

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 169/2014
23'09'14

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Autor:

Krzysztof Malinowski

Redakcja:

Marta Götz

Radosław Grodzki

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe

Ożywienie debaty o potrzebie i granicach zaangażowania międzynarodowego Niemiec w 2014 r. można łączyć z różnymi okolicznościami. Wezwania prezydenta J. Gaucka, ministra spraw zagranicznych F.-W. Steinmaiera czy minister obrony U. von der Leyen w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym br. do zajęcia przez Niemcy bardziej prominentnej roli międzynarodowej oznaczały, że w niemieckich elitach politycznych, a przede wszystkim w obu partiach współrządzających w ramach wielkiej koalicji *CDU/CSU* i *SPD* zakiełkowało przekonanie, iż Niemcy nie reagują na wyzwania polityki międzynarodowej w sposób, który odpowiadałby ich ambicjom, a zarazem oczekiwaniom ich sojuszników i partnerów z NATO i UE. Z pewnością asumpt do zainicjowania debaty dała nie tylko sama zmiana koalicji rządzącej, ale i krytyczny stosunek do poprzedniego ministra spraw zagranicznych G. Westerwellego (*FDP*) głównie ze względu na jego obstrukcyjną politykę wobec sojuszników w NATO w kwestii operacji sojuszniczej przeciwko Libii. Po zmianie koalicji rządzącej pozostała wątpliwość, jakie będzie jej stanowisko wobec udziału we wspólnych operacjach sojuszniczych, a przy tym pojawiło się pytanie, czy i w jakiej formie Niemcy powinny – zgodnie ze swoimi deklaracjami – bardziej angażować się na rzecz budowy ładu międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponadto z pewnością to rosnąca rola Niemiec w okresie rządów kanclerz Merkel w trakcie kryzysu w strefie euro umocniła przywódczą rolę Niemiec w wymiarze ekonomicznym i stała się podłożem zwiększonych aspiracji.

Wezwania czołowych niemieckich polityków niekoniecznie muszą być odczytywane jako oznaki nowego zmienionego strategicznego myślenia o roli Niemiec w świecie, ile raczej dopiero jako zapowiedź, że znacząca część klasy politycznej w Niemczech jest gotowa podjąć głębszą debatę nad ewentualnym przemodelowaniem niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Obecnie wystąpienia polityków czy memoranda ekspertów znajdują rezonans w opinii publicznej, o czym może świadczyć zainteresowanie poczytnych czasopism i dzienników, otwierających na swych łamach co rusz specjalne fora dyskusyjne (np. „Die Zeit”), jak i telewizyjnych redakcji. Jednak, jak się wydaje, główne impulsy pochodziły od decydentów, inspirujących szersze konsultacje, angażujące sferę urzędniczą i przedstawicieli thinktanków. Jeszcze minister Westerwelle zainspirował opracowanie firmowanego przez *Stiftung Wissenschaft und Politik* oraz *German Marshall Fund* specjalnego studium na podstawie konsultacji 51 przedstawicieli ministerstw, *Bundestagu*, thinktanków, świata akademickiego i gospodarki pod wymownym tytułem *Neue Macht, Neue Verantwortung* (2012). Steinmaier po objęciu urzędu zaprosił do dyskusji kilkudziesięciu ekspertów z Niemiec i zagranicy, których wypowiedzi i opinie, a także posty zostały umieszczone w specjalnej zorganizowanej pod egidą *Auswärtiges Amt* witrynie pod nazwą *Review 2014 Aussenpolitik weiter denken*ⁱⁱ. W maju br. *Körber-Stiftung* przeprowadziła specjalny sondaż na grupie ok. 1000 osób na temat nastawienia społeczeństwa niemieckiego do problemów polityki zagranicznej Niemiec, w tym ich roli międzynarodowejⁱⁱⁱ.

Konkretnym przejawem zaangażowania się świata polityki w debatę stało się powołanie do życia specjalnej komisji *Bundestagu* do weryfikacji i zapewnienia praw parlamentu w zakresie mandatowania operacji zagranicznych *Bundeswehry*. Złożona z 16 członków *Bundestagu* na zasadzie parytetowej i współkierowana przez posłów-ekspertów ds. polityki bezpieczeństwa V. Rühego (*CDU*) i W. Kolbowa (*SPD*) komisja odbyła dotąd 5 przesłuchań, a jej celem jest przygotowanie specjalnego raportu na temat różnych kwestii politycznych i prawnych dotyczących głębszej integracji *Bundeswehry* z NATO i w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jak również roli *Bundestagu* w procesie decyzyjnym pod kątem jej uelastycznienia.

Wspomniane wypowiedzi prezydenta Gaucka i czołowych polityków koalicji *CDU/CSU-SPD* nawiązywały do chwytliwej frazy o potrzebie podjęcia przez Niemcy większej „odpowiedzialności międzynarodowej” (*internationale Verantwortung*). Pojawiała się ona już wcześniej, w latach dziewięćdziesiątych XX w., jako ważny argument w dyskusji o nowej roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec. Łącznie z



argumentem o konieczności dochowania lojalności sojuszniczej tworzyła ona wówczas perswazyjną konstrukcję na rzecz udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych na obszarze byłej Jugosławii. Obecnie widoczne jest pewne przesunięcie akcentów. Funkcję wzmacniającą wezwania do zwiększenia odpowiedzialności pełnią nie tyle względy sojusznicze, czyli potrzeba zachowania lojalności, ile raczej same aspiracje międzynarodowe Niemiec, wynikające z ich znaczenia jako czołowego mocarstwa ekonomicznego świata. Innymi słowy, potrzeba sprostania wyzwaniom w zakresie kształtowania ładu światowego czy bezpieczeństwa międzynarodowego ma legitymizować przyjęcie przez Niemcy większej roli międzynarodowej.

W gruncie rzeczy kontekst aktualnej debaty – tak jak w latach dziewięćdziesiątych – dotyczy ponownie większego zaangażowania Niemiec w rozwiązywanie współczesnych konfliktów i kryzysów. Wypowiedzi i prezydenta Gaucka, i obu ministrów nie zawierały wskazań co do tego, jaki konkretnie charakter powinien posiadać proces zwiększania odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec. Można było odnieść wrażenie, że właśnie ustalenie parametrów odpowiedzialności miało zostać poddane wszechstronnej dyskusji nie tylko w obrębie klasy politycznej, ale także z aktywnym udziałem opinii publicznej.

Wezwanie do zwiększenia odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec oznacza, że debata ma toczyć się wokół sposobów wzmocnienia zaangażowania międzynarodowego Niemiec, a więc wokół tego, jak Niemcy mogą zaangażować się w znacznie większym stopniu niż dotąd w rozwiązywanie konfliktów i kryzysów regionalnych. Wśród najważniejszych aspektów tego zaangażowania jest kwestia wymiaru militarnego, a ściślej zmiany jakości udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych. Sens debaty polega więc na formułowaniu zaleceń dla praktyki politycznej, które będą rekomendowały uregulowanie strategicznych warunków angażowania się Niemiec na arenie międzynarodowej przy rozwiązywaniu problemów w zakresie bezpieczeństwa i budowy ładu międzynarodowego, a w szczególności kryteriów ich udziału we wspólnych operacjach sojuszniczych w ramach NATO lub UE, mających na celu opanowywanie konfliktów regionalnych. Sygnalizuje to tym samym, że niemieckie elity polityczne starają się po raz kolejny rozwiązać tradycyjny dylemat dla niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Czy szala może przechylić się na rzecz zwolenników odgrywania przez Niemcy bardziej przywódczej roli w sprawach bezpieczeństwa, porównywalnej nawet do roli Wielkiej Brytanii czy Francji, należy jednak na razie wątpić. Brak jest bowiem wśród decydentów i w niemieckiej klasie politycznej oznak akceptacji dla takiego wariantu. Świadczyły o tym już wypowiedzi obu ministrów, którzy jednak nie



dystansowali się od potrzeby ostrożnego traktowania czynnika militarnego w polityce Niemiec. F.-W. Steinmaier zauważał, że: „Siła militarna jest środkiem ostatecznym. Przy jego użyciu nakazem jest powściągliwość. Kultura powściągliwości nie może stać się dla Niemiec kulturą ‘trzymania się z boku’. Niemcy są za duże, aby komentować politykę światową z linii bocznej” (Monachium, 1.02.2014), a U. von der Leyen podkreślała, że liczy się dyplomacja idąca w parze z ekonomiczną współpracą, a jeśli to konieczne również z aspektami militarnymi, oraz że stanowi to znak firmowy Niemiec („Spiegel” 11.06.2014). Innymi słowy, mimo przychylności i wezwań do zmian nadal zachowuje znaczenie tradycyjne ostrożne podejście do użycia siły militarnej nawet w międzynarodowych ramach.

Generalnie istnieją trzy źródła ograniczeń dla ewentualnej głębszej zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Kultura powściągliwości (*Kultur der Zurückhaltung*), czyli sceptyczne nastawienie do stosowania siły militarnej nadal uwarunkowuje podejście egzekutywy i szerzej klasy politycznej do decyzji w sprawie udziału *Bundeswehry* w sojuszniczych operacjach militarnych, które miałyby charakter bojowy. Dodatkowo opinia publiczna jest wyjątkowo uwrażliwiona na ten problem, choć podejmuje się od lat liczne dyskusje na ten temat, a społeczeństwo jeszcze bardziej nawet niż elity polityczne nie jest skłonne zaakceptować innego modelu udziału Niemiec w zapewnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego niż ten, którego zręby zostały wypracowane po zjednoczeniu. Jednym z jego parametrów są ograniczenia konstytucyjne, a w szczególności zagwarantowany udział parlamentu w procesie decyzyjnym dotyczącym uczestnictwa *Bundeswehry* w operacjach zagranicznych (wspomniana nowo powołana komisja *Bundestagu* pracuje nad propozycjami jego uelastycznienia). Trzecim czynnikiem jest redukcja wydatków wojskowych i brak politycznej zgody na zwiększenie budżetu powyżej 1,4% PKB mimo nasilających się oczekiwań ze strony USA i Wielkiej Brytanii.

Niedawna decyzja rządu w sprawie dostarczenia broni i wyposażenia dla Kurdów w północnym Iraku, aby umożliwić im obronę i walkę z Państwem Islamskim, świadczy jednak o tym, że Niemcy rzeczywiście są bardziej skłonne niż dotąd do większego zaangażowania. Na pewno dzięki temu posunięciu rząd Merkel, wychodząc naprzeciw sojuszniczym oczekiwaniom, zapewnił sobie znaczącą pozycję w koalicji państw powołanej pod egidą USA w celu powstrzymania rozwoju zagrożeń ze strony ISIS. Jednocześnie ze względu na wewnętrzne uwarunkowania decyzja rządu Merkel została uzasadniona koniecznością powstrzymania brutalności Państwa Islamskiego i zagrożeniem dla interesów Niemiec. Została też zaprezentowana jako wyjątek, a nie



jako początek wprowadzenia nowej reguły, oznaczającej fundamentalną zmianę w restryktywnym nastawieniu do siły militarnej i eksportu broni.

Perspektywy

Wydaje się jednak, że jakkolwiek decyzja rządu może być postrzegana jako element przejmowania większej odpowiedzialności międzynarodowej i dbania o wizerunek Niemiec jako niezawodnego sojusznika, to miała ona też walor kompensujący. Większe zaangażowanie w zwalczaniu Państwa Islamskiego i bezpośredni – wzorem Francji – udział militarny nie byłyby możliwe. Z pewnością zatem decyzję o dostarczeniu broni Kurdom można uznać nie tyle za początek fundamentalnej zmiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, ile raczej za element zaznaczenia gotowości do przejmowania większej odpowiedzialności i to niekoniecznie w wymiarze militarnym. Dążenie Niemiec do znalezienia politycznego rozwiązania w konflikcie między Ukrainą i Rosją może potwierdzać, że zwiększanie roli międzynarodowej jest rozumiane w łonie obecnej koalicji rządzącej głównie jako wzmacnianie zaangażowania dyplomatycznego i politycznego poniżej progu użycia siły militarnej. Jest interesujące, jak długo restryktywne podejście Niemcy zdołają utrzymać.

Legitymizacja zmienionego kursu w polityce bezpieczeństwa polegałaby na przypomnieniu imponderabiliów Republiki Federalnej, z tym że obecnie koalicjantom przychodzi łatwiej wskazywać na pozamilitarne formy zaangażowania międzynarodowego, w zasadzie merytorycznie adekwatne do koncepcji roli Niemiec jako mocarstwa cywilnego, niż uwzględniać krytyczne opinie sojuszników. Wydaje się, że nawet 15 lat po wojnie o Kosowo a więc od pierwszego udziału RFN w sojuszniczej operacji o bojowym charakterze, jakiegokolwiek głębsze przeobrażenia wymagałyby nie tylko zmiany konsensu w łonie koalicji rządzącej, lecz także trwalszego wkomponowania w szersze porozumienie społeczne. Pewne nowe tendencje w opinii publicznej mogłyby sprzyjać takiemu porozumieniu. Zagrożenia nowymi ogniskami kryzysowymi (Ukraina, Irak, Syria) uświadamiają obecnie silniej wielu Niemcom znaczenie zachodniego sojuszu obronnego (zarówno NATO, jak i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE), a tym samym także – mimo afery podsłuchowej – wartość przywództwa Stanów Zjednoczonych (*Institut für Demoskopie Allensbach*, wrzesień 2014).



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

-
- ⁱ *Neue Macht, Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik und des German Marshall Fund of the United States, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf
- ⁱⁱ <http://www.review2014.de/de/themen.html>
- ⁱⁱⁱ www.koerber-stiftung.de/umfrage-aussenpolitik

Krzysztof Malinowski - prof. IZ, dr hab., politolog, z-ca dyrektora ds. naukowych w Instytucie Zachodnim

