosunków międzynarodowych i nadawania im ram prawnych (*Verrechtlichung*) jest nadal silnie zakorzeniona, a Niemcy są wciąż skłonne do realizacji. W latach 90. podobnie było w przypadku chęci oddawania przez Niemcy suwerenności na rzecz instytucji międzynarodowych, jak na przykład UE. Także gotowość do wspierania „cywilizowanego porządku międzynarodowego” wydaje się być nadal obecna, nawet jeśli czasami mogłyby przeciwko temu przemawiać krótkofalowe 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 Rosatięgo (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 wyjaśnienia 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 oczekiwać 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 między rządami i społeczeństwami, uniemożliwiają decydującym zachodnich państw przemysłowych (w tak zwanym „świecie OECD”) akumulację władzy i dobrobytu za pomocą strategii i instrumentów unilateralnych¹⁶. „Skomplikowane współzależności” sprzyjają konstruowaniu określonych wzorców administracyjnych i tworzeniu instytucji między państwami. 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 gapę”. W tym kontekście model idealny „państwa cywilnego” oznacza państwa lub instytucje, które przyczyniają się do obejmowania stosun-

¹⁶ Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, op. cit.; 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.

ków międzynarodowych ramami prawnymi i innymi regulacjami¹⁷. Analogicznie do ich dążenia do minimalizacji stosowania przemocy w polityce wewnętrznej, państwa cywilne starają się w polityce zagranicznej zastępować forsowanie 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 rozwiązywaniu konfliktów politycznych w państwach i między nimi poprzez tworzenie i utrzymywanie systemów kooperacji i zbiorowego bezpieczeństwa (*dążenie do monopolizowania przemocy*).

– Działania zmierzające do wzmocnienia praworządności poprzez tworzenie struktur i instytucji międzynarodowych za pomocą współpracy multilateralnej, integracji i częściowego transferu suwerenności (*prawo rządności*).

– Wzmocnianie partycypacyjnych 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 wzmocnienia legitymizacji porządku międzynarodowego (*zmniejszanie nierówności społecznych*).

– Wspieranie międzynarodowego podziału pracy i współzależności (*współzależność*)¹⁸.

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

¹⁷ Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, op. cit.; Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen 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 Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, op. cit.

– 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 rozwiązań 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 doradztwa politycznego. Państwo cywilne miało być w najlepszym razie wezwaniem do altruizmu w polityce zagranicznej, w najgorszym zaś przypadkiem stanowiłoby legitymizację aroganckiej krucjaty moralnej przeciwko „państwom niecywilizowanym”²⁰. Z naukowego punktu widzenia model państwa cywilnego służy 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) posługuje się szczególnymi instrumentami, np. instrumentami niewojskowymi, wznacnianiem instytucji międzynarodowych oraz zobowiązań traktatowych itd. (państwo cywilne jako instrument polityk zagranicznych). Pojęcie państwa cywilnego oznacza, po trzecie, specyficznego aktora w stosunkach międzynarodowych dążącego do ich cywilizowania²¹.

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

²⁰ Hans Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994; Gregor Schöllgen, *Geschichte als Argument. Was kam 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 Thesen 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, odwołyuję 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 (*policy fitting*) było stworzenie koncepcji państwa cywilnego jako spójnego narzędzia badawczego wyjaśniającego stosowanie przez państwa zróżnicowanych strategii i instrumentów polityki zagranicznej. Pierwotny projekt i późniejsze badania nie miały na celu stworzenia teorii w ścisłym sensie tego słowa, ponieważ w analizie konstruktywistycznej tak czynie przyczyn z określonymi skutkami jest możliwe tylko w bardzo określonym zakresie – z powodu zakładanego w teorii konstruktywistycznej wzajemnego oddziaływania na siebie *struktur* i *działań* (aktora)²³. Dlatego punktem wyjścia tej analizy nie jest założenie, że model idealny państwa cywilnego jest *jedynym* możliwym wyłuszczeniem lub sposobem rozumienia zachowania Niemiec. Ten artykuł wykracza jednak poza dotychczasowy stan badań o niemieckiej polityce zagranicznej identyfikując trzy mechanizmy, które wyjaśniają zachodzące zmiany:

- zmiany zewnętrznych oczekiwań w odniesieniu do udziału niemieckich żołnierzy w operacjach zagranicznych
- zmniejszające się zasoby (finansowe, ekonomiczne) wewnętrzne
- wzrost obiektywnej w Niemczech wobec dalszego przekazywania kompetencji państwa na rzecz UE.

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

²³ Por. tekst Irene Hahn w niniejszym tomie (przyj. red.).

Kontynuacja i zmiana jako wniosek empiryczny

Badania prowadzone nad polityką zagraniczną przy użyciu teorii ról zakładają, że role, czyli wewnętrzne i zewnętrzne oczekiwania formułowane pod adresem danego podmiotu (państwa), kształtują jego zachowanie w polityce zagranicznej, jako że warunkują one sposób postrzegania 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 UE²⁴, prace Tewesa o rozszerzeniu UE i NATO²⁵ i Triphausa²⁶ 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 GAIT, WTO i Unii Zachodnioeuropejskiej cechowała się gotowością do dalszej integracji, na

²³ Ulf Frenkler, *Deutsche Politik in der Europäischen Union*, Universität Trier 1997, niepublikowany manuskrypt, <http://www.uni-trier.de/uni/b3/politik/workshop/depoinu.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, Hanns W. Maull (Hg.), Manchester 2001.

²⁴ 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 Zivilmächtskonzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Kriem Kiste und Hanns W. Maull*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen” 4(1997)2, s. 347-359.

²⁵ Carsten Triphaus, *Institutionalisierung und Konfliktprävention. Die deutsche KSZE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren*, Universität Trier 2000, niepublikowana praca magisterska.

przykład przez *Dispute Settlement Body* w WTO²⁶. Najbardziej widoczne zmiany ujawniły się w polityce bezpieczeństwa i wynikały ze zmiany nie tylko zewnętrznych oczekiwań 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 zamiast interwencji wojskowej²⁸. Jeśli dodać do tego badania 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, przyczyną tego stanu rzeczy można wyjaśnić za pomocą mechanizmów właściwych teorii ról. Przeprowadzone analizy nie pokazują wprawdzie, że władza, egoizm lub przymus 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 oczekiwań wobec Niemiec.

3. Konstytutywne dla niemieckiej roli w polityce zagranicznej oczekiwania własne i zewnętrzne nie zostały po prostu „ściągnięte” i beztre-

fleksyjnie zaakceptowane. Zarówno same oczekiwania (płynące z zewnątrz, jak i własne), jak i relacja między nimi były zmienne. W niektórych znanych przypadkach, jak np. operacje zagraniczne Bundeswey czy gotowość do integracji w UE, koncepcja roli Niemiec zmieniła pod wpływem przemian wewnętrznych i zewnętrznych oczekiwań i równoległe do zmiany rzeczywistych podstaw 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 Kirsie dokładnie opisuje, jak Niemcy trzymały się „polityki aktywnej integracji i szerokiej współpracy międzynarodowej”, która obejmuje zarówno działania multilateralne, jak i rezygnację z samodzielności. Wyrażony jest jednak także silny wpływ oczekiwań 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 niezmiennym 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 Bundeswey zawarte w Traktacie 2+4.

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

²⁶ Knut Kirsie, *op. cit.*; *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, *op. cit.*; Hanns W. Maull, *Zwischen und Rollenheorte*, *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 Hatakoy, *Krisenintervention als Leitbild der deutschen Außenpolitik*, w: *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Sebastian Hamisch, Christo Katsioulis, Marco Overhaus (Hg.), Baden Baden 2004, s. 59-88.

²⁹ Siegmar 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, *Machstaat, Handelsstaat, Zivilstaat, Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West Konflikts*, „Zeitschrift für Internationale Beziehungen” 4(1997)2, s. 255-294.

³⁰ Knut Kirsie, *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 uwierzenia we własnym przekonaniu” albo „poczucia wartości własnych osiągnięć”. Zgodnie z tą retoryką zjednoczone i demokratyczne Niemcy, niezagrożone, ale i nikomu nie zagrażające, 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 mówił:

„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 take our place in the [European, S. H.] house. Naturally the others accept that we will need the biggest flat”.

Analizując retorykę polityków niemieckich do 1995 roku, można więc zauważyć 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 wspólnotie wartości³⁶. Po 1995 roku zmienia się natomiast częstotliwość i nacisk, z jakim podkreśla się własne osiągnięcia. Widać wyraźnie, że nowa pewność siebie wypływa 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 biegunem we wspólnotie narodów i jednym z największych krajów świata zachodniego. Nawet we śnie nie myślę o tym, by przypisywać to własnej osobie. Wszyscy moi poprzednicy pracowali na rzecz osiągnięcia tego celu, każdy w swoim czasie i w odmiennych warunkach”³⁷.

Jeśli przyjąć się wypowiedziom przedstawicieli rządu Schrödera, a w szczególności samego kanclerza, to rzeka się w oczy, że przypisuje on szczególne 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 wilhelmskiego ‘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 własnej wartości” niemieckiej demokracji, która nie musi się czuć ani lepszą, ani gorzej:

„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” 31(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 Létourneau, Marie-Elisabeth Råkel, *Germany: To Be or Not Be Normal?*, w: Le Prestre/ Gulllette Philippe (1997), s. 111-130.

³³ Kanclerz Federalny Helmut Kohl w deklaracji rządowej przed Bundestagem 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.Létourneau, Marie-Elisabeth Råkel, *op. cit.*

³⁶ Próby neokonserwatywnych autorów, aby definiować to większe niemieckie samopoczucie w kategoriach narodowych i nadać dyskursowi w polityce zagranicznej nowy kierunek można uznać za bezskuteczne. Por. Gunther Hellmann, *Beizter-Bilanzen. Rezension zu Peter Liberman: Does Conquest 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.

wyższą ponad innych, który jest świadom swojej historii i odpowiedzialności, ale przy całej gotowości do obrachunku z historią państwa 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 *Faniście* Goethego, należy "zdobywać codziennie"³⁸.

Publiczne sformułowanie i podkreślanie niemieckiego demokratycznego poczucia własnej wartości nabrało z pewnością nowej jakości, zwłaszcza jeśli szło ono w parze z definiowaniem „interesu narodowego” w odniesieniu do takich kwestii, jak redukcja obciążeń finansowych w UE czy problem subwencjonowania własnych przedsiębiorstw przez państwo³⁹. Trudno jednak mówić o dalej idącej lub wręcz całkowitej renacjonalizacji 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 opinii 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 transatlantycznych. Obok dawnego ZSRR (a później Rosji) Niemcy stały się też motorem instytucjonalizacji Kon-

³⁸ Deklaracja rządowa przed Bundestagiem 10.11.1998. Tłumaczenie „Nation” poprzez naród może być mylące, ponieważ „Naród” sugeruje po polsku etniczną definicję podczas gdy z kontekstu przemówienia kanclerza wynika, że chodzi tu o definicję obywatelską narodu, a więc o „Nation” jako antonim określenia „Volk”. Oba określenia, „Volk” i „Nation” 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: *Recherchen- und Medienzentrale der Bundeswehr* (Hg.), http://reader.sipo.de/artikel/0503_AV13.pdf [09.06.2005].

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 militarnej NATO⁴¹. Również w ramach UE/WE rząd federalny popierał ważne projekty zmierzające ku zwiększeniu zakresu działania Unii Europejskiej (unia polityczna), rozwoju jej struktur (rozszerzenie zakresu stosowania zasady 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. Siega 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 zostały w dużej mierze zaakceptowane przez partnerów europejskich⁴³. Projekt UGW pokazuje poza tym gotowość Niemiec do trwałego przekazywania suwerenności na poziom europejski, nawet wbrew własnym,

⁴⁰ Carsten Tirpbaas, *op. cit.*

⁴¹ Hartmut Bagger, *Das deutsche Heer – Gravitationszentrum multinationaler Streitkräftenstrukturen*, w: *Kommunikation Presse Marketing GmbH* (Hg.), *Multinationale Streitkräfte in der NATO*, St. Augustin 1994, s. 41–43.

⁴² Inna interpretację przytacza Gunther Hellmann, *Nationale Normalität als Zukunft? Zur Außenpolitik der Berliner Republik*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” (1999)7, s. 837–847.

⁴³ Simon Bulmer, Charlie Jeffery, William Paterson, *Germany's European diplomacy: Shaping the regional milieu*, Manchester 2000, Manchester UP.

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

Polityka prowadzona przez Niemcy w badanych instytucjach kształtowana 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 (rozszerzenie zakresu geograficznego operacji z udziałem Bundeswehry). Zarazem jednak te „nakazy instytucjonalne” (zewewnętrzny składnik roli Niemiec w polityce zagranicznej – *alter*) pozostawały w fazie tak szybkich zmian instytucjonalnych często wewnętrznie sprzeczne i niejasne. Dlatego dla całokształtu 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 towarzyszyły sprzeczne oczekiwania partnerów na Zachodzie i na Wschodzie, a nawet rozbieżne oczekiwania wewnątrz własnego społeczeństwa. W fazie między 1989-1992 Niemcy były dość wstrzemięźliwe 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 pogłębienia UE. Polityka według zasady „i jedno, i drugie” (*Sowohl-als-Auch*), obok rozbieżnych oczekiwań wobec Niemiec, odzwierciedlała także najważniejsze normy modelu idealnego państwa-zwolennika

równoległego pogłębienia 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:

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

Konflikty między rozbieżnymi oczekiwaniami wobec roli Niemiec zostały zażegnane dopiero w 1993 roku pod wrażeniem rozwoju wydarzeń w byłej Jugosławii i w byłym Związku Radzieckim. Silniej dostrzeżona teraz „destabilizacja Europy Środkowo-Wschodniej”, która za sprawą wzrostu liczby imigrantów i ekscesów ksenofobicznych miała wpłynąć na politykę wewnętrzną, doprowadziła do wzmocnienia zwolenników rozszerzenia w rządzie federalnym (urząd kanclerski, ministerstwo spraw zagranicznych i ministerstwo gospodarki). Sceptycznie nastawieni do rozszerzenia (ministerstwo rolnictwa, pracy i polityki społecznej 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 oczekiwaniami można uznać współpracę Niemiec, Francji i Polski w Trójkacie Weimarskim zainicjowaną 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 zmierzać do hegemonii wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej. Z niemieckiego punktu widzenia dialog weimarski miał jednocześnie służyć zbliżeniu Polski do zachodnioeuropejskich procesów politycznych i do rozwiania wątpliwości niektórych państw zachodnioeuropejskich wobec szybkiego rozszerzenia⁴⁹. Dopiero doku-

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 Zivilmächiskonzept in der Theorie der internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Knut Kiste und Hans W. Mull. „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 (konieczną) próbę przezwyciężenia konfliktu między poszerzeniem i pogłębieniem za pomocą „elastycznej integracji”. W rzeczeniu 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 którymś z kręgów koncentrycznych, w które uporządkowana miałaby być „szersza Europa”. Ta próba połączenia obu segmentów roli – „rozszerzenie” i „pogłębienie” – zawierała otwartą groźbę, że Niemcy mogły się czuć zmuszone do samotnego przeprowadzenia stabilizacji Europy Środkowo-Wschodniej, gdyby inni członkowie UE w tym nie uczestniczyli.⁵⁰ Ujawnia się tu konstytutywna dla państwa cywilnego wola kształtowania polityki międzynarodowej, która krótko potem doprowadziła na szczyście 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 Bundeswehry do 370 000 żołnierzy. Ponadto nastąpiła zmiana zintegrowanego dowództwa NATO w związku z rezygnacją z doktryny „wysuniętej obrony”⁵². Niemiecka polityka na rzecz rozsze-

⁵⁰ Thomas Schaber, Cornelia Ulbert, *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theorieebene*, „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: Vorneverteidigung. 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 Forsaken. Political Culture, International Institutions and German Security Policy After Unification*, Stanford 1999.

żenia 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 Kinkellem Rühe uzasadniał konieczność rozszerzenia kilkakrotnie odwołując się do „szczegółnej historycznej odpowiedzialności Republiki Federalnej” w odniesieniu do konsolidacji młodych demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej. Kinkel z początku sprzeciwiał się temu gwałtownie. Akceptował on wprawdzie co do zasady 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 medlować między oboma stanowiskami, ale tuż przed szczytem NATO w Brukseli w styczniu 1994 roku wzięł stronę ministra obrony⁵⁴. Równolegle do polityki na zasadzie „i jedno, i drugie” (pogłębienie i rozszerzenie), rząd federalny uległ więc naciskom państw środkowoeuropejskich pragnących wstąpić do NATO. Zarazem jednak Bonn starało się łagodzić ten konflikt ról poprzez rozwój stosunków między NATO i Federacją Rosyjską. Rząd federalny był siłą napędową w negocjacjach nad Kartą NATO-Rosja w maju 1997 roku i utworzeniu później stałej 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 środkowoeuropejskie energicznie przedstawiały swoje oczekiwania wobec roli Niemiec. W pracy Tewesa widac wyraźnie, że apele elit środkowoeuropejskich odwołujących się do wizerunku NATO jako „wspólnoty wartości” wpływały 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 świadczą-

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 odwiedzał Rosję siedem razy, a minister spraw zagranicznych Winkel spotykał się ze swoim kolegą Primakowem 10 razy.

⁵⁶ Henning Tewes, *Germany, 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 zadowoleniem 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 zaostrożenie mechanizmu antykryzysowego 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 pogłębienia procesu KBWE w kierunku kooperatywnej, ogólnoeuropejskiej organizacji bezpieczeństwa Republika Federalna wysunęła się pod względem koncepcyjnym, przed swoich 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 instytucjonalizacji, zmierzająca do tego, by za pomocą komitetu wykonawczego (rady bezpieczeństwa) oraz mechanizmu sankcji ustanowić pierwszeństwo KBWE/OBWE w procesie zapobiegania konfliktom (przez co OBWE uzyskaby trwałe miejsce w układzie instytucjonalnym obok NATO i ONZ) upadł w końcu w powodu rozbieżnych funkcji, jakie wyznaczały OBWE Moskwa i Waszyngton, między którymi Niemcy starały się pośredniczyć⁵⁸.

Upadek niemieckiej koncepcji „powiązanych ze sobą instytucji” najwyraźniej widać w analizowanej przez Triphausa niemieckiej polityce wobec Kosowa na forum KBWE. Niemcy obstawały 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 klęskę. Konflikt w Kosowie nie został w porę zażegnany, lecz trwał długo, aby w końcu wybuchnąć 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 Uffa Frenklera⁶⁰ przede wszystkim pod wpływem ich sprzyjającej integracji roli Niemiec w polityce zagranicznej. Pomimo francuskiego sceptycyzmu wobec dalszego przenoszenia suwerenności, rząd Kohla konsekwentnie trzymał się tego kursu. Frenkler kreśli obraz rozbieżności między oczekiwaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi wobec niemieckiej polityki zagranicznej. Oczekiwania własne (czyli płynące z wnętrza kraju, od społeczeństwa) postulowały pogłębienie integracji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy dziedzinnie 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 różny sposób je przyswajają. Na podstawie niemieckiej polityki europejskiej dochodzi do wniosku, że stały nacisk oczekiwań, by postępować w sposób niekonformistyczny, prowadzi do

⁵⁷ Carsten Triphaus, *op. cit.*

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

⁵⁹ Ulf Hedetoft, *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.

⁶⁰ Ulf Frenkler, *Germany at Maastricht – Civilian Power or Power Politics?*, w: *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, *op. cit.*

zmiany ról. Według niego Niemcy zmieniały swoją wyrażanie nastawioną na dalszą integrację postawę pod wpływem oczekowań, jakie wobec ich roli żywiła Francja. Ta zniżyła rolę objawiła się przede wszystkim w wyborze narzędzi i strategii. Frenkler interpretuje wielokrotne omijanie przez Niemcy instytucji UE (np. prezydencji) za pomocą „multilateralizmów” 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-francuską „inicjatywę” w celu poparcia Belga Jean Luc Dehaene’a (czerwiec 1994 roku), niemiecko-francuskie zachowanie podczas konferencji międzyrządowej 1996/97 oraz omijanie „trójki” przy rozmowach z rządem tureckim w styczniu 1997 roku celem mediacji napiętych stosunków między UE i Turcją.

Wargnienice aktorów wewnątrzpaństwowych 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 renacjonalizacji, niektórych kompetencji UE oraz pod wpływem werdyktu Trybunału Konstytucyjnego na temat Traktatu z Maastricht, niemiecka polityka europejska zmieniła się. W Nicei rząd federalny reprezentował konskwentne stanowisko „i jedno i drugie”, to znaczy opowiadał się za tym, aby z jednej strony wzmocnić Parlament Europejski i Komisję Europejską i doprowadzić do częściowego uwspólnowienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony chciał wzmocnienia Rady Europejskiej i Rady UE i praw państw członkowskich. Szczególnie wyraźnie stało się to, kiedy przyjął żądanie landów, aby zwołać nową konferencję międzyrządową na temat podziału kompetencji między UE, państwami członkowskimi i regionami. Postulat ten leżał u podstaw tak zwanego procesu postniemiejskiego i deklaracji z Laeken, która doprowadziła do powołania Konwentu w celu opracowania europejskiego traktatu konstytucyjnego. Żądanie landów ustale-

nia podziału kompetencji, które prowadziłyby też do ograniczenia ingerencji w ważnych dziedzinach polityki, wzmocniła jeszcze niemiecką inicjatywę na rzecz Konwentu Praw Podstawowych (1999) oraz włączenia opracowanej przez niego Karty Praw Podstawowych (2000) do traktatów europejskich. Inicjatywę tę zmierzały w kierunku konstytucjonalizacji traktatów, czyli realizacji procesu, który został zainicjowany przemówieniem ministra spraw zagranicznych Josepha 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 poprzez większy deficyt budżetowy. Widać 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.

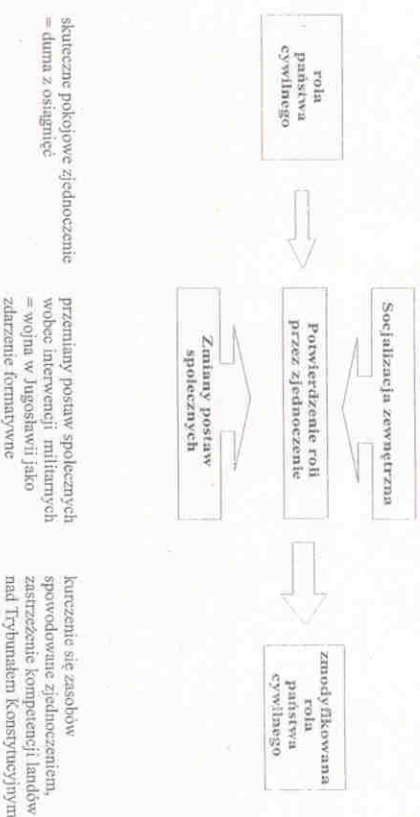
Ogólnie rzecz biorąc zarówno niemieckie zjednoczenie, jak i dynamiczny rozwój integracji europejskiej w latach 90., oddziaływały silnie na niemiecką politykę europejską. Pod naciskiem rosnących roszczeń landów co do kompetencji oraz malejących zasobów niemiecka polityka europejska stała się bardziej selektywna i sformułowała 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, Meaner*, w: *Germany's Uncertain Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Hanns W. Maull (Hg.), New York 2006, s. 95-108.

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

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

Oczekiwanie państw ESW Oczekiwanie partnerów z UE/NATO
= adwokat rozszerzenia = przejęcie odpowiedzialności militarniej



Rysunek 2

Zmiana niemieckich ról w polityce europejskiej (1990-2005)

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

Wielu obserwatorów uważa udział niemieckich jednostek wojskowych w akcjach przywracania i utrzymywania pokoju poza obszarem traktatowym NATO za świadczenie zasadniczego zwrotu w niemieckiej polityce zagranicznej w latach 90.⁶⁴ Nina Philipp⁶⁵ i Hanns Maull in-

⁶⁴ Stephen. F Szabo, *Germany: Strategy and Defence at a Turning Point (AICGS Issue Brief)*, <http://www.aicgs.org/issueBriefs/szabo.html> [06.09.2000].

⁶⁵ Nina Philipp, *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt a.Main 1997, Nina Philipp, *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.

terpretują rozszerzenie zakresu zaangażowania militarnego Niemiec bardziej wstrzemięźliwie, jako reakcję na presję zewnętrznych oczekiwań (szczególnie ze strony Stanów Zjednoczonych)⁶⁶. W tym rozumieniu to żądania sojuszników, wraz ze zmianami wewnątrzpolitycznymi, 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 Bundeswehry do oddziałów wielonarodowych. Z drugiej strony analizy przeprowadzane na podstawie teorii ról pokazują na czym dokładnie polegała zmiana w odniesieniu do zaangażowania Niemiec. Niemiec politycy posługiwali się w debacie publicznej argumentem w postaci oczekiwań, 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*) Philipp⁶⁷ pokazuje, że dotychczasowa wstrzemięźliwość wobec użycia wojska ustępowała bardzo powoli. Podział, jaki w tej kwestii zaisntniał w rządzie Kohla w roku 1993/94 i który zakończył się skargą frakcji FDP przed Trybunałem Konstytucyjnym, wyraźnie wskazuje na ograniczone możliwości polityczne rozwiązania tego problemu, które usunięte zostały dopiero za sprawą redefinicji 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-

⁶⁶ Na przykład wypowiedź dawnego brytyjskiego minister 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 Aagestam: *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 Philipp, *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt a.Main 1997.

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

Równolegle do opisanego przez Philippa adaptacji niemieckiej roli do oczekiwań 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 Philippa zachowanie koalicji czerwono-zielonej w Kosowie. Po pierwsze, rząd nie miał innego wyjścia niż zademonstrować „solidarność ze sojusznikami” z powodu zewnętrznych oczekiwań pod adresem Niemiec. Pójście „niemiecką specjalną drogą” (*deutscher Sonderweg*) przeczyłoby retoryce rządu Schrödera, w której podkreślano kontynuację w stosunku do kursu poprzedniego rządu i miałoby – 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 szrank została narażona 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 da się wyjaśnić bez uwzględnienia zmian w systemie wartości dotyczących polityki zagranicznej, jakie ówczesne partie opozycyjne SPD i Zieloni/Sojusz 90 przechodziły od początku wojen w byłej Jugosławii⁶⁹.

Pod wpływem zastrzegających się walk i wypędzeń ludności na terenie byłej Jugosławii pacyfizm szerokiego kręgu SPD i Zielonych, stojących dotąd na stanowisku, że z niemieckiej ziemi już nigdy więcej nie mogą

⁶⁸ Hanns 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.; Nina Philipp, *Civilian Power and War – The German debate about out-of area operations between 1990 and 1999*, op. cit.

⁶⁹ Nina Philipp, *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, op. cit.; Stephanie Baer, *Die Haltung von Bündnis 90/Die Grünen zu militärischen Interventionen*, Universität Mainz 2000, niepublikowana praca magisterska.

wyjsć działania zbrojne, znaleźli się pod rosnącą presją⁷⁰. W wyniku takiego klasycznego konfliktu wartości między przekonaniem pacyfistycznym („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. Waznym krokiem na drodze Zielonych do akceptacji tego zmieniającego się rozumienia własnej roli w polityce zagranicznej był wstrząs wywołany przez mord na kilku tysiącach Bośniaków w strefie pozostającej pod ochroną ONZ w Srebrenicy i Žepie w 1995 roku. Na tle ewidentnego 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 wizja świata, w którym konflikty się rozwiązuje za pomocą rozumu, przez prawo i decyzję większościowe, na podstawie zasad państw konstytucyjnych, a nie za pomocą nagiej przemocy, gdzie się rezygnuje ze stosowania siły militarnej i zmierza do tworzenia struktur, aby ona nie była konieczna. Ale z drugiej strony mamy ten przekłety dyalekt, że możemy ludziom pomóc przeżyć tylko za pomocą akcji wojskowej. Między solidarnością dla ich przetrwania i obowiązkiem niestosowania przemocy – tam jest nasz dyalekt”⁷².

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

⁷⁰ Hanns W. Maull, *Germany and the Use of Force: Still a «Civilian Power»?*, „Survival” 42(2000)2, s. 56-80; Hanns 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 podjęcia (jak w przypadku Rzeszy Niemieckiej). Również sposób prowadzenia wojny, zmiatający przede wszystkim do ograniczenia strat po stronie sojuszników nie uzasadnia tego, aby decyzję jednoznacznie uznać za spowodowaną wartościami. Mayer, *War 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 Parlament” 15.12.1995.

terpretuje się je w kontekście niemieckiej roli w polityce zagranicznej. Z jednej strony rząd federalny naciskał na szukanie do końca dyplomatycznego rozwiązania konfliktu (konferencja z Rambouillet), 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 odrzucili natomiast pomysł Stanów Zjednoczonych, aby w nowej koncepcji strategicznej NATO zapisać, że legitymizacja akcji przywracania pokoju przez ONZ jest już tylko „pożądana”, 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 czerwono-zielona ograniczyła więc zmiany w dotychczasowej koncepcji roli Niemiec w polityce zagranicznej i w dalszym ciągu silnie trzymała się leżących u jej podstaw norm.

Polityka ta zaprzeczyła tym samym wcześniejszym interpretacjom, dostrzegającym w jednostronnym uznaniu przez RFN Słowenii i Chorwacji poszlak normalizacji niemieckiej polityki zagranicznej⁷⁴. Ani Niemcy nie uciekały się w polityce wobec Jugosławii do narzędzi i strategii zmierzających do zwiększenia własnej autonomii, ani też nie starali się zaprowadzić równowagi sił poprzez tworzenie silnych państw narodowych. Niemiecka koncepcja przyszłości Bałkanów polegała na tworzeniu państw wieloetnicznych, gwarantujących swoim społeczeństwom pokój za pomocą instytucji demokratycznych, a nie jednostek etnicznie

jednorodnych, które trzymałby się w szachu za pomocą konwencjonalnych 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. Szczegółowa analiza niemieckiego zachowania pokazuje jednak, że przypisywanie Niemcom „odrębnej drogi”, sugerujące zarazem renacjonalizację niemieckiej polityki bezpieczeństwa, opiera się na bardzo wątkach podstawach⁷⁷. Wbrew twierdzeniom, że odmowa militarnego uczestnictwa wynikała z motywów wewnętrznych (kampania wyborcza) lub zmierzała do budowania przeciwwagi 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 zaisniął 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 federalny napotkał na znaczący opór koalicji, kiedy 7 listopada podjęta została decyzja o udziale niemieckich wojsk (kontyngent 3900 żołnierzy

⁷³ Pozycja 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 compromise 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 Selbstbehauptung. Manheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung*, Michele Knodt, Beate Kohler-Koch (Hg.), Bd. 5, Frankfurt a. Main 2000, s. 110-134.

⁷⁵ Knut Kirste, *op. cit.*

⁷⁶ Hellmann, Gunther, Hedstüch, Michael, „Wir machen einen deutschen Weg.” *Irak-Ibener, das transatlantische Verhältnis und die Risiken der Methode Schröder für die deutsche Außenpolitik*, w: *Brundherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, Bernd Kubbig et al. (Hg.), Frankfurt a. Main/New York 2003, s. 224-234.

⁷⁷ Sebastian Hamisch, (2004).

⁷⁸ Projekt rezolucji frakcji SPD, CDU/CSU, Zieloni/Sojusz 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 opowiedziały 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 wywrzeć 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 zagłosowali zwarcie 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/Sojusz 90, tylko dzięki temu, że na życzenie parlamentarzystów ograniczył zakres decyzji o udziale 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-

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 odchyleń co do liczby zaangażowanych sił zbrojnych frakcje Bundestagu albo – poza czasem obrad Bundestagu – odpowiednie komisje parlamentarne będą konsultowane.

4. Rząd nie ma zamiaru 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 ministerstwo 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 niemiecy żołnierze będą brać udział przede wszystkim w działaniach humanitarnych i w odbudowie 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 legitymizowaną przez Radę Bezpieczeństwa, przy jednoczesnym oddegnywaniu 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 dużego znaczenia politycznego niewielkiej grupy posłów z frakcji rząd-

⁷⁹ Wniosek kanclerza federalnego na podstawie art. 68 Ustawy Zasadniczej, 13.11.2001, Bundestagsdrucksache 14/7440. Na temat procesu decyzyjnego Schrödera: Gunter Hofmann, *Kanzlers Wende. Vom Moderator zum Eisenen Kämpfer – Tagebuch einer Krise*, „Die Zeit” 4/7(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 Sterzing, Ulrike Höfgen (Sojusz 90/Zieloni) nt. głosowania z dnia 16.11.2001, <http://www.volkerbeck.de/rd/011116.htm> jak też http://www.zivilisiert.de/statafgh/011116sterzing_und_hoefgen.pdf [11.03.2004].

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

⁸⁴ Sebastian Hamisch, (2004), s. 24.

dowych analiza ta pokazuje, że w tym przypadku decyzja parlamentu jako mechanizm ochrony „kultury wstrzemięliwości” w sprawach wojskowych umożliwiła tej niedużej grupie posłów przetłumaczyć 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 zmieniła się rola Niemiec jako „państwa cywilnego” pod wpływem formułowanych pod ich adresem wewnętrznych i zewnętrznych oczekiwań. Istotny wpływ miał wzrost znaczenia oczekiwań wewnętrznych (społecznych) wynikający z potwierdzenia w okresie zjednoczenia odgrywanej przez Niemcy roli oraz zwiększonej potrzeby legitymizacji społecznej w obliczu szybko zmieniających się oczekiwań 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/ socjalizacja
Rozszerzenie UE i NATO na wschód	Kontynuacja, mało zmian	Oczekiwania zewnętrzne
Operacje wojskowe zagranicą	Kontynuacja, mało zmian	Oczekiwania zewnętrzne, transnarodowa socjalizacja; zmiany postaw społecznych
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 podejścia w analizie polityki zagranicznej zawierają poważne deficyty, ponieważ nie przypisują dostatecznego znaczenia ideom, wartościom, tożsamościom oraz ich zmianie w publicznym dyskursie. W przeciwieństwie do tego teoria ról i koncepcja „państwa cywilnego” zakładają, że społecznie konstruowane koncepcje ról Republiki Federalnej determinują jej 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, Philippi i Frenkler pokazują w swoich badaniach nad operacjami zagranicznymi Bundeswehry i nad reformami traktatowymi UE, że rola Niemiec w polityce zagranicznej zmieniła się w latach 90. Dochodzą jednak do odmiennych wniosków, czy i jak daleko postawa Niemiec odbiegała od idealnego modelu państwa cywilnego.

Pytanie o konstrukcję (genezę) i zmianę roli w polityce zagranicznej należy do najważniejszych z punktu widzenia uniarkowanie konstruktywistycznych analiz polityki zagranicznej. Omówione tutaj studia tylko pośrednio zajmowały się polityką Niemiec po 1950 roku, o wiele bardziej natomiast zmianą (uchwytną empirycznie) roli Niemiec jako państwa cywilnego w latach 90.⁸⁵ Zasadniczo w modelu państwa cywilnego wg teorii ról można zidentyfikować cztery kanały, 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 hegemonialnej lub instytucjonalnej socjalizacji, a nie chodziło o ogólnosystemową socjalizację. Koncepcja hegemonialnej socjalizacji 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 oczekiwań wobec tej roli.

4. Na zmianę roli wpływać może też interakcja czynników zewnętrznych i wewnętrznych, tzn. pochodzących od innych państw i własnego społeczeństwa oczekiwań 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 Philippi wskazuje na to, iż niemieckie elity wykorzystywały normy multilateralizmu zakotwiczone w roli państwa cywilnego, żeby rozszerzać mandat 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 „stosowność” swojego postępowania. Ale ten sposób reformulowania 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. Hanns Maull podkreśla w swojej analizie dotyczącej decyzji w sprawie Kosowa, iż rząd 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 odwoływali się do wyobrażenia Niem-

ców o swojej roli jako „promotora rozszerzenia” (*integration widener*), definiując NATO jako „wspólnotę wartości”, do której dostępu nie mogłoby odmówić żadnym demokracjom w Europie Środkowej i Wschodniej, nie łamiąc przy tym ustanowionych 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 zangwowania tego konfliktu ról przez rząd Kohla w celu uniknięcia konieczności wyznaczenia sobie priorytetów. W ten sposób rezultaty teoretycznych badań nad rolami w polityce zagranicznej wzmacniają argumentację konstruktywistów 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 postępowanie” i mogą przyczynić się do wykształcenia wspólnej tożsamości.

Wyzwania teoretyczne: konflikt 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, zakorzenionymi w tym modelu normami i wartościami. Po drugie, podejście oparte na modelu państwa cywilnego zakłada istnienie jednego homogenicznego aktora. To stwarza problemy przy łączeniu konstruktywistycznych 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 oczekiwań wobec danej roli.

Konflikt ról i koncepcja państwa cywilnego

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

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

⁸⁷ Istnienie lub nie takiego monopolu przemocy debatowano intensywnie podczas konfliktu o Kosowo. 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.

⁸⁸ Sebastian Harnisch, *Der Zivilnachsatz ist keine Schönwettertheorie. Überlegungen zur methodischen und theoretischen Verortung*, Universität Trier 1997, niepublikowany manuskrypt, <http://www.uni-trier.de/unif3/politik/workshop/theober.pdf> [15.05.1997]; Henning Tewes, *Das Zivilnachsatzkonzept in der Theorie der internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Knut Kirsche und Hanns W. Maull*, op. cit.

spektrywy teoretycznej można się domagać, że model idealny państwa cywilnego powinien pozwolić na lepsze odróżnienie „cywilnego” zachowania od innych rodzajów zachowań⁸⁹. Pierwszy projekt badawczy w Terwirze w dwójaki sposób 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 kształtowania 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” doradztwa politycznego, ani w „teoretycznym świecie wyjaśnień” model idealny państwa cywilnego nie pozwalała 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 „Zivilnächte” *Schlufbericht und Ergebnisse. Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitikstrategien 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/dfgfinal.pdf>, s. 27-30.

⁹¹ Sebastian Harnisch, przypis 91, s. 6-8; Knut Kirste, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilnächte*, Frankfurt a. Main 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 pojnowanym w sposób normatywny „państwem cywilnym” jako wzobagacenie liberalnej teorii stosunków międzynarodowych⁹³, ponieważ taka postawa miaaby otwarcie zmierzać do transformacji opartego dzisiaj na państwach narodowych systemu stosunków międzynarodowych⁹⁴.

Zredukowanie modelu idealnego do trzech kategorii centralnych pociągaa 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 staje się widoczne, jeśli porównać postawę Niemiec podczas kryzysu kosowskiego oraz w kryzysie irańskim, 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 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: Joachen Thies/G. van Well, *Auf der Suche nach der Gestalt Europas. Festschrift für Wolfgang Wagner*, Joachen Thies, G. van Well (Hg.), Bonn 1990, s. 171-192.

⁹⁴ Henning Tewes, *Das Zivilisierungs-konzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Knut Kirste und Hanns W. Maull*, op. cit., s. 357; Sebastian Harnisch/Hanns 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, należaaby odróżnić procesy społecznego przekonywania od procesów indywidualnego uczenia się i jak i wzajemne oddziaływanie jednego na drugie.

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

Podjęcie oparte na koncepcji państwa cywilnego uznaje istnienie jednolitego racjonalnego aktora, przez co zawęża sobie obszar analizy, jak zresztą większość podejść konstruktywistycznych 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 ustaleniu poczynionych w badaniach empirycznych nad zapobieganiem proliferacji broni masowego rażenia i negocjacjami o reformie traktatów UE trzeba zadać pytanie, czy materialne interesy określonych aktorów w polityce wewnętrznej nie kolidują coraz bardziej z zachowaniem typowym dla państwa cywilnego⁹⁷. Zasadniczo koncepcja 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 przeciwwagi dla państwa⁹⁹. Poza tym do połowy lat 90. w niemieckim społec-

zeństwie 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 partikularnych interesów postawa na forum UE przestała być tak oczywista. Już rząd Kohla zablokował na konferencji amsterdamskiej w czerw-

cu 1997 roku dalej idącą integrację w zakresie polityki wewnętrznej i sprawiedliwości w wyniku interwencji landów¹⁰⁰. Potem kanclerz Schröder wstąpił się kilkakrotnie za interesami przemysłu oraz landów i stosował przy tym taką interpretację prawa UE, która była zo-rientowana na obronę własnego interesu, na przykład w kwestii traktowania kryteriów konwergencji Paktu Stabilizacji i Rozwoju UE¹⁰¹.

Z drugiej strony zmiana uległa też siła dotąd preferencja społeczeństwa dla stosowania środków natury niewojсковej, wskutek czego, po intensywniej debacie na początku 1990 roku, Bundeswehra coraz częściej uczestniczyła w operacjach zagranicznych. Tendencja ta nie prowadziła do całkowitej rezygnacji z „kultury wstrze-mięźliwości”¹⁰², ponieważ zarówno nowa ustawa o udziale 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 zastrzeżeniach wobec nieskrępowanego posługiwania się militarnymi środkami przy-musu przez władzę wykonawczą. Jednocześnie ugruntowała 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, *Zwischen Bundesrepublik Deutschland*,

Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, „Europa Archiv” 47(1992)10, s. 269-278; Henning Tewes, *Das Zivilmachtiskonzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu Knut Kirste und Hanns W. Maull*, *op. cit.*, s. 84-87.

¹⁰⁰ Ulf Frenkler, *Germany at Maastricht – Civilian Power or Power Politics?*, *op. cit.*; Christian, Michael Mentler, *Länderpositionen für Innen- 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: *Rechercher Sicherheitspolitik. Ergänzungslieferung 03/2005*, Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr (Hrsg.), http://reader.sipo.de/artikel/0503_AV13.pdf.

teczna i polityczna akceptacja udziału niemieckich sił zbrojnych w operacjach zagranicą. Jest rzeczą interesującą, że w jednym przypadku, tzn. w kwestii wysłania wojsk za granicę, ustawa zasadnicza okazała się bardzo elastyczna i podatna na zmiany w związku z zewnętrznymi oczekiwaniami i wyzwaniem. Płynącym z zewnątrz impulsom 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 ustawa 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 zmian zewnętrznych i wewnętrznych oczekiwań. Aby wykorzystać te wyniki w celu stworzenia teorii, trzeba wyjaśnić, czy i jak te wpływy zewnętrzne i wewnętrzne są ze sobą związane. Jeśli przyjąć się uważnie wyniki badań empirycznych, okazuje się, że Republika Federalna przeformowała z jednej strony europeizację pewnych dziedzin polityki w zakresie polityki walutowej, zewnętrznej, bezpieczeństwa i obrony i została tu wierona sprzyjającej integracji linii „starej” Republiki Federalnej. Z drugiej strony pojawiły się zastrzeżenia aktorów wewnątrzpaństwowych 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 dotyczą jednak także materialnych kosztów europejskiej dynamiki integracyjnej, która od poszczególnych branż wymaga podjęcia wysiłków adaptacyjnych. Ta nowa ambivalencja stała się szczególnie widoczna w niemieckiej polityce europejskiej w późnej fazie negocjacji o rozszerzeniu UE na wschód, kiedy to rząd czerwono-zielony opowiadał się z naciskiem za rozszerzeniem, a jednocześnie prowadził długie okresy przejściowe w zakresie swobody osiedlania się dla pracowników.

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

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

Pojęcie to oznacza proces, w którym aktorzy wewnątrzpaństwowi (parlament, wyznaczeni 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 (klauszule zabezpieczenia danych struktur) za pomocą uzgodnień politycznych i administracyjnych oraz uregulowań prawnych.

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

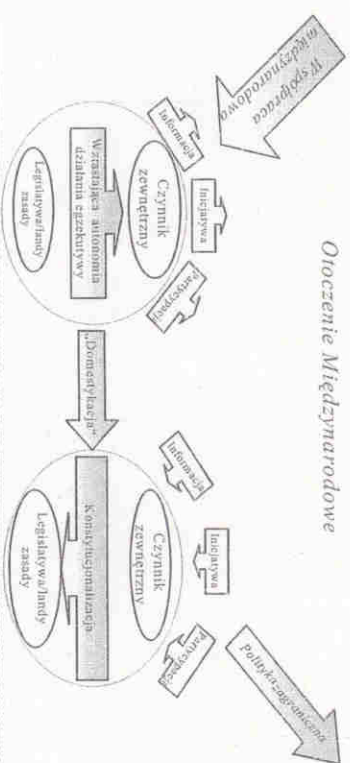
Pierwszy krok polega na zmianach w politycznym dyskursie, które świadczą o utracie legitymizacji przez pewne narodowe struktury decyzyjne. Dzieje się to pod wpływem internacjonalizacji i europeizacji. Ta zmiana może mieć charakter stopniowy lub szokowy. Ważne jest przede wszystkim, że jest ona postrzegana przez wewnątrzpaństwowych aktorów politycznych jako przyczyna wzmocnienia autonomii władzy wykonawczej (rządu) w działaniach zewnętrznych czy też jako ograniczenie własnych interesów i tożsamości. W tej fazie „domestykacja” objawia się jako werbalne dążenie aktorów politycznych do ograniczenia autonomii działania egzekutywy poprzez zakwestionowanie sprzyjających egzekutywie norm konstytucyjnych oraz działania na rzecz wzmocnienia 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 wewnątrzpaństwowi mogą przeformować 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 Hamisch, *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 Tybunatu Konstytucyjnego.



Rysunek 3
Idealny model procesu „domestykacji”

„Domestykacja” polityki zagranicznej, czyli silniejsze powiązanie polityki rządu z interesami aktorów wewnętrznych, zwiększyła się jeszcze pod wpływem rosnącej ekonomizacji niemieckiej polityki zagranicznej wskutek zjednoczenia. Finansowe obciążenia wynikające ze zjednoczenia w postaci transferów dla wymagających reform systemów społecznych (ubezpieczenia emerytalne, zdrowotne i od bezrobocia) wymusiły podporządkowanie celów politycznych celom ekonomicznym, a po części nawet partykularnym interesom niektórych przedsiębiorstw. W szczególności jaskrawy spór 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-

prowadziło wprawdzie do wzmocnienia 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 niejskiego lub w ramach inicjatywy znie-
rządzającej do uzyskania stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ) wynika z faktu, że rząd spostrzegł rosnące znaczenie decyzji podejmowanych przez te gremia dla Republiki Federalnej, a w szczególności dla jego własnych relacji z Bundestagiem i Bundesratem i stara się teraz aktywniej 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 roli i zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej w latach 90.

Role w polityce zagranicznej nie są statycznymi 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 odwozować 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, istnienie możliwości zmiany roli w polityce zagranicznej za sprawą zewnętrznych oczekiwań, czyli procesu, który można nazwać socjalizacją transnarodową. Badania nad poszczególnymi przypadkami nie badają systematycznie procesów socjalizacji zewnętrznej (transnarodowej). Mimo to pozwalają na pewne konkluzje. Zmiane stanowiska Niemiec w sprawie operacji zagranicznych Bundeswehry można uznać za zmianę przekonań o legitymizacji użycia siły wojskowej i pożytkach z jej stosowania, która wynikała z nacisku ze strony sojuszników oraz z doświadczeń w byłej Jugosławii.

Po drugie, konflikt ról rządu federalnego między pogłębieniem a rozszerzeniem możemy sprowadzić do rosnących oczekiwań państw śródkowoeuropejskich. Elity tych państw wywierały nacisk podkreślając „wspólną kulturę demokratyczną” tych państw i państw Zachodu i wypuklały 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 oczekiwań 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 powstrzymały rząd federalny od spełnienia oczekiwań jej najważniejszego sojusznika, aby Niemcy poparły militarną interwencję 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 pryzmat 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 sojusznictwa NATO. Można go wytłumaczyć wskazując na zewnętrzne oczekiwania wobec roli Niemiec oraz zmiany w postawach społecznych prowadzące do nowej oceny relacji między dotychczasowymi 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. Przeczytna się ona też do ewolucji zadań tych organizacji po zakończeniu konfliktu Wschód – Zachód. Zewnętrzne ramy roli Niemiec w polityce zagranicznej tworzyły 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) przeciwnych 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 kształtowania 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 odczuwalną zmianę „konstrukcji” niemieckiej roli w polityce zagranicznej¹⁰⁵.

Mozna 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 przyzwalający na dalej

¹⁰⁴ Sebastian Hamisch, (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(1.11.1998), s. 910.

idącą integrację UE. Dlatego niemiecka polityka zagraniczna coraz bardziej zależna jest od uwarunkowań wewnętrznych, częścię 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 zareagowała na zmianę amerykańskiej polityki bezpieczeństwa po 11 września 2001 roku silniejszym zwrotem w kierunku Europy, nie wycofując się jednak ze swojego zaangażowania w Sojusz transatlantyczny. 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 rosnące zastrzeżenia wobec dalej idącego transferu kompetencji, a także istniejące różnice w stosunkach transatlantycznych 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 rząd federalny będzie zawsze musiał wyważyć 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 partijno-politycznej instrumentalizacji. W kwestiach budżetu i podziału kompetencji rząd federalny musi liczyć się jednak po części ze znacznym oporem ze strony rządzonych przez CDU landów. Konieczność wzmoczonego 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, Kosowo, polityka wobec Rosji) tylko razem z partnerami z UE i ze Stanami Zjednoczonymi.

Szanse na nowy, funkcjonalny podział pracy między UE i Stanami również dlatego 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 pozwolić wygaszać (przynajmniej w wymiarze retoryki) specjalne stosunki z Francją, Rosją i Chinami, to stosunki ze USA mogą się poprawić mimo niechęci Waszyngtonu do pogłębienia swojego zaangażowania w NATO i ONZ. Dlatego można mieć nadzieję, że niemieckie przewodnictwo w UE i w G-8 w pierwszej połowie 2007 roku nie tylko przyczyni się do rozwiązania problemów strukturalnych UE, lecz także poprawy stosunków transatlantycznych i współpracy w walce z terroryzmem i rozpraszaniem broni masowej zagłady.

Tl. Klaus Bachmann