

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

NOWA ROLA  
MIĘDZYNARODOWA NIEMIEC

pod redakcją  
ERHARDA CZIOMERA

numer 4 (III) Kraków 2006



**S P I S   T R E Ś C I****9    Od Redakcji**

- 11   **Erhard Cziomer:** Nowa międzynarodowa rola Niemiec na początku XXI wieku

**Część pierwsza: Z zagadnień polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec**

- 27   **Erhard Cziomer:** Stan i perspektywy polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD
- 47   **Helmut Wagner:** Nowa niemiecka polityka zagraniczna nowej kanclerz Angeli Merkel
- 61   **Hans Martin Sieg:** Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obronna na początku XXI wieku
- 79   **Gracjana Łakomska:** Wyzwania w stosunkach niemiecko-amerykańskich w XXI wieku
- 99   **Adam Sokołowski:** Niemcy wobec terroryzmu międzynarodowego w XXI wieku
- 117   **Irena Głuszyńska:** Niemcy wobec propozycji reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ

**Część druga: Rola Niemiec w kształtowaniu integracji, transformacji i bezpieczeństwa Unii Europejskiej**

- 133   **August Pradetto:** Postkomunistyczna transformacja Europy i niemiecka polityka europejska
- 151   **Bogdan Koszel:** Partnerstwo francusko-niemieckie na przełomie XX i XXI wieku
- 169   **Ryszard Zięba:** Współpraca Francji i Niemiec w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej
- 185   **Anna Paterek:** Stanowisko Niemiec wobec procesu poszerzania Unii Europejskiej (1998–2006)
- 203   **Janusz Józef Węc:** Stanowisko Niemiec wobec kryzysu konstytucyjnego w Unii Europejskiej

**Część trzecia: Współpraca Niemiec z Rosją i Ukrainą – kontekst europejski**

- 219   **Christian Meier:** Niemiecka polityka wobec Rosji na początku XXI wieku: kontynuacja i zmiana
- 237   **Beata Molo:** Znaczenie Rosji dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec
- 255   **Сергій Федуняк:** Німеччина у зовнішній політиці України на початку XXI століття/Niemcy w polityce zagranicznej Ukrainy na początku XXI wieku
- 269   **Weronika Priesmeyer-Tkocz:** Niemcy wobec europejskiej polityki sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy

## S P I S T R E Ś C I

## Część czwarta: Wyzwania współpracy Polski i Niemiec

- 289 **Janusz Sawczuk:** Polska w polityce Niemiec. Geneza nowego etapu sąsiedztwa oraz implikacje współczesne
- 303 **Mieczysław Stolarczyk:** Rola Niemiec w polityce zagranicznej Polski na początku XXI wieku
- 325 **Ragnar Leunig:** Niemcy i Polska po zmianach rządów w roku 2005
- 341 **Kai-Olaf Lang:** Współdziałanie z przeszkodami – stosunki polsko-niemieckie między konfrontacją a współpracą
- 355 **Ewa Bojenko-Izdebska:** Polityka historyczna w Polsce i Niemczech i jej wpływ na aktualne problemy w stosunkach między obydwoma krajami

## Recenzje

- 371 **Grzegorz Szklarczyk:** Erhard Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, [Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2006, ss. 535]
- 373 **Diana Galabova-Domaradzka:** *Russian–German Special Relation in the Twentieth Century – a Closed Chapter?*, red. Karl Schlögel, [Wydawnictwo Berg, Oxford–New York 2006, ss. 222]
- 377 **Grzegorz Szklarczyk:** Erhard Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, [Warszawa 2005, ss. 342]
- 379 **Grzegorz Szklarczyk:** Bogdan Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, [Instytut Zachodni, Poznań 2006]
- 381 **Rafał Kęsek:** Сергій Федуняк, *Європейські виміри безпеки на пострадянському просторі. Формування інтегрованої системи безпеки заходу і нових незалежних держав, рута*, [Чернівці 2005; Europa i Eurazja jako podstawy nowego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa paneuropejskiego, ss. 247]
- 383 **Łukasz Wojcieszak:** Stanisław Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, [Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2004, ss. 179]
- 385 **Kamila Mazurek:** *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, pod red. Anny Wolff-Powęskiej i Dietera Bingena, [Instytut Zachodni, Poznań 2004, ss. 580]
- 387 **Marcin Lasoń:** *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, [Dante, Kraków 2004, ss. 304]
- 389 **Gracjana Łakomska:** Gerhard Schröder, *Entscheidungen – Mein Leben in der Politik*, [ISBN 3-455-50014-5, ss. 544]
- 391 **Noty o autorach**

---

**INHALTSVERZEICHNIS**

---

**9 Von der Redaktion**

- 11 Erhard Cziomer:** Neue Internationale Rolle Deutschlands zu Beginn des 21. Jahrhunderts

**Erster Teil: Über die Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands**

- 27 Erhard Cziomer:** Stand und Perspektiven deutscher Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD
- 47 Helmut Wagner:** Die neue deutsche Außenpolitik der neuen Kanzlerin Angela Merkel
- 61 Hans Martin Sieg:** Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu Anfang des 21. Jahrhunderts
- 79 Gracjana Łakomska:** Herausforderungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen im 21. Jh.
- 99 Adam Sokołowski:** Deutschland und die Herausforderung des internationalen Terrorismus im 21. Jahrhundert
- 117 Irena Głuszyńska:** Deutschland gegenüber dem Reformvorschlag des VN-Sicherheitsrates

**Zweiter Teil: Die Rolle Deutschland in der Gestaltung der Integration, Transformation und Sicherheit der Europäischen Union**

- 133 August Pradetto:** Postkommunistische Transformation Europas und deutsche Europapolitik
- 151 Bogdan Koszel:** Französisch-deutsche Partnerschaft an der Wende vom 20. zum 21. Jh.
- 169 Ryszard Zięba:** Deutsch-französische Zusammenarbeit an der Gestaltung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik
- 185 Anna Paterek:** Die Stellung Deutschlands zu dem EU-Erweiterungsprozess (1998-2006)
- 203 Janusz Józef Węc:** Die Einstellung Deutschlands zur Verfassungskrise in der Europäischen Union

## I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

### **Dritter Teil: Zusammenarbeit Deutschlands mit Russland und der Ukraine – europäischer Kontext**

- 219 **Christian Meier:** Deutsche Russlands politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Kontinuität und Wandel
- 237 **Beata Molo:** Die Bedeutung Russlands für die Energiesicherheit Deutschlands
- 255 **Сергій Федуняк:** Німеччина у зовнішній політиці України на початку XXI століття/Deutschland in der Aussenpolitik der Ukraine am Anfang des XXI Jahrhunderts
- 269 **Weronika Priesmeyer-Tkocz:** Deutschland gegenüber der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit einer besonderen Berücksichtigung der Ukraine

### **Vierter Teil: Herausforderungen für die Zusammenarbeit Polens und Deutschlands**

- 289 **Janusz Sawczuk:** Die Genese einer neuen Nachbarschaftsetappe und gegenwärtige Implikationen
- 303 **Mieczysław Stolarczyk:** Die Rolle Deutschlands in der Außenpolitik Polens am Anfang des 21. Jh.
- 325 **Ragnar Leunig:** Polen und Deutschland nach den Regierungswechseln 2005
- 341 **Kai-Olaf Lang:** Eine Beziehung mit Hindernissen – Deutsch-Polnische Beziehungen zwischen Konfrontation und Zusammenarbeit
- 355 **Ewa Bojenko-Izdebska:** Die Geschichtspolitik in Polen und Deutschland und ihr Einfluss auf die aktuelle Probleme in den Beziehungen zwischen beiden Ländern
- 371 **Rezensionen**
- 395 **Kurzinformationen über die Autoren**

## **OD REDAKCJI**

Problematyka stosunków międzynarodowych cieszy się w Polsce coraz większym zainteresowaniem, o czym świadczy zakres prowadzonych badań i liczba publikowanych prac naukowych, powstawanie nowych placówek naukowo-badawczych czy otwieranie nowych kierunków studiów z tego zakresu.

Proces powyższy obserwujemy także w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego – jednej z największych i najbardziej znanych niepublicznych szkół wyższych, powstałej w 2000 roku, liczącej 18 000 studentów i zatrudniającej ponad 900 nauczycieli akademickich. Największą jednostką tej uczelni jest Wydział Stosunków Międzynarodowych. Prowadzi on studia magisterskie i licencjackie na siedmiu specjalnościach: handel zagraniczny, amerykanistyka, integracja europejska, turystyka międzynarodowa, studia wschodnie, współczesna dyplomacja, international business.

Krakowska Szkoła Wyższa, aby umożliwić lepszą prezentację osiągnięć naukowo-badawczych swoich pracowników oraz w celu stworzenia forum wymiany poglądów na kluczowe problemy współczesnego świata, od trzech lat wydaje kwartalnik „Krakowskie Studia Międzynarodowe”. Pismo kierowane jest do czytelników zainteresowanych problematyką politologiczną i kulturoznawczą oraz zagadnieniami współczesnej ekonomii. „Studia” zawierają prace autorów polskich i zagranicznych; artykuły są publikowane w języku polskim i w językach kongresowych. Wszystkie zamieszczone w „Studiach” prace są recenzowane.

Kolejny numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, który oddajemy do rąk czytelników, zawiera 20 analiz naukowców znanych ośrodków akademickich i badawczych z Polski, Niemiec i Ukrainy, poświęconych ocenie przesłanek i następstw nowej roli międzynarodowej Niemiec w XXI wieku, z uwzględnieniem ich implikacji dla stosunków polsko-niemieckich.

Zapraszamy do lektury.

Kraków, grudzień 2006

## **NOWA MIĘDZYNARODOWA ROLA NIEMIEC NA POCZĄTKU XXI WIEKU**

Po zjednoczeniu Niemiec, 3 października 1990 r., stopniowo doszło do zmiany ich roli międzynarodowej. O ile do 1990 r. dawnej RFN, jako czołowemu państwu uprzemysłowionemu świata zachodniego, przypisywano rolę sektorowego mocarstwa gospodarczego, o tyle zjednoczone Niemcy przekształciły się w ciągu kilkunastu lat w specyficzne regionalne mocarstwo europejskie o globalnych interesach. Można przyjąć, iż na umocnienie pozycji Niemiec w systemie międzynarodowym na początku XXI w. wpływa szereg obiektywnych i subiektywnych przesłanek zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Najważniejsze z nich to:

- 1) ogromny potencjał gospodarczy, który, mimo znacznych kosztów zjednoczenia (według różnych szacunków w latach 1990–2005 obliczanych nawet na łączną kwotę ok. 1,5 bln euro), pozwolił Niemcom na zachowanie pozycji trzeciej gospodarki świata, po USA i Japonii,
- 2) znaczny majątek zagraniczny, wynoszący w 2001 r. łącznie 3,028 bln euro, z czego najwięcej przypadało na przedsiębiorstwa (koncerny) i osoby prywatne – ponad 1,6 bln oraz banki i ubezpieczenia – blisko 1,3 bln euro,
- 3) utrzymywanie się w Niemczech – w porównaniu z innymi ważnymi państwami zachodnimi – mimo szeregu trudności i wyzwań, relatywnie stabilnego systemu politycznego oraz sprawnej formy rządzenia na szczeblu federalnym, czyli tzw. rządów kanclerskich,
- 4) odegranie przez Niemcy, ze względu na potencjał gospodarczy i położenie geopolityczne w Europie, kluczowej roli w procesie reformowania i poszerzania Unii Europejskiej (UE),
- 5) wzrost bezpośredniego zaangażowania się Niemiec w rozwiązywanie wielu problemów politycznych, gospodarczych i społecznych w skali regionalnej i globalnej.

W publicystyce, podobnie jak i w bogatej historiografii Niemiec współczesnych, zmianę powyższą wiąże się m.in. z przeniesieniem w 1999 r. stolicy z Bonn

do Berlina, co określa się jako symboliczne przejście od „Republiki Bońskiej” do „Republiki Berlińskiej”. Natomiast sam Berlin, dzięki ogromnym środkom federalnym oraz dynamicznym planom rozwoju, od końca lat 90. stopniowo przeobraża się w nowoczesną metropolię europejską i światową.

Powyższe wyznaczniki i przesłanki wpływały również na realizację interesów i celów w polityce zagranicznej kolejnych rządów federalnych:

- 1) chadecko-liberalnego (CDU/CSU/FDP) z kanclerzem Helmutem Kohlem, 1990–1998,
- 2) socjaldemokratyczno-zielonego (SPD/Sojusz90/Zieloni) z kanclerzem Gerhardem Schröderem, 1998–2005,
- 3) Wielkiej Koalicji chadecko-socjaldemokratycznej (CDU/CSU/SPD) z kanclerz Angellą Merkel, od 2005 r.

Mimo ogromnych wyzwań i trudności polityka zagraniczna Niemiec cechowała się dążeniem poszczególnych ekip rządzących do kontynuacji głównej linii politycznej, przy dokonywaniu niezbędnych modyfikacji.

W niniejszym tomie „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” przedstawiono wybrane aspekty nowej roli międzynarodowej Niemiec na początku XXI w. Do realizacji powyższego przedsięwzięcia zaproszono 20 niemcoznawców, naukowców i ekspertów w zakresie współczesnych stosunków międzynarodowych, zajmujących się w swoich badaniach także różnymi aspektami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec współczesnych. Reprezentują oni różne generacje naukowców oraz najważniejsze ośrodki badawcze w Polsce, Niemczech i na Ukrainie. Cały obszar polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec podzielono na cztery grupy merytoryczno-problemowe.

Pierwsza – poświęcona została historycznym, współczesnym i perspektywicznym problemom całokształtu polityki zagranicznej (E. Cziomer i H. Wagner) oraz bezpieczeństwa (M. Sieg) Niemiec w kontekście wybranych wyzwań transatlantycznych (G. Łakomska) i globalnych (A. Sokołowski i I. Głuszyńska).

Druga – podejmuje badania dotyczące różnych aspektów roli Niemiec w kształtowaniu integracji i transformacji europejskiej w kontekście globalizacji (A. Pradetto), z uwzględnieniem znaczenia współpracy francusko-niemieckiej (B. Koszel) oraz stanowiska Niemiec wobec Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (R. Zięba) i jej poszerzenia na wschód (A. Paterek) i kryzysu konstytucyjnego UE (J. J. Węc).

Trzecia – skoncentrowana jest na analizie stanowiska Niemiec wobec Rosji (Ch. Meier) i Ukrainy (S. Feduniak) w kontekście kontrowersji panujących wokół polityki energetycznej (B. Molo) oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) UE, szczególnie uwzględniając sytuację Ukrainy (W. Priesmeyer-Tkocz).

Czwarta – przedstawia zarówno genezę i ewolucję (J. Sawczuk), jak i wyzwania współpracy polsko-niemieckiej z perspektywy polskiej (M. Stolarczyk) i niemieckiej (R. Leunig, K.-O. Lang) oraz coraz bardziej widoczne wzajemne kontrowersje wokół polityki pamięci historycznej (E. Bojenko-Izdebska).

W końcowej części tomu zamieszczono krótkie recenzje i omówienia wybranych publikacji z lat 2004–2006 na temat historii i polityki zagranicznej współczesnych Niemiec, autorstwa absolwentów i doktorantów seminarium doktoranckiego



w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Nie wnikając w ciekawe tezy i oceny prezentowane przez autorów, ograniczę się poniżej do zasygnalizowania zasadniczych elementów, rzutujących na specyficzną pozycję i nową międzynarodową rolę Niemiec na początku XXI w. Chodzi przy tym z jednej strony o podkreślenie współzależności uwarunkowań, interesów i celów polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa Niemiec, a z drugiej o wskazanie wagi problemów poddanych analizie przez autorów w poszczególnych grupach tematycznych.

Główną przesłanką utrzymania pierwszoplanowej pozycji międzynarodowej Niemiec na początku XXI w. jest wspomniany wyżej ich potencjał gospodarczy. Zajmują one pod względem wytworzonego PKB trzecie miejsce, po USA i Japonii. Natomiast pod względem obrotów handlu zagranicznego i usług są na miejscu drugim, po USA. W ostatnich dwóch latach Niemcy wysunęły się na pierwsze miejsce w eksporcie światowym. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż, w odróżnieniu od USA, które co roku powiększają swój ujemny bilans handlowy, w ciągu dziesięciu lat Niemcy systematycznie zwiększały dodatnie saldo handlowe. Wzrosło ono bowiem z 95,5 mld euro w 1995 r. do 160,6 mld euro w 2005 r. (USA – udział 8,8% w eksporcie i 6,6% w imporcie niemieckim, Niemcy zaś odnotowały w 2005 r. dodatni bilans handlowy w wysokości 50,7 mld euro). Koncentracja niemieckiego handlu zagranicznego w Europie oznacza, że eksport niemiecki wynosi tu 72%, a import 71%. Na kraje UE przypada ponad 50% całości obrotów handlowych Niemiec. Z krajów pozaeuropejskich, poza USA, najwięcej towarów eksportowały Niemcy w 2005 r. do Chin Ludowych, Indii oraz ważniejszych krajów w Azji Południowo-Wschodniej.

Niemcy są także atrakcyjnym partnerem inwestycyjnym. W 2004 r. łączna wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych opiewała w skali całego świata na 657,6 mld euro. Głównym miejscem lokowania bezpośrednich niemieckich inwestycji zagranicznych były kraje UE, USA (33,6% w 2003 r.) oraz inne ważne państwa uprzemysłowione Zachodu.

Główni inwestorzy zagraniczni w Niemczech w 2005 r. to: Holandia – 19%, Francja – 14,8%, USA – 13,7% oraz inne państwa zachodnie. Na wielkość inwestycji zagranicznych w Niemczech wpływa przede wszystkim doskonała infrastruktura transportowa i technologiczna, ale także wykwalifikowana kadra specjalistów oraz zdolność innowacyjna przemysłu niemieckiego. Od 2004 r. w Niemczech można odnotować stopniowe ożywienie gospodarcze. Uwidocznili się ono we wzroście PKB, który po 0,2% w 2003 r., w 2004 r. wyniósł 1,2%, w 2005 r. utrzymał się na poziomie 0,9%, osiągając natomiast 2,6% w 2006 r. Jego wstępne prognozy na 2007 r. oscylują między 1,8% a 2,2%. Tendencja powyższa jest zarówno następstwem utrzymywania się korzystnej koniunktury w gospodarce światowej, jak też zainicjowanych przez ekipę kanclerza G. Schrödera reform pod nazwą Agenda 2012, mających na celu ożywienie popytu wewnętrznego oraz ograniczenie bezrobocia, m.in. przez ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw, usprawnienie pośrednictwa pracy oraz zaostreżenie kryteriów wydatków przeznaczanych na pomoc socjalną i dla bezrobotnych.

Spadek bezrobocia następuje jednak powoli (w 2005 r. ok. 13,0%). W liczbach bezwzględnych w 2006 r., kształtowało się ono nadal na poziomie ponad 4 mln osób, co oznacza w praktyce zmniejszenie bezrobocia o ok. 500 000 poszukujących pracy. Na 2007 r. zakłada się dalszy spadek bezrobocia do ok. 12% w skali całych Niemiec. Na marginesie warto zaznaczyć, iż bezrobocie w nowych krajach związkowych (dawna NRD) wynosiło w 2005 r. 20,6% (wobec 11% w dawnej RFN), a wśród cudzoziemców w skali całych Niemiec nawet 25,5%. Przyjmuje się, iż poziom życia w byłej NRD jest obecnie o 35% niższy niż w dawnej RFN. Powoduje to znaczne migracje zarobkowe z nowych do starych krajów związkowych. W sumie salda migracyjne dla Niemiec są korzystne, ale kształtują się na bardzo niskim poziomie. Według danych za 2004 r., saldo powracających Niemców jest większe od przyjeżdżających tylko o 27,3 tys., do tego należy doliczyć 59,1 tys. późnych przesiedleńców, głównie przybyłych z Rosji i krajów WNP. Natomiast przewaga przyjeżdżających do Niemiec, w stosunku do opuszczających je cudzoziemców wyniosła tylko 55,2%. Niewielkie efekty pozytywnego bilansu migracyjnego Niemiec na początku XXI w. stwarzają duże zagrożenie dla dalszego przyrostu naturalnego.

Ogromnym wyzwaniem stały się kwestie demograficzne Niemiec. Najnowsze prognozy, z 2006 r., zakładają, iż ogólna liczba mieszkańców Niemiec – 82,5 mln w 2002 r. – zmniejszy się do 82,2 mln w 2010 r., 80,8 mln w 2020 r., 78,0 mln w 2030 r., oraz 74,2 mln w 2040 r. i 69,7 w 2050 r. Ponadto dochodzą procesy szybkiego starzenia się społeczeństwa. W 2002 r. mieszkańcy powyżej 65 lat wynosili 22%, ale w 2010 r. ich liczba wzrośnie do 30,5%, a w 2050 r. aż do 57,5% ogółu ludności Niemiec.

Sytuacja demograficzna jest zatem poważnym zagrożeniem dla stabilności i rozwoju Niemiec w XXI w. W 2003 r. na terenie Niemiec zamieszkiwało łącznie 7,3 mln cudzoziemców, stanowiących 8,9% ogółu ludności. Cudzoziemcy, zwłaszcza ich dzieci, mogą być źródłem powstrzymania spadku liczby ludności – jednak przy założeniu, że znaczny ich procent zaakceptuje naturalizację, czyli będzie zainteresowany uzyskaniem niemieckiej przynależności państwowej. Mimo liberalizacji przepisów przyznawania obywatelstwa niemieckiego cudzoziemcom, w ustawach z 1999 r., w ostatecznym brzmieniu po modyfikacji w 2005 r., liczba chętnych do przyjęcia obywatelstwa niemieckiego jest niewielka i waha się w granicach od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy w skali jednego roku. W tej sytuacji koła gospodarcze i eksperci apelują o stworzenie lepszych warunków do szerszej imigracji do Niemiec cudzoziemców, zwłaszcza specjalistów i ekspertów, na wzór USA i innych państw zachodnich.

Wielka Koalicja CDU/CSU/SPD podjęła pod koniec 2006 r. ważne decyzje dotyczące jednorazowego zwiększenia dodatku do 25 tys. euro dla każdego nowo narodzonego dziecka obywateli niemieckich, niezależnie od ich stanu rodzinnego i miejsca zamieszkania w kraju lub za granicą. Rodzicom wychowującym dzieci zostaną przyznane dodatkowo znaczne ulgi podatkowe oraz możliwość bezpłatnego uzyskiwania miejsc w finansowanych przez państwo żłobkach, a zwłaszcza w przedszkolach. Długofalowo ma to m.in. radykalnie wpłynąć na poprawę sytuacji demograficznej Niemiec.

Rząd CDU/CSU/SPD w przyjętym 11 listopada 2005 r. porozumieniu koalicyjnym zamierza do 2009 r. zrealizować szeroki program reform gospodarki, pań-

stwa i społeczeństwa. Uzasadnia to między innymi koniecznością sprostania wymogom globalizacji oraz wzrastającej konkurencji na rynkach światowych (zob. szerzej E. Cziomer). W programie powyższym nie chodzi o zarzucenie tradycyjnego modelu niemieckiego – „społecznej gospodarki rynkowej”, a jedynie o jego modyfikację oraz dostosowanie do nowych wyzwań międzynarodowych. Mimo ostrych kontrowersji wewnętrznych w Niemczech, które się pojawiły wokół zalet, wad oraz dalszej przydatności powyższego modelu rozwojowego, przeważa pogląd, iż po niezbędnych modyfikacjach, w dłuższej perspektywie czasowej musi on sprostać zarówno wymogom globalizacji, jak i okazać się konkurencyjnym dla modelu skrajnie liberalnego. Generalnie można przyjąć, iż mimo niepopularności wdrażanych reform Agendy 2010 i bardzo niskich notowań wśród społeczeństwa niemieckiego Wielka Koalicja CDU/CSU/SPD – dla której stopień poparcia pod koniec 2006 r. w sondażach ankietowych kształtował się na poziomie ok. 32% – z wielkim prawdopodobieństwem utrzyma się przy władzy do 2009 r. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż dla koalicji rządzącej oraz jej programu reform wewnętrznych nie ma w obecnym układzie sił żadnej realistycznej alternatywy. Jako rząd koalicyjny dwóch głównych orientacji politycznych gabinet Angeli Merkel jest zdolny do realizacji bardziej realistycznej i wyważonej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec w pierwszej dekadzie XXI w.

Zasygnalizowane wyżej uwarunkowania oraz interesy gospodarczo-społeczne o charakterze regionalnym i globalnym rzutują na cele i priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec w XXI w. Pierwszoplanowe miejsce zajmuje w nich obszar UE i całej Europy, ale nie pozostają one również bez znaczenia dla polityki transatlantyckiej i światowej Niemiec.

Ważnym czynnikiem zaangażowania się Niemiec w rozwiązywanie problemów globalnych w ścisłym powiązaniu z kształtowaniem polityki bezpieczeństwa jest członkostwo w ONZ, zwalczanie terroryzmu międzynarodowego oraz współpraca transatlantycka. W ujęciu syntetycznym, z analiz poniższych wypływają następujące wnioski dotyczące aktywności międzynarodowej Niemiec:

- 1) Niemcy przywiązują wielką wagę do umacniania współpracy międzynarodowej w ramach ONZ, którą mocno wspierają, opowiadając się zdecydowanie za jej reformą w celu bardziej efektywnego rozwiązywania takich problemów globalnych jak: ochrona środowiska naturalnego (protokół z Kioto), utworzenie i sprawne funkcjonowanie Międzynarodowego Trybunału Karnego, względnie zrównoważony rozwój ekonomiczny krajów Południa oraz przyznawanie pomocy rozwojowej i przeprowadzenie zmian składu i zasad działania Rady Bezpieczeństwa ONZ (zob. E. Cziomer i I. Głuszyńska). W sprawach powyższych od początku XXI w. narastały różnice między Niemcami a USA, co można wytłumaczyć z jednej strony ukształtowaniem się odmiennej filozofii politycznej w obu krajach, a z drugiej preferowaniem przez USA, jako supermocarstwa, zasady unilateralizmu, a przez Niemcy – multilateralizmu (zob. G. Łakomska) w stosunkach międzynarodowych.

- 2) W kontekście trudności reformy ONZ oraz rozbieżności amerykańsko-niemieckich w sprawach globalnych rząd SPD/S90/Z kanclerza G. Schrödera nie mógł preforsować swego postulatu uzyskania przez Niemcy w zreformowanej Radzie

Bezpieczeństwa ONZ stałego miejsca lub rezygnacji ze stałych miejsc przez Francję i Wielką Brytanię i przyznania jednego miejsca UE.

3) Największą ewolucję przeszła jednak do początku XXI w. polityka bezpieczeństwa Niemiec. Stosownie do wzrostu ich roli i znaczenia międzynarodowego musiały się one od połowy lat 90. zgodzić się na przejęcie większej odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo zewnętrzne, łącznie z wysyłaniem, za każdorazową zgodą większości Bundestagu, misji wojskowych do obszarów zagrożonych i punktów zapalnych. Mimo znacznych oporów i trudności wewnętrznych, w tym niemrawo postępującej reformy Bundeswehry, rola Niemiec w zakresie wysyłania misji stabilizacyjnych i pokojowych odgrywała coraz większe znaczenie (Bośnia i Hercegowina 1995 r., Kosowo 1999 r., Afganistan od 2002 r. i inne). Rząd SPD/S90/Z oraz sam kanclerz Schröder krytycznie odnieśli się jednak zarówno do sposobu przygotowania, jak też i do realizacji przez USA interwencji tzw. koalicji chętnych przeciwko Irakowi 2002–2003. Nie ograniczono się przy tym wyłącznie do zakwestionowania jej legalizacji wraz z Rosją i Chinami na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, lecz doprowadzono do poważnego rozłamu w ramach NATO, przyczyniając się zarazem do głębokiego kryzysu w relacjach transatlantyckich, w aspekcie wielo- i dwustronnym. Chociaż od 2005 r. doszło stopniowo do załagodzenia kontrowersji i rozbieżności między USA a RFN, a po przejęciu urzędu kanclerza przez A. Merkel od późnej jesieni tego samego roku uległy one całkowitemu przezwyciężeniu, nie należy lekceważyć występowania istotnych różnic między Waszyngtonem a Berlinem w dziedzinie polityki bezpieczeństwa oraz funkcjonowania NATO. Niemcy nadal opowiadają się za tym, aby:

- a) w łonie NATO USA nie narzucały jednostronnie woli swoim sojusznikom;
- b) wszelkie wspólne decyzje winny między nimi zostać starannie przygotowane. Dotyczy to także projektowanego przez USA zainstalowania w Polsce i Czechach elementów tarczy antyrakietowej, które ze względu na różnorodne implikacje bezpieczeństwa winne być konsultowane zarówno w łonie Sojuszu, jak i z Rosją;
- c) dalsze poszerzenie NATO po jego szczycie w 2006 r. w Rydze winno opierać się na realistycznych zobowiązaniach wszystkich członków, zapewniając poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji zarówno starym, jak też i nowym państwom członkowskim.

Niemcy od końca 2005 r. ponownie stały się bliskim sojusznikiem USA zdolnym nie tylko do efektywnej współpracy transatlantyckiej, lecz także ważnym partnerem przy rozwiązywaniu niektórych problemów globalnych i regionalnych na Bliskim i Środkowym Wschodzie (np. w Iranie i konflikcie arabsko-izraelskim). Obiektywnie rola i międzynarodowe znaczenie Niemiec wzrosło jeszcze bardziej w pierwszej połowie 2007 r., ponieważ będą one równocześnie przewodniczyły Radzie Europejskiej oraz Grupie G-8 (zob. M. Sieg).

Niemcy zaangażowały się mocno w zwalczanie terroryzmu międzynarodowego zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i międzynarodowym. W jego zwalczaniu, w konkretnych sytuacjach, nie wykluczają całkowicie możliwości interwencji zbrojnej. Uależniają jednak jej przeprowadzenie od legalizacji przez stosowne organizacje międzynarodowe, zwłaszcza Radę Bezpieczeństwa ONZ. Z drugiej strony politycy i eksperci niemieccy nie przeceniają znaczenia użycia siły w osiągnięciu bezpieczeń-

stwa i stabilizacji regionalnej lub lokalnej, przywiązując większą wagę do usilnego poszukiwania dialogu i porozumienia oraz różnych form pokojowej kooperacji w różnych formach i na różnych płaszczyznach (zob. A. Sokołowski).

W drugiej grupie tematycznej zestawiono opracowania podejmujące różnorodne aspekty pierwszoplanowej roli i znaczenia Niemiec w procesie integracji europejskiej zarówno w płaszczyźnie teoretycznej, jak i praktycznej. Można na ich podstawie sformułować następujące oceny i wnioski ogólne:

1) Na przełomie lat 80. i 90. nałożyły się trzy procesy międzynarodowe – globalizacja, zróżnicowana transformacja systemowa w Europie Środkowo-Wschodniej oraz postępująca integracja ogólnoeuropejska. Procesy powyższe zazębiają się wzajemnie również w XXI w., tworząc nową, choć do tej pory jeszcze nie do końca wykrystalizowaną i mocno zróżnicowaną jakość. Zjednoczone Niemcy ze względu na swoje tradycje i doświadczenia w zakresie integracji zachodnioeuropejskiej od początku lat 50., jak również potencjał gospodarczy i położenie geopolityczne odegrały pod koniec lat 90. aktywną rolę w poszerzaniu polityczno-militarnym NATO o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz w ich integracji gospodarczej w ramach UE na początku XXI w. Mimo występowania w procesie integracji europejskiej wielu tendencji sprzecznych i zakłóceń proces ten wydaje się obiektywny i nieodwracalny, choć może się okazać niezwykle długotrwały (A. Pradetto).

2) Francja i Niemcy, mimo wielu trudności i sprzeczności, zachowują w XXI w. nadal funkcję „motoru integracji europejskiej”. Wynika ona nie tylko z tradycji żywionych konsultacji i współpracy na szczeblu międzyrządowym i międzypaństwowym, lecz również ze ścisłych powiązań gospodarczych oraz szeroko rozbudowanej infrastruktury kontaktów społecznych. Nie wyklucza to występowania między nimi przejściowych napięć i kontrowersji w polityce integracji europejskiej (jak chociażby w kwestii wynegocjowania i wdrożenia traktatu z Nicei w latach 2000–2002), ale w konsekwencji zawsze wymusza poszukiwania kompromisu i porozumienia. Innymi słowy, Francja i Niemcy, jako dwa założycielskie oraz duże państwa członkowskie, mimo zmieniającego się układu sił w łonie UE, pozostaną także w nadchodzących latach jej ważnym elementem składowym (B. Koszel).

3) Szczególnie ważną płaszczyzną współpracy, ale także i rywalizacji między Niemcami a Francją, pozostanie także w XXI w. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE (WZPZiB). Ze względu na większy, a zwłaszcza nowocześniejszy potencjał militarny, Francja zachowuje określoną przewagę nad Niemcami w sprzęcie i wyposażeniu wojskowym. Zmusza to niejako Niemcy do jednostronnego unikania wiązania się z Francją, jak to miało w okresie rządów kanclerza G. Schrödera w latach 2002–2005. Stąd też rząd koalicji CDU/CSU/SPD, nie rezygnując z bliskiej współpracy z Paryżem, doprowadził ponownie do zacieśnienia współpracy transatlantyckiej, zwłaszcza zaś z USA. W praktyce zacieśnienie francusko-niemieckiej współpracy wojskowej i politycznej stanie się w nadchodzących latach ważnym elementem dalszego umacniania zdolności obronnych całej UE (R. Zięba).

4) Bliskość geograficzna oraz intensywne powiązania polityczno-gospodarcze pozwoliły zjednoczonym Niemcom na odegranie kluczowej roli w poszerzeniu UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1998–2004 oraz w 2007 r. (A. Pate-

rek). W latach 2007–2013 Niemcy, jako największy płatnik netto, będą zasilaty blisko jedną czwartą budżetu UE, podejmując w okresie swojej kolejnej prezydencji w pierwszej połowie 2007 r. szereg ważnych inicjatyw na polu ustabilizowania i reformy UE. Niemieckie koła gospodarcze, a bardziej ostrożnie także rząd Merkel, popierają proces dalszego poszerzenia UE, gdyż przynosi to Niemcom określone korzyści gospodarcze. Natomiast niemiecka opinia publiczna przejawia coraz większy sceptycyzm w odniesieniu do korzyści Niemiec z tytułu przynależności do Wspólnot Europejskich (WE)/UE. Tylko 48% ankietowanych Niemców w reprezentatywnej ankiecie na początku stycznia 2007 r. z okazji rocznicy podpisania w marcu 1957 r. Traktatów Rzymskich oraz blisko 50-letniego członkostwa RFN/Niemiec w WE/UE dopatruje się w tym fakcie korzyści dla Niemiec, a 40% ocenia go negatywnie. 7% nie miało wyrobionego zdania na ten temat. Jeśli zaś chodzi o wprowadzenie w Niemczech euro, to w 2001 r. 32%, a w 2007 r. 30% respondentów upatrywało z tego tytułu korzyści, ujemnie ten fakt w 2001 r. oceniali 45%, a w 2007 r. 62% respondentów. Brak wyrobionego zdania miało w 2001 r. 18%, a w 2007 r. 8% ankietowanych. Dane powyższe świadczą o ambiwalentnym stosunku Niemców do oceny korzyści wynikających z członkostwa Niemiec w UE oraz wprowadzenia euro. Stanowisko powyższe w dużym stopniu uzależnione jest od obaw wynikających zarówno z polityki wdrażania programu reform wewnętrznych przez rząd CDU/CSU/SPD w 2007 r., jak i dalszego poszerzenia UE.

5) Polityka integracji europejskiej stanowi niezmiennie od początku lat 90. nadrzędny priorytet polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec, przyczyniając się zarazem do umocnienia ich pozycji i roli międzynarodowej. Jednym z wielu ważniejszych postulatów prezydencji Niemiec w UE w pierwszej połowie 2007 r. jest sprawa ożywienia dyskusji wokół ratyfikacji oraz wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego dla Europy. Zaangażowanie się rządu koalicji CDU/CSU/SPD w realizację powyższego postulatu wynika zarówno z doświadczeń historycznych, jak i przekonania większości niemieckiej elity politycznej, iż Traktat lub dokument o innej nazwie jest nieodzowny dla sprawniejszego funkcjonowania i zdolności do dalszego poszerzenia UE. Niemcy nie będą wprawdzie w stanie w okresie samej prezydencji jednoznacznie rozwiązać powyższy problem, lecz mogą stworzyć bardziej korzystną atmosferę do jego pomyślnej finalizacji do 2009 r. (J. J. Węc). Poza sprawami nowych regulacji traktatowych dla UE prezydencja Niemiec stawia sobie szereg dodatkowych ambitnych celów i zadań, jak np. reforma prawa azylowego i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, podniesienie zdolności konkurencyjnej UE, usprawnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) i partnerstwa z Rosją o szereg innych kwestii szczegółowych. Tak wysokie oczekiwania mogą się jednak w praktyce okazać trudne do zrealizowania.

Opracowania trzeciej grupy tematycznej koncentrują się na analizie polityki Niemiec wobec Rosji, znaczeniu niemiecko-rosyjskiej współpracy energetycznej oraz relacji Niemiec z Ukrainą w kontekście EPS. Zagadnienia powyższe są ze sobą ściśle powiązane, stanowiąc zarówno ważne elementy składowe polityki wschodniej (*Ostpolitik*) Niemiec, jak też całej UE. Będą one również zajmowały ważne miejsce

w programie wspomnianej już wyżej prezydencji Niemiec w UE w 2007 r. i dlatego wymagają syntetycznego podsumowania.

1) Polityka Niemiec wobec Rosji zmierza oficjalnie do pogłębienia „partnerstwa strategicznego” zarówno w aspekcie dwu-, jak i wielostronnym z całą UE. Wynika to z ogromnego znaczenia tej współpracy politycznej oraz gospodarczej nie tylko dla bezpieczeństwa i pokoju w Europie, ale też umocnienia pozycji UE w skali globalnej. Pierwszoplanowa rola Niemiec w relacjach z Rosją jest natomiast następstwem nasilających się od początku XXI w. kontaktów politycznych, osiągnięcia wysokiego poziomu współpracy gospodarczej oraz kształtowania kontaktów społecznych w ramach tzw. Dialogu Petersburskiego. Stanowi to ważną przesłankę dążenia do umocnienia trwałych powiązań między UE a Rosją (Ch. Meier). Należy założyć, iż w trakcie wspomnianego przewodnictwa Niemiec w Radzie Europejskiej działania Niemiec będą się przede wszystkim koncentrowały na stworzeniu warunków do podpisania nowego Traktatu o Partnerstwie i Współpracy z Rosją, jak również do załagodzenia kontrowersji wokół wspólnej polityki energetycznej UE wobec Rosji. Obie kwestie będą miały także ważne znaczenie dla Polski i nie pozostaną bez wpływu na dalszy rozwój stosunków polsko-niemieckich.

2) Ze względu na zwiększające się zapotrzebowanie Niemiec i poszczególnych krajów UE na dostawy surowców energetycznych, zwłaszcza zaś gazu ziemnego, zagadnienie bezpieczeństwa oraz podpisania wspólnej Karty Energetycznej UE–Rosja, staje się bardzo aktualnym i palącym problemem. Do 2020 r. przewiduje się dalszy wzrost zaopatrzenia Niemiec w dostawy rosyjskiej ropy naftowej z obecnych 34% do 42%, a gazu ziemnego z 43% do 55 lub nawet 60%. Wysokie zapotrzebowanie przemysłu niemieckiego na gaz ziemny skłoniło niemieckie koncerny energetyczne i Gazprom do zaprojektowania w 2005 r. budowy gazociągu północnego po dnie Bałtyku z okolic Petersburga do Greifswaldu, przy pełnym poparciu rządów obu państw. Na czele Rady Nadzorczej budowy powyższego gazociągu stanął były kanclerz G. Schröder, który mocno angażuje się także w jego promocję na terenie Niemiec i innych państw zachodnioeuropejskich. Z doniesień oficjalnych w Berlinie wynika, iż obok zwiększających się potrzeb energetycznych Niemiec i niektórych krajów UE w Europie Zachodniej, ważną przesłanką podjęcia powyższej decyzji, mimo zagrożeń ekologicznych oraz krytyki ze strony Polski i Litwy, były motywy związane z dążeniem do niezakłóconego tranzytu z ominięciem krajów pośrednich (Ch. Meier). Sam Schröder w swoich opublikowanych pod koniec 2006 r. wspomnieniach uzasadnia powyższy projekt następująco:

Moje poparcie dla gazociągu bałtyckiego wynikało wyłącznie z interesów naszego kraju i Europy. Dlatego popierałem go już wtedy, kiedy jeszcze nie byłem kanclerzem. Głód energetyczny w Europie nie może zostać zaspokojony bez wykorzystania bogactw naturalnych Rosji [...]. Dążenia Moskwy w kierunku uzyskania jasnej perspektywy europejskiej stanowi także korzyść dla Europy, a my winniśmy temu wyjść naprzeciw, aby przekształcić to w więzy ekonomiczne i kulturalne. Gdy zaś dalekowzroczny prezydent rosyjski czyni wszystko w tym kierunku, aby te więzy przekształcić we wzajemne trwałe interesy, winniśmy przyjąć tę ofertę (Schröder 2006, s. 463, zob. także recenzję G. Łakomskiej).

W Polsce obiektem powszechnej krytyki stała się zarówno sama idea budowy gazociągu północnego oraz jej ujemne następstwa ekonomiczne, jak też potencjalna próba wykorzystania go przez Rosję jako instrumentu nacisku politycznego oraz dalszego osłabienia bezpieczeństwa energetycznego Polski (B. Molo). Zastrzeżenia i obiekcje powyższe nie przyczyniły się jednak do zahamowania projektu budowy gazociągu bałtyckiego ani też osłabienia zainteresowania koncernów niemieckich dalszą eksploatacją rosyjskich pól gazowych. Ujawnienie na początku 2007 r. szantażu gazowego i naftowego wobec Białorusi, połączone z okresowymi groźbami przerw w dostawach ropy naftowej rurociągiem „Przyjaźń” do Polski i Niemiec, ożywiło w Niemczech zarówno dyskusję na temat dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych, jak też konieczność intensyfikacji prac nad Europejską Kartą Energetyczną. Zagadnienie powyższe będzie odgrywało również ważną rolę podczas prezydencji Niemiec w Radzie Europejskiej w 2007 r.

3) Mimo wyraźnych preferencji dla współpracy z Rosją Niemcy przywiązywały również dużą wagę do kształtowania dobrych stosunków z Ukrainą. Niemcy odegrały bowiem istotną rolę przy wspieraniu procesu transformacji na Ukrainie, zabiegając między innymi o to, aby podczas pomarańczowej rewolucji pod koniec 2004 r. nie doszło w Kijowie do rozlewu krwi. Z kolei Ukraina traktowała Niemcy jako czołowe państwo UE, od którego poparcia w dużym stopniu będzie zależała realizacja ważnego postulatu jej polityki zagranicznej, czyli umocnienia „wyboru europejskiego”. Berlin z kolei generalnie wspierał europejskie ambicje Ukrainy i jej nowego prezydenta, Wiktora Juszczuki, od początku 2005 r., wykluczając jednak możliwość przyznania jej nie tylko wyraźnej perspektywy członkostwa, ale nawet szybkiego stowarzyszenia z UE. Zamiast tego, działano aktywnie na forum instancji unijnych w Brukseli, aby opracować dla Ukrainy rozbudowany Plan Działań (S. Feduniak). W sumie jednak wśród elit ukraińskich dominowało w latach 2005–2006 zniecierpliwienie ostrożną postawą Niemiec wobec ambicji integracyjnych Kijowa z UE, czego nie zmieniła nawet decyzja prezydenta Juszczuki dotycząca powołania na swego najbliższego doradcę w sprawach UE byłego ambasadora niemieckiego na Ukrainie, na krótko przed zakończeniem przez niego latem 2006 r. misji dyplomatycznej w Kijowie.

4) W przededniu przejścia przewodnictwa w Radzie Europejskiej eksperci i politycy niemieccy prowadzili intensywną dyskusję na temat modyfikacji EPS oraz przekształcenia jej w tzw. EPS Plus. Miałyby ona objąć zarówno Ukrainę, jak i, stopniowo, cały obszar postsowiecki, prowadząc w istocie do zacieśnienia zróżnicowanej współpracy z poszczególnymi krajami WNP w oparciu o szereg zasad i znaczną pomoc finansową, pozostawiając formalnie otwartą sprawę członkostwa w UE. Trudno jednak w chwili obecnej przesądzić, czy proponowane przez Niemcy koncepcje modyfikacji EPS Plus, wymagające od adresatów dużo wyrzeczeń, a mało konkretnych zobowiązań ze strony UE, przyniosą oczekiwany skutek (W. Priesmeyer-Tkocz).

Przedmiotem zainteresowania autorów czwartej grupy tematycznej jest ewolucja stosunków polsko-niemieckich po 1989 r., a zwłaszcza ich pogorszenie się na początku XXI w. Analiza powyższego zagadnienia nie jest ani prosta, ani jednoznaczna, ponieważ na aktualny stan współpracy polsko-niemieckiej, zwłaszcza na poziomie elit poli-



tycznych i ekip rządzących, wpływają zarówno czynniki subiektywne, jak i obiektywne oraz określone przesłanki historyczne i współczesne. Prezentowane poniżej oceny i opinie czterech kompetentnych autorów polskich i niemieckich nawiązują do szerszych dyskusji oraz polemik publicystyczno-politycznych wokół tego zagadnienia w Niemczech i Polsce, dalekich jednakże od zakończenia. Dlatego też w tym miejscu można się jedynie pokusić o syntetyczne wypunktowanie najistotniejszych kwestii:

1) Na wstępie należy zauważyć, iż tworzenie podstaw traktatowych i kształtowanie nowych mechanizmów stosunków polsko-niemieckich od początku lat 90. następowało w oparciu o szereg kompromisów i ustępstw z obu stron. Równocześnie nie udało się jednak uzgodnić całkowicie wspólnych stanowisk w wielu istotnych kwestiach o charakterze historyczno-prawnym (jak np. sprawy wiążącego charakteru umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., oceny przymusowego wysiedlenia, względnie „wypędzenia” ludności niemieckiej po 1945 r., rozwiązania spraw obywatelstwa i majątkowych w relacjach wzajemnych itp.), które jako zagadnienia sporne znalazły odzwierciedlenie w załączniku do traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Ze względów doktrynalno-prawnych i wewnątrzpolitycznych kolejne rządy federalne po 1990 r. nie były zainteresowane podejmowaniem konkretnych działań zmierzających do pełnego dokonania zmian tzw. niemieckich pozycji prawnych. Z drugiej strony kolejne rządy polskie nie parły do napięć i konfrontacji z Niemcami, ponieważ liczyły zarówno na pomoc z ich strony w procesie transformacji w Polsce, jak i wsparcie przy urzeczywistnianiu aspiracji do członkostwa w NATO (1999), a zwłaszcza w UE (1998–2002). Warto w tym miejscu przypomnieć, iż kontrowersje wokół tzw. spornych kwestii historycznych nabrały już dwukrotnie w przeszłości większego znaczenia politycznego:

- a) pierwszy raz przez wymianę deklaracji Bundestagu z 28 maja i uchwały Sejmu RP z 4 lipca 1998 r., dotyczących odmiennej interpretacji następstw „wypędzenia” – z punktu widzenia Niemiec i Polski,
- b) drugi raz, 14 września 2004 r., przez przyjęcie kontrowersyjnej uchwały Sejmu RP, przy tylko jednym głosie wstrzymującym, postulującej – w odpowiedzi na falę niemieckich roszczeń odszkodowawczych, inspirowanych przez Federalny Związek Wypędzonych (BdV) – spłatę reparacji wojennych Polsce przez Niemcy. Od realizacji tej ostatniej uchwały zdecydowanie uchylił się ówczesny rząd mniejszościowy SLD/UP (zob. J. Sawczuk i M. Stolarczyk).

Wysuwana w Polsce na przełomie 2006/2007 r. sprawa ewentualnej dyskusji wokół modyfikacji niektórych postanowień traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., zwłaszcza w odniesieniu do kwestii mniejszości niemieckiej w Polsce oraz statusu Polaków w RFN oraz szeregu innych kwestii szczegółowych, może okazać się zagadnieniem trudnym do zrealizowania. W każdym razie, wymagać będą one dużo rozmów i konsultacji, a przede wszystkim zdolności obu stron do osiągnięcia rozwiązań kompromisowych.

2) W tym kontekście warto również wskazać na trwającą od początku XXI w. polemikę wokół lansowania przez BdV kontrowersyjnego projektu – budowy w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniu. W latach 2005–2006 kontrowersje powyższe nabrały większej dynamiki, przyczyniły się m.in. do odmiennego pojmowania w Pol-

se i Niemczech tzw. polityki pamięci historycznej. W Polsce zarzuca się niemieckim władzom nie tylko relatywizację zbrodni hitlerowskich, ale i coraz silniejsze eksponowanie zbrodni dokonanych na ludności niemieckiej przez Polskę. Towarzyszą temu zaprzeczenia ze strony niemieckiej, która, odcinając się od zbrodniczej polityki III Rzeszy oraz jej skutków dla Polski, powołuje się na prawo do własnej oceny prawdy historycznej w odniesieniu do doznanych w Polsce cierpień ludności niemieckiej w końcowej fazie II wojny światowej. Odrzuca równocześnie zarzut, jakoby świadomie starano się zamienić role sprawców i ofiar wojny (E. Bojenko-Izdebska).

3) W powiązaniu z roszczeniami odszkodowawczymi i pozwami przeciwko Polsce przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu pod koniec 2006 r. kwestie powyższe ponownie obciążają stosunki polsko-niemieckie (K.-O. Lang i M. Stolarczyk). W świetle obowiązującej doktryny i praktyki prawnej RFN trudno przyjąć, aby rząd federalny przyjął postulat rządu polskiego z końca października 2006 r., zmierzający do oficjalnego przejęcia odpowiedzialności za wszelkie roszczenia Niemców, w tym także tzw. późnych przesiedleńców, wobec Polski. W tej sprawie bowiem władne są orzekać wyłącznie sądy polskie. Jeśli zatem w trakcie wyjazdów późnych wysiedleńców do RFN, głównie w latach 70. i 80., doszło do naruszenia prawa polskiego, to do zwrotu mienia może dojść w indywidualnych wypadkach, co ma już miejsce od kilku lat na ziemiach zachodnich i północnych. Sytuacja powyższa nakłada przede wszystkim na władze polskie obowiązek podjęcia skutecznych środków prawnych w celu ochrony mienia obywateli polskich, które muszą jednak odpowiadać standardom europejskim.

4) Najtrudniejsza jest odpowiedź na pytanie o przyczyny widocznego nasilenia się kontrowersji i wzajemnych napięć po zmianach ekip rządzących w Polsce i Niemczech jesienią 2005 r. oraz w kontekście wzrostu aktywności międzynarodowej „Republiki Berlińskiej”. Szereg ciekawych tez i hipotez na powyższy temat wysuwają współautorzy niniejszego tomu (K.-O. Lang i M. Stolarczyk). Nie wnikając w ich szczegółową argumentację, można hipotetycznie przyjąć, iż zasadniczymi przesłankami napięć między Polską a Niemcami na początku XXI w. są zarówno istniejące asymetrie, zróżnicowana pozycja zewnątrzpolityczna obu państw, jak też widoczny brak zaufania pomiędzy ich ekipami rządzącymi. Między czynnikami powyższymi zachodzi szereg współzależności, z których najistotniejsze znaczenie mają, m.in.:

a) Utrzymujące się między Polską a Niemcami obiektywne asymetrie i dysproporcje rozwojowe w połączeniu z obciążeniami historycznymi, które rzutują w poważnym stopniu na charakter wzajemnych relacji między ich elitami politycznymi, a zwłaszcza ekipami rządzącymi. O ile ekipy polskie są przeczułone na punkcie doznanych krzywd historycznych oraz ograniczonych możliwości realnego współzawodnictwa z Niemcami w zakresie roli i miejsca w Europie, to z kolei ekipy niemieckie akcentują coraz bardziej zdecydowanie oraz bez kompleksów swój interes narodowy w realizacji celów polityki europejskiej.

b) Fakt ten niesie daleko idące konsekwencje dla polityki integracji europejskiej, bezpieczeństwa i transatlantyckiej ekip rządzących obu państw:

- W polityce integracji europejskiej Niemcy opowiadają się przede wszystkim za zwiększeniem uwspólnotowienia UE, w tym wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, jak też odgrywania przez UE większej samodzielnej roli międzynarodowej. Natomiast Polska zajmuje stanowisko wyczekujące i zachowawcze, traktując zapędy reformatorskie Niemiec jako chęć osiągnięcia dominacji nad całą Europą.

- na polu stosunków transatlantycznych Polska opowiada się niezmiennie za utrzymaniem silnej pozycji NATO oraz trwałej obecności USA w Europie, jako zasadniczych gwarancji swego bezpieczeństwa. Postawa taka nie może jednak przeoczyć ani faktu występowania między UE a USA ostrej konkurencji handlowo-gospodarczej na rynkach światowych, ani też wykluczyć pojawienia się odmiennych interesów przy rozwiązywaniu wielu problemów globalnych i regionalnych. Ponadto, deklarowanie jednostronnego poparcia dla polityki USA nie daje Polsce automatycznie żadnych atutów w dążeniu do osłabienia pozycji Niemiec w UE oraz relacjach transatlantycznych. Niemcy, mimo przejściowych napięć w stosunkach z USA, zwłaszcza w latach 2002–2005, stały się od chwili przejęcia władzy przez koalicję CDU/CSU/SPD ponownie pożądanym i atrakcyjnym partnerem USA w Europie.

- Poważnym wyzwaniem dla współpracy polsko-niemieckiej staje się odmienna percepcja Rosji w Niemczech i Polsce oraz jej znaczenie dla UE. Nie oznacza to bynajmniej bagatelizowania, z jednej strony, istnienia określonych tendencji autorytarnych i imperialnych w polityce zagranicznej Rosji, ale z drugiej wymaga dostrzeżenia jej istotnego znaczenia dla zaspokojenia potrzeb energetycznych całej Europy oraz współdziałania z UE w rozwiązywaniu licznych problemów regionalnych i globalnych.

Brak elastyczności i zdolności kompromisowego rozwiązywania przez Polskę szeregu kwestii trudnych i drażliwych z pewnością nie przyczyni się do zwiększenia jej roli i międzynarodowego prestiżu. W tym kontekście można założyć, iż Niemcy będą w pierwszym półroczu 2007 r. w czasie swojej prezydencji w UE usilnie zabiegały o to, aby doprowadzić do rozwiązania sprawy utrzymującego się od przeszło roku zakazu eksportu polskiego mięsa do Rosji. Stanowi to bowiem warunek cofnięcia przez Polskę weta w sprawie zawarcia nowego układu o partnerstwie i współpracy pomiędzy UE a Rosją. Ważność obowiązującego układu upływa bowiem 1 grudnia 2007 r. Chociaż może on za zgodą obu stron zostać przedłużony, to niemożność zawarcia nowego układu UE–Rosja ze względu na weto Polski może przynieść szereg trudnych do przewidzenia w szczegółach implikacji nie tylko dla Polski i Rosji, ale również dla Niemiec i całej UE.

5) Z punktu widzenia pragmatycznego należy założyć, iż zasadnicze interesy Polski i Niemiec będą rozstrzygane w ramach UE. Wymagać to będzie od obu stron nie tylko klarownego i adekwatnego do rzeczywistości formułowania własnych interesów, ale i opanowania umiejętności dążenia do kompromisowego rozwiązywania wynikających z nich celów. Nie wyklucza to w konkretnych sytuacjach pojawienia się pomiędzy Polską a Niemcami określonych różnic w poglądach, a niekiedy także przechodzenia do przeciwnych koalicji państw, ale ostatecznie wymagać będzie dochodzenia do rozwiązań korzystnych dla całej UE.

\* \* \*

Pragnę w tym miejscu serdecznie podziękować wszystkim autorom oraz osobom, które przyczyniły się do wydania publikacji w stosunkowo krótkim czasie. Sądzę, iż jej lektura pozwoli czytelnikowi na lepsze poznanie przesłanek i tendencji towarzyszących analizie nowej roli międzynarodowej Niemiec na początku XXI w.

*Erhard Cziomer*

**CZĘŚĆ PIERWSZA**  
**Z ZAGADNIEŃ POLITYKI ZAGRANICZNEJ**  
**I BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC**

Erhard Cziomer

## **STAN I PERSPEKTYWY POLITYKI ZAGRANICZNEJ RZĄDU WIELKIEJ KOALICJI CDU/CSU/SPD**

### **Wstęp**

Celem poniższego opracowania jest próba ogólnego spojrzenia na uwarunkowania i założenia oraz na priorytety i strategię polityki zagranicznej Niemiec na początku XXI w. Ma ono zatem charakter prognostyczny, koncentruje się bowiem syntetycznie na analizie stanu i perspektyw polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji – Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej, Unii Chrześcijańsko-Społecznej, Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (dalej: CDU/CSU/SPD) od 2005 r. Opracowanie, poza bazą źródłową i literaturą przedmiotu, opiera się na długoletnich badaniach autora nad historią i polityką zagraniczną Niemiec współczesnych<sup>1</sup>.

### **Ogólne uwarunkowania wewnętrzne i założenia polityki zagranicznej rządu CDU/CSU/SPD**

Pomiędzy polityką zagraniczną i bezpieczeństwem a polityką wewnętrzną każdego państwa, w tym także Niemiec, istnieje ścisła współzależność. Niepowodzenia w wyborach na szczeblu związkowym oraz topniejąca większość rządzącej od jesieni 1998 r. na szczeblu federalnym koalicji SPD/Sojusz 90/Zieloni (dalej: SPD/S90/Z) w drugiej izbie parlamentu związkowego – Bundesracie – w powiązaniu z trudną

---

<sup>1</sup> Zob.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej Niemiec*, Warszawa 2005; idem, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006 [obie pozycje zawierają obszerną, aktualną bibliografię na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, co zwalnia autora z jej szczegółowego omówienia].

sytuacją społeczno-gospodarczą wymusiły w Niemczech przedterminowe wybory do Bundestagu, które odbyły się 18 września 2005 r. Po krótkiej, trwającej od lipca 2005 r., ale ostrej i spolaryzowanej kampanii wyborczej w Niemczech powstała zupełnie nowa konstelacja polityczna. W jej wyniku rywalizujące ze sobą do tej pory dwa główne ugrupowania polityczne – chadecja i socjaldemokracja – uzyskały zbliżoną ilość głosów (35,2% CDU/CSU oraz 34,2% SPD) i zostały zmuszone do utworzenia Wielkiej Koalicji<sup>2</sup>. Pozostałe partie: Wolni Demokraci (FDP – 8,8%), S90/Z (8,1%) i Lewica (PDS – 8,7%), przeszły do opozycji, nie mając większego wpływu na realne podejmowanie decyzji parlamentarnych. Do powstania Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD doszło po blisko dwumiesięcznych rokovaniach koalicyjnych późną jesienią 2005 r., w skomplikowanej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej, której towarzyszyły ogromne oczekiwania wciąż zróżnicowanego na zachodzie i wschodzie społeczeństwa Niemiec. Należy podkreślić, iż decyzji o utworzeniu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD nie podjęli politycy w ciszy gabinetów – zostali do tego zmuszeni nieubłaganą arytmetyką wyborczą, która wykluczała powstanie jakiegokolwiek innej stabilnej większości niż bezpośrednie współdziałanie chadecji z socjaldemokracją w ramach rządu i parlamentu na szczeblu federalnym, a więc w Bundestagu i Bundesracie.

Powstała w wyniku wspomnianych wyżej wyborów parlamentarnych nowa koalicja rządząca stanęła przed koniecznością rozwiązania szeregu złożonych problemów wewnętrznych. Nie chodziło bowiem jedynie o dokonanie zmian kosmetycznych, lecz przygotowanie i wdrożenie głębokich reform politycznych oraz społeczno-gospodarczych, mających różnorodne implikacje dla dalszego rozwoju wewnętrznego i położenia międzynarodowego Niemiec. Wyzwaniom powyższym zamierzał sprostać stworzony w toku ostrych, prawie dwumiesięcznych dyskusji obszerny układ koalicyjny zatwierdzony ostatecznie 11 listopada 2005 r. w kilkudziesięcioosobowym gronie polityków i ekspertów CDU, CSU i SPD.

Składa się on z preambuły (A), zasadniczego opisu szczegółowych zadań w dziewięciu dziedzinach reformowania państwa, gospodarki i społeczeństwa – *Handlungsfelder* (B) oraz określenia składu i zasad funkcjonowania koalicji (C)<sup>3</sup>. W preambule wyszczególniono cztery konieczne do rozwiązania, długofalowe wyzwania dla Niemiec:

- utrzymujące się dłuższy czas na poziomie ponad 4 mln osób bezrobocie, które mimo okresowej redukcji, zachowa prawdopodobnie w przyszłych latach charakter masowy,
- trudne do przezwyciężenia zadłużenie państwa, obliczane ogólnie na ok. 2 bln euro, z czego na samą federację przypada ok. 1 bln euro,
- zahamowanie niekorzystnych tendencji w rozwoju demograficznym,
- konieczność dostosowywania się do szeregu wyzwań i zmian gospodarczo-społecznych, wymuszanych przez globalizację.

<sup>2</sup> Por.: M. Jung, A. Wolf, *Der Wählerwille erzwingt die Große Koalition*, „Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament” (dalej APZ) 2005, nr 51-52, s. 3-12.

<sup>3</sup> Por. *Der Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD am 11. November 2005*, Berlin 2005.

Stopniowemu przezwyciężaniu powyższych problemów winny sprzyjać zaplanowane i skoordynowane posunięcia polityczne i społeczno-gospodarcze, spośród których pierwszoplanowe znaczenie przypadło osiągnięciu i ustabilizowaniu wzrostu gospodarczego oraz ograniczeniu masowego bezrobocia.

Nie wchodząc w tym miejscu w złożone kwestie szczegółowe, należy podkreślić, iż, przykładowo, kluczowy z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego Niemiec problem zdecydowanego ograniczenia masowego bezrobocia zamierza się osiągnąć w najbliższych latach głównie przez konsekwentne działanie na rzecz trwałego ustabilizowania koniunktury gospodarczej i wzrostu PKB dzięki ożywieniu popytu wewnętrznego. W tym celu opracowano strategię zmierzającą początkowo do krótkofalowego utrzymania w 2006 r. przez liczne grupy społeczno-zawodowe przywilejów i ulg, następnie, od 2007 r., nastąpiłoby stopniowe zwiększenie podatków dla pracodawców i pracobiorców oraz różnych branż gospodarki, w tym – przykładowo, zakładano wzrost podatku VAT aż o 3%. Równocześnie zaplanowano zaostrzenie prawa pracy w zakresie rozluźnienia ochrony warunków wypowiedzenia dla pracobiorców, cofnięcia licznych ulg i przywilejów oraz ograniczenia nadużyć z tytułu pobierania rent i zasiłków dla bezrobotnych oraz dalsze zaostrzenia kodeksu i pośrednictwa pracy. Podtrzymano również wiele zmian zainicjowanych już wcześniej przez Agendę 2012, wdrażając stopniowo od początku 2005 r. ustawy Hartz IV. Równolegle, przez wprowadzenie dodatków, lepszej ochrony praw matki i dziecka oraz rozbudowy systemu urlopów macierzyńskich i wychowawczych, zamierzano zahamować spadek demograficzny. Generalnie istota powyższej strategii sprowadzała się do tworzenia skoordynowanego systemu – uzdrawiania, reformowania gospodarki niemieckiej i inwestowania w nią (*Sanieren, Reformieren, Investieren*) w taki sposób, by utrzymać długofalowe ożywienie koniunktury, a następnie przez ograniczenie deficytu budżetowego od 2007 r. poniżej 3% oraz długu publicznego poniżej 60% sprostać kryteriom złamanego już czterokrotnie przez Niemcy Paktu Stabilności i Wzrostu UE. Równocześnie przeznaczono więcej środków finansowych na badania, rozwój technologiczny oraz przyszłe inwestycje, aby lepiej sprostać wymogom pogłębiającego się procesu globalizacji.

Powodzenie powyższej strategii uzależnione zostało od współzależności wielu czynników społeczno-gospodarczych. Według danych za 2005 r., PKB osiągnął wzrost o 0,9%, co wskazuje na powolne ustabilizowanie wzrostu w stosunku do poprzednich lat (PKB wynosił bowiem w 2003 r. 0,2, a w 2004 r. 1,2%). Zakłada się przy tym, iż wprowadzenie dalszych działań stabilizacyjno-konsolidacyjnych przez rząd CDU/CSU/SPD w Niemczech pozwoli na zwiększenie wzrostu PKB według skorygowanych prognoz do poziomu ok. 2,3%–2,4% w 2006 r. (w 2006 r. PKB wzrósł ostatnio 2,5% – podkr. moje, E.C.), głównie dzięki wzmożeniu popytu i inwestycji wewnętrznych. W 2007 r. prognozuje się natomiast nieznaczny spadek PKB do ok. 1,4% ze względu na zapowiadane w umowie koalicyjnej ograniczenia i wzrost podatków. W sumie jednak prawdopodobnie nie dojdzie do gwałtownego załamania się koniunktury gospodarczej i spadku PKB w Niemczech, nie tylko ze



względem na zainicjowane ożywienie wewnętrzne, ale i korzystne prognozy, zakładające utrzymanie znacznej dynamiki gospodarki światowej<sup>4</sup>.

Inne analizy, nie negując możliwości umocnienia się w Niemczech korzystnych trendów ożywienia i wzrostu gospodarczego od 2006 r., wskazują jednak równocześnie na brak pewności co do racjonalnego zachowania się konsumentów, zarówno pracodawców, jak i pracobiorców, którzy w obawie przed wzrostem podatków i innych obciążeń fiskalnych zdecydują się po 2007 r. na poważne ograniczenie popytu. Nie zrównoważy go dynamiczny handel zagraniczny RFN i korzystna koniunktura międzynarodowa. Może to doprowadzić z powrotem do znacznego pogorszenia się wskaźników gospodarczych, a nawet załamania się projektowanych przez Wielką Koalicję CDU/CSU/SPD reform, a w ostateczności do konieczności ponownego przeprowadzenia w Niemczech przedterminowych wyborów do Bundestagu. Taki negatywny scenariusz rozwoju sytuacji wydaje się jednak mało prawdopodobny, ponieważ doprowadziłby on nie tylko do znacznej frustracji i pogorszenia się warunków gospodarczo-społecznych, lecz także do możliwości wystąpienia poważnego, długofalowego kryzysu politycznego w Niemczech<sup>5</sup>.

Obok głębokich przeobrażeń społeczno-gospodarczych winno dojść w najbliższych latach w Niemczech do zasadniczej przebudowy funkcjonowania państwa, w której centralne miejsce zajmuje reforma systemu federalnego. Jej pierwszą nieudaną próbę podjęła już w latach 2004–2005 wspólna komisja Bundestagu i Bundesratu na czele z politykiem SPD – Franzem Münterferingiem, oraz przywódcą CSU – premierem Bawarii Edmundem Stoiberem. Ich wstępne ustalenia, uzupełnione dodatkowo o wyniki rozmów specjalnej grupy roboczej w ramach prowadzonych rozmów koalicyjnych, stały się załącznikiem do omawianego układu koalicyjnego<sup>6</sup>. Zakładają one nowe i kompleksowe uporządkowanie kompetencji między federacją, krajami związkowymi i organizacjami samorządowymi (miasta i gminy), zmierzające do stworzenia spójnego i wydolnego systemu podejmowania decyzji, zarządzania i funkcjonowania administracji na wszystkich szczeblach. Jeszcze w grudniu 2005 r. rozpoczęto intensywne prace nad przekazaniem pewnych kompetencji rządowi federalnemu oraz zaniechania blokowania przez Bundesrat ustaw, co boleśnie odczuły w poszczególnych fazach rozwoju RFN i zjednoczonych Niemiec główne ugrupowania koalicyjne, zarówno CDU/CSU, jak też SPD. Przyjęta w 2006 r. rezygnacja krajów związkowych z blokowania wielu ustaw federalnych w Bundesracie została okupiona przez federację licznymi ustępstwami w wielu innych kwestiach szczegółowych, w tym m.in. w zakresie niemal pełnego przejęcia przez kraje kontroli nad oświatą i szkolnictwem wyższym. Jest to krytycznie oceniane przez wielu specjalistów ze względu na trudności w koordynowaniu oraz usprawnianiu edukacji i badań naukowych w skali całej federacji. Jeszcze trudniej będzie osiągać przy okazji powyższej reformy szybką zgodę na temat konieczności nowego rozłożenia wysokości i pobie-

<sup>4</sup> Por.: Institut für Wirtschaftsforschung, *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2006*, Halle 2006, s. 22, [www.iwh.de/publik/sonst/gd/2006h/gl.pdf](http://www.iwh.de/publik/sonst/gd/2006h/gl.pdf).

<sup>5</sup> Zob.: R. Hickel, *Kurz klotzen, dann schrumpfen. Kritik an der Zwei-Phasen-Wirtschaftsstrategie der Großen Koalition*, „Frankfurter Rundschau”, 18 grudnia 2005.

<sup>6</sup> Por.: *Der Koalitionsvertrag...*, s. 1-47 (załącznik).

rania podatków przez federację, kraje związkowe i gminy, a zwłaszcza sposobu ich wyrównywania pomiędzy poszczególnymi krajami, w tym przede wszystkim przepływu środków finansowych pomiędzy starymi i nowymi krajami związkowymi. Już teraz wywołuje to szereg kontrowersji i emocji, na które nakładają się także sprawy zredukowania zadłużenia poszczególnych ogniw państwowych i dlatego nie wiadomo do końca, czy w ramach projektowanej reformy federacji kwestie podatkowo-finansowe zostaną rozstrzygnięte do końca obecnej kadencji Bundestagu w 2009 r.<sup>7</sup>

W sumie można stwierdzić, iż zainicjowane już pod koniec rządów SPD/S90/Z reformy wewnętrzne, nazwane Agenda 2012, zostały przez rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD przejęte, pogłębione i w dużej mierze wdrożone. Kontrowersyjną reformę zdrowia przyjęto dopiero na początku 2007 r. w wyniku kompromisu między CDU/CSU a SPD. Winny one służyć niezbędnej konsolidacji wewnętrznej, przyczyniając się zarazem w określonej perspektywie czasowej do zwiększenia efektywności oraz konkurencyjności gospodarki niemieckiej w Europie i na świecie. Z drugiej strony należy jednoznacznie stwierdzić, iż częściowo wdrożony przez rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w ciągu roku sprawowania władzy zasygnalizowany wyżej program reform wewnętrznych nie znalazł większego uznania wśród społeczeństwa niemieckiego. Według najnowszych wyników badań ankietowych z listopada 2006 r. znajduje on akceptację zaledwie u jednej trzeciej respondentów<sup>8</sup>.

Zasygnalizowane wyżej reformy wewnętrzne nie pozostały bez wpływu na program Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Nowy rząd deklarował generalnie kontynuację, nie wykluczając w wielu kwestiach szczegółowych modyfikacji czy nowego rozłożenia akcentów. W ujęciu syntetycznym, program powyższy koncentrował się głównie na następujących zasadach i kierunkach:

1) Priorytetowe traktowanie Europy jako głównego kręgu polityki zagranicznej Niemiec, w którym kluczową rolę odgrywać winna polityka integracji europejskiej w ramach UE. W tym kontekście opowiedziano się za dalszą reformą UE, łącznie z działaniem na rzecz przyspieszeniem ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego dla Europy (dalej: TKE), uzgodnienia spójnego budżetu UE na lata 2007–2013 oraz wyważonego poszerzenia unii na Wschód, przy równoczesnym wypracowaniu bardziej przejrzystej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (dalej: EPS). Duże znaczenie przypisywano utrzymaniu przyjaznych stosunków z Francją i z wszystkimi innymi sąsiadami, zmierzając zarazem do rewitalizacji Trójkąta Weimarskiego.

2) Dążenie do ukształtowania efektywnej współpracy transatlantyckiej, nastawionej na ścisłe współdziałanie Niemiec z USA na zasadzie partnerstwa, które zostało poddane ciężkiej próbie w latach 2002–2004 w wyniku kontrowersji wokół interwencji USA w Iraku, do których doszło pomiędzy rządem SPD/S90/Z a administracją prezydenta George'a Busha jr. Między NATO a Wspólną Polityką Zagraniczną, Bezpieczeństwa i Obrony UE rywalizacja winna ustąpić podziałowi zadań, ścisłemu współdziałaniu przy rozwiązywaniu konfliktów oraz przywracaniu stabilizacji i pokoju międzynarodowego. W tym celu należy także doprowadzić do poważnej reformy nie-

<sup>7</sup> Por.: *Die Föderalismus-Reform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (dalej FAZ), 17 września 2005.

<sup>8</sup> *Das Volk weiß nicht, was es will*, „Frankfurter Rundschau”, 2 listopada 2006.

mieckich sił zbrojnych – Bundeswehry, podnosząc jej zdolność do udziału w misjach pokojowych i stabilizacyjnych.

3) Deklarowanie działania na rzecz stabilizacji, bezpieczeństwa i kooperacji w skali Europy i świata przez współdziałanie w ramach UE w sprawach rozwiązywania konfliktów i zwalczania terroryzmu międzynarodowego. W tym kontekście szczególną rolę odgrywa wielostronna współpraca z Rosją, w tym także na polu bezpieczeństwa energetycznego, ale też kooperacja z Ukrainą oraz innymi krajami dawnej Wspólnoty Niepodległych Państw (dalej WNP).

4) Dążenie do pogłębienia reformy ONZ, wzmocnienia Światowej Organizacji Handlu (dalej WTO) oraz innych struktur o charakterze multilateralnym, których reforma może się przyczynić do lepszego rozwiązywania wielu problemów globalnych. Polityka rozwojowa winna zmierzać do zwalczania biedy, eliminacji konfliktów oraz działania na rzecz przezwyciężania podziału na bogatą Północ i biedne Południe, oraz dysproporcji rozwojowych i zagrożeń współczesnego świata. W tym kontekście deklarowano gotowość do wielostronnego współdziałania w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego<sup>9</sup>.

W trakcie rozmów koalicyjnych uzgodniono równocześnie, iż dwa główne tradycyjne resorty związane z realizacją polityki zagranicznej przypadną całkowicie SPD:

1) Urząd Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – dalej AA) – z ministrem Frankiem Walterem Steinmeierem (długoletnim bliskim współpracownikiem byłego kanclerza, G. Schrödera, pełniącym od jesieni 2002 do jesieni 2005 r. funkcję szefa jego Urzędu Kanclerskiego), który z urzędu sprawuje ogólny nadzór nad polityką zagraniczną. Ważną funkcję sekretarza stanu w AA ds. Europejskich przejął długoletni doradca Schrödera R. Silberberg, sprowadzony tam przez Steinmeiera i kierujący między innymi przygotowaniami do prezydencji Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r.

2) Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – H. Wietzorek-Zeul, która pełni powyższą funkcję bez przerwy od 2002 r.

3) Polityka bezpieczeństwa i obronna znalazła się całkowicie w gestii CDU – z ministrem obrony F. J. Jungiem.

4) Dwa resorty, blisko związane z polityką zagraniczną, podzielono pomiędzy dwóch koalicjantów – resort finansów, który objął minister P. Steinbrück (SPD) oraz gospodarki i technologii, które objął M. Glos (CSU). Do powyższego resortu przeniesiono z powrotem z resortu finansów sztab współpracowników zajmujących się kwestiami integracji europejskiej i UE, którzy pozostawali tam od 1999 r., a więc od czasu, kiedy ministerstwem finansów w latach 2004–2005, kierował były przewodniczący SPD, a późniejszy współzałożyciel partii lewicowej – Lewica/PDS, O. Lafontaine.

Wytyczanie linii i kontroli polityki zagranicznej należy, zgodnie z artykułem 65 Ustawy Zasadniczej, bezpośrednio do kanclerz A. Merkel, w związku z tym szef Wydziału 5 Urzędu Kanclerskiego, zajmującego się całokształtem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Ch. Heussgen, został równocześnie jej doradcą ds. europejskich. Posiada bogate doświadczenie zarówno w dyplomacji niemieckiej, jak też

<sup>9</sup> Zob.: *Der Koalitionsvertrag...*, s. 125–140.

UE, gdzie przez kilka lat był bliskim współpracownikiem Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB, J. Solány.

Znacznemu obniżeniu uległ także wiek sekretarzy stanu i dyrektorów politycznych w poszczególnych resortach zajmujących się polityką zagraniczną i bezpieczeństwem. Większość z nich posiada zdecydowanie proeuropejską orientację polityczną<sup>10</sup>. Reasumując, należy stwierdzić, iż ze względu na skład osobowy oraz program, rząd CDU/CSU/SPD kontynuował będzie zasadniczo politykę zagraniczną swego poprzednika – koalicji SPD/S90/Z, z kanclerzem Schröderem na czele. W zgodnej ocenie specjalistów niemieckich, polityka zagraniczna dwóch gabinetów Schrödera była jednak zróżnicowana. O ile w pierwszym okresie, do wyborów do Bundestagu jesienią 2002 r., była ona skuteczna i osiągała zamierzone cele, to w latach 2002–2005 była już prowadzona chaotycznie, bez przemyślanej koncepcji strategicznej. Doprowadziło to w znacznym stopniu do osłabienia pozycji międzynarodowej Niemiec<sup>11</sup>. Z sytuacji powyższej wyciągnęła określone wnioski nowa kanclerz Angela Merkel, która wyraźnie zmierzała od chwili powstania jesienią 2005 r., Wielkiej Koalicji, nadać polityce zagranicznej Niemiec nowe kierunki.

### Zasadnicze priorytety i inicjatywy w polityce zagranicznej

Na przełomie 2005/2006 r. kanclerz Merkel coraz mocniej angażowała się bezpośrednio w realizację polityki zagranicznej. Wynikało to m.in. z faktu, iż w tym zakresie można było szybciej osiągnąć bardziej wymierne efekty, niż w polityce wewnętrznej, gdzie uwidaczniało się coraz więcej ostrych kontrowersji i napięć między koalicjantami wokół zasygnalizowanych wyżej reform oraz głównych problemów społeczno-gospodarczych. Ograniczyło to praktycznie możliwości szybkiego wdrożenia przez Urząd Kanclerski planowanych reform wewnętrznych. Natomiast polityce zagranicznej w ciągu pierwszego roku swego kanclerstwa udało się Merkel, w ścisłej współpracy z ministrem spraw zagranicznych Steinmeierem, nadać dynamikę, doprowadzając równocześnie do określonego przesunięcia jej priorytetów w poszczególnych kierunkach.

Priorytety polityki zagranicznej Niemiec uwidoczniły się już podczas kilkunastu wizyt oraz rewizyt zagranicznych Merkel. W okresie niespełna roku (pomiędzy listopadem 2005 a 2006) Merkel spotkała się oficjalnie z szefami rządów i państw (poza szczytami UE oraz innymi spotkaniami wielostronnymi, np. G-8 w Petersburgu): Francji kilkakrotnie, USA, Rosji i Polski dwukrotnie, Wielkiej Brytanii, Austrii, Słowacji, Turcji, Izraela, Chin i Watykanu<sup>12</sup>. Bezwzględnym priorytetem w kontaktach międzyrządowych Niemiec pozostały bliskie kontakty i, tradycyjne od 1963 r., konsultacje z Francją. Wykraczały one jednak znacznie poza stosunki bilateralne, stanowiąc ważny element uzgadniania przez oba państwa swoich interesów i stano-

<sup>10</sup> Por.: R. Mützenich, *Die Außen und Sicherheitspolitik Deutschlands unter einer Großen Koalition*, [www.rolfmuetzenich.de/pdf](http://www.rolfmuetzenich.de/pdf) 2005.

<sup>11</sup> Por. szerzej: Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, APZ 2005, nr 32-33, s. 9-15.

<sup>12</sup> Por.: *Kanzlerin unterwegs. 2006*, [www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/DE](http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/DE).

wisk w ramach UE. Pozostałe wizyty i spotkania na szczeblu przywódców odzwierciedlają określone priorytety w polityce zagranicznej Niemiec, wśród których problematyka UE zajmuje nadrzędne miejsce.

W ramach UE inicjatywy rządu CDU/CSU/SPD koncentrowały się na rozwiązywaniu następujących kwestii:

1) Niemcy odegrały konstruktywną rolę w przyjęciu przez Radę Europejską pod koniec grudnia 2005 r. w Brukseli budżetu UE na lata 2007–2013, starając się uwzględniać zarówno interesy państw dużych, jak i małych i średnich. Preferencje dla współpracy z Francją nie przeszkodziły im w wytrwałym poszukiwaniu kompromisu z Wielką Brytanią oraz uwzględnieniu interesów innych państw, w tym także Polski. Na marginesie należy jednak zauważyć, że o ile początkowo Niemcy liczyły na zmniejszenie własnych wpłat do budżetu UE, to po dokładniejszych analizach okazało się, iż ich wpłaty będą większe o ok. 2 mld euro i rocznie ukształtują się na poziomie ok. 10,5 mld euro. Spowoduje to zajęcie przez Niemcy pierwszego miejsca jako płatnika do budżetu UE, a powyższy wkład netto wyniesie 0,42 PKB. Odstąpienie przez kanclerz Merkel 100 mln euro przyznanych przez Komisję Europejską RFN funduszy strukturalnych dla Polski zostało w Niemczech pozytywnie przyjęte, choć wywołało kontrowersje między federacją a starymi krajami związkowymi wokół sposobu wygospodarowania tej brakującej kwoty dla nowych krajów związkowych. Dzięki korzystnym wynikom gospodarczym w latach 2005–2006 Niemcy zadeklarowały równocześnie wypełnienie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu. Przyspieszyło to decyzję Komisji Europejskiej o zaniechaniu procedury nałożenia na Berlin przewidzianych z tego tytułu kar.

2) Na szczycie UE wyraźnie zarysowała się tendencja powrotu Niemiec do roli pośrednika między różnymi grupami państw unii, przy równoczesnym dążeniu do unikania jednostronnego wiązania się z Francją, jak to miało miejsce w ostatnich latach rządów kanclerza Schrödera. Oznacza to chęć odzyskania przez Niemcy zdolności do współpracy i aktywnego współdziałania z różnymi grupami państw w ramach UE.

3) Równocześnie jednak ogromną wagę przywiązywano do harmonizacji prawa i podatków oraz jednolitego traktowania usług na całym obszarze UE. Postulat Niemiec zmierzał m.in. do tego, by państwa nie przestrzegające jednolitego prawa oraz systemu podatkowego pozbawiać określonej wysokości środków z funduszu strukturalnego.

4) Niemcy opowiadały się za wznowieniem procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego dla Europy (TKE), mimo jego odrzucenia w referendum przez Francję i Holandię w 2005 r. Traktowały go jako dokument niezbędny w procesie dalszego reformowania UE. Wejście w życie TKE ma służyć kluczowej z punktu widzenia Niemiec kwestii: nadaniu UE większej legitymacji i tożsamości z jednej strony, a z drugiej usprawnieniu mechanizmu podejmowania decyzji przez Unię.

5) W kwestii dalszego poszerzenia UE Niemcy wypowiadały się ostrożnie za kontynuacją rozmów akcesyjnych z Turcją bez precyzowania terminu ich zakończenia. Poparły natomiast, mimo określonych zastrzeżeń, przyjęcie w poczet członków UE Bułgarii i Rumunii z dniem 1 stycznia 2007 r.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Por. szerzej: H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22.

Rząd CDU/CSU/SPD dążył do wyraźnej poprawy stosunków transatlantycznych, zmierzając zarówno do działania na rzecz umocnienia NATO, jak i polepszenia relacji UE z USA.

- Dyplomacja niemiecka działała konsekwentnie na rzecz przewyciężenia istniejących różnic i trudności w ramach współpracy dwustronnej z USA. Było to widoczne podczas dwukrotnych spotkań prezydenta Busha jr. z kanclerz Merkel w 2006 r. w Waszyngtonie i Stralsundzie oraz w czasie licznych spotkań szefów dyplomacji obu państw. Na marginesie warto podkreślić, iż powyższa aktywizacja kontaktów polityczno-dyplomatycznych świadczyła o ostatecznym przewyciężeniu licznych animozji i kontrowersji niemiecko-amerykańskich, które miały miejsce w końcowym okresie kanclerstwa Schrödera w latach 2003–2005. Obecnie o poprawę stosunków z USA zabiegali zarówno główni politycy chadeccy, jak też socjaldemokratyczni. Nie oznaczało to jednak jednostronnej akceptacji polityki unilateralizmu administracji prezydenta G. Busha<sup>14</sup>.

- Ponadto nie należy tracić z pola widzenia ekonomicznego wymiaru stosunków USA z Niemcami. Według danych Departamentu Gospodarki USA, obroty w wymianie handlowej pomiędzy USA a Niemcami wynosiły za 2005 r. 118,9 mld dolarów, z czego na eksport USA przypadało 34,1 mld, a na import aż 84,8 mld. Oznaczało to, iż deficyt USA osiągnął w 2005 r. wartość 50,7 mld dolarów. Natomiast wartość bezpośrednich skumulowanych inwestycji zagranicznych USA w Niemczech, według danych niemieckich na koniec 2004 r., wynosiła łącznie 88 mld euro, a niemieckich w USA – 135 mld euro.

Ważnym efektem powyższych wizyt i spotkań było odnowienie i zacieśnienie partnerstwa transatlantycznego, w tym ścisłej współpracy NATO z UE oraz USA z UE przy rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych (Afganistan, Irak, Liban i Bałkany Zachodnie). Niemcy odegrały również pozytywną rolę w poszukiwaniu kompromisu w kwestii niedopuszczenia do produkcji przez Iran broni masowego rażenia, angażując się bezpośrednio w bardzo trudny dialog z rządem tego państwa. Dążyły do oparcia współpracy transatlantycznej na partnerstwie, wzajemnych uzgodnieniach oraz ponoszeniu przez UE większej odpowiedzialności międzynarodowej<sup>15</sup>.

Niemcy opowiadały się za również stabilizacją, bezpieczeństwem i współpracą na terenie Europy i obszarze państw WNP.

- Miało to nastąpić przez równoczesne kształtowanie partnerstwa strategicznego zarówno między Niemcami a Rosją, jak też między UE a Rosją, na różnych płaszczyznach, które winny przyczynić się do stabilizacji i modernizacji Rosji oraz jej bliższego związania z Europą.

- Mieściło się w tym pojęciu także partnerstwo energetyczne, które nie powinno doprowadzić do powstania jednostronnej zależności Niemiec od Rosji oraz obciążać

<sup>14</sup> Zob. szerzej: E. Cziomer, *Ewolucja polityki transatlantycznej Niemiec na początku XXI wieku*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, t. 12, Kraków 2004, s. 128–148; *USA/Vereinigte Staaten: Beziehungen zwischen USA und Deutschland*, [www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Laenderinformation/USA](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Laenderinformation/USA).

<sup>15</sup> Zob.: P. Rudolf, *Amerikapolitik: konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*, „SWP Studien” 2006, nr 22, s. 27.

ich stosunków z pozostałymi sąsiadami, w tym zwłaszcza z Polską. W praktyce realizacja partnerstwa strategicznego z Rosją okazała się jednak bardziej złożona<sup>16</sup>.

W sprawach globalnych Niemcy zmierzały równocześnie do osiągnięcia następujących celów politycznych:

- 1) doprowadzenia do reformy i umocnienia ONZ, rozbudowy byłej stolicy RFN – Bonn jako siedziby instytucji ONZ oraz organizacji pozarządowych, nie wykluczając własnego członkostwa jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ,
- 2) dążenia do szerokiego rozumienia pojęcia bezpieczeństwa globalnego przez pryzmat polityki zagranicznej, rozwojowej oraz rozbudowanego instrumentarium prewencji w przypadku zagrożeń pokoju światowego i sytuacji konfliktowych,
- 3) rozwiązywania złożonych problemów i zagrożeń w zakresie ochrony środowiska naturalnego, ochrony praw człowieka i innych spraw globalnych, łącznie z kontrolą zbrojeń i rozbrojeniem<sup>17</sup>.

W odniesieniu do Polski Niemcy były z jednej strony zainteresowane poprawą stosunków wzajemnych oraz rozbudowaniem korzystnej dla obu stron współpracy skierowanej na przyszłość, a z drugiej wyraźnie akcentowały własne interesy narodowe i cele zewnątrzpolityczne.

- Wyraźny wzrost napięć w stosunkach polsko-niemieckich nastąpił na przełomie 2002/2003 r., kiedy to Polska zdecydowanie poparła interwencję zbrojną USA w Iraku, a Niemcy z Rosją, Francją oraz Chinami wystąpiły przeciwko niej na forum ONZ, przyczyniając się w dużym stopniu do braku jej legalizacji przez Radę Bezpieczeństwa<sup>18</sup>.

- Niekorzystnie przedstawiały się również dwustronne stosunki polsko-niemieckie w latach 2003–2005, a więc w końcowej fazie rządów SPD/S90/Z w Niemczech oraz mniejszościowego rządu SLD i UP w Polsce. Zmiana ekipy rządzącej w Polsce jesienią 2005 r. oraz powstanie mniejszościowego rządu PiS, a następnie koalicji PiS, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, którym od lipca 2006 r. kierował bezpośrednio przywódca PiS, Jarosław Kaczyński, oraz powstanie rządu CDU/CSU/SPD w Niemczech, wizyty inauguracyjne Angeli Merkel w Warszawie na początku grudnia 2005 r. i prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Berlinie na początku marca 2006 r. nie doprowadziły, mimo pewnych gestów i prób załagodzenia napięć, do istotnych zmian w relacjach polsko-niemieckich<sup>19</sup>. Do zasadniczych punktów spornych między Niemcami a Polską należały przede wszystkim:

---

<sup>16</sup> Por.: H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume“ Rußlands und der EU*, „SWP Studien“ 2005, nr 34; R. Goetz, *Deutschland und Russland „strategischer Partner“*, [www.dgap.org.de/next.welpolitik](http://www.dgap.org.de/next.welpolitik); Raport OSW i CSM, *Stosunki Rosja – Niemcy w latach 1998–2005*, M. Menkiszak, T. Dąbrowski et al., Warszawa 2006.

<sup>17</sup> Zob.: *Die strategischen Rahmenbedingungen – Globale Herausforderungen*, [w:] *Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, s. 19–26; M. Ch. Durst, J. Pfeiffer, *Herausforderung Globalisierung. Zu den Chancen und Anforderungen der Globalisierung an die Politik in Deutschland*, „Die Politische Meinung”, [Konrad-Adenauer-Stiftung], Mai 2006, s. 31–37.

<sup>18</sup> Por. szerzej: *Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002*, red. A. Pradetto, Hamburg 2003, s. 45–50 i 61–67.

<sup>19</sup> E. Cziomer, *Przesłanki i następstwa politycznych kontrowersji polsko-niemieckich na początku XXI wieku*, [w:] *Po(st)myśły. Polacy i Niemcy w nowej Europie. Tom poświęcony pamięci Henryka Bereski*, red. G. Matuszek, Kraków 2006, s. 71–104; K.-O. Lang, *Doppelspitze in Warschau*, „SPP Aktuell” 2006, nr 7, s. 4.

- a) Zabiegi Federalnego Związku Wypędzonych (BdV) w sprawie budowy w Berlinie Centrum Przeciwko Wypędzeniom. W Warszawie rozpatrywane były w szerszym kontekście działań elit oraz władz niemieckich w kierunku relatywizacji odpowiedzialności Niemiec za skutki II wojny światowej jako pretekstu do kształtowania nowej świadomości narodowej wśród Niemców.
- b) Oczekiwanie przez Polskę, iż rząd federalny poprzez odpowiednie porozumienie międzynarodowe z rządem polskim uniemożliwi osobom fizycznym i prawnym w Niemczech wysuwanie jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych pod adresem Polski.
- c) Odrzucanie przez rząd RP planu budowy przez koncerny niemieckie i Gazprom tzw. gazociągu północnego z Rosji do Niemiec dnem Bałtyku. Pomysł jest popierany przez rząd CDU/CSU/SPD jako ważny element współpracy niemiecko-rosyjskiej i „partnerstwa strategicznego” Niemiec i Rosji.
- d) Podnoszenie istnienia asymetrii pomiędzy szerokimi przywilejami mniejszości niemieckiej w Polsce po 1992 r. a ograniczonym statusem polskiej grupy etnicznej w Niemczech.
- e) Działanie Niemiec na rzecz utrzymania dominującej pozycji w UE kosztem interesów Polski, jak również występowanie między nimi istotnych różnic w kwestii reformy i poszerzenia UE<sup>20</sup>.

W kwestiach powyższych nie doszło do żadnych rozstrzygnięć podczas konsultacji polsko-niemieckich w Berlinie 30 listopada 2006 r.<sup>21</sup> Niemcy odmówiły też spełnienia dwóch głównych postulatów premiera Kaczyńskiego podczas jego pierwszej wizyty w Berlinie – po pierwsze, odnośnie wzajemnego wyrzeczenia się Polski i Niemiec wszelkich roszczeń majątkowych, a po drugie, w sprawie rezygnacji z budowy wspomnianego już wyżej gazociągu bałtyckiego. W tej drugiej sprawie kanclerz Merkel zadeklarowała Polsce jedynie bardzo ogólnikowo pomoc w sprowadzeniu gazu norweskiego na wypadek trudności z dostawami gazu rosyjskiego<sup>22</sup>.

W sumie można więc stwierdzić, iż sprawa przewyciężenia kontrowersji polsko-niemieckich czeka na rozwiązanie, ponieważ stanowi ważny element przyszłej strategii polityki zagranicznej Niemiec.

### Główne wyzwania i założenia długofalowej strategii polityki zagranicznej Niemiec

Układ koalicyjny CDU/CSU/SPD z 11 listopada 2005 r. tworzy ogólne ramy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec do końca obecnej, szesnastej kadencji Bundestagu w 2009 r. Po roku realizacji wymaga dalszej konkretyzacji oraz modyfikacji. Wynika to zarówno z określonych wyzwań i przesłanek zmieniającego się dynamicznie otoczenia zewnętrznego, jak również z konieczności dokonywania konkretyzacji interesów i celów polityki zagranicznej Niemiec w kontekście globalnym i regionalnym. Okolicznością sprzyjającą aktywizacji działań w tym kierunku będzie

<sup>20</sup> Zob.: *Die deutsch-polnischen Streitpunkte*, „Financial Times Deutschland”, 30 października 2006.

<sup>21</sup> Por.: *Nieco bliżej do Berlina*, „Gazeta Wyborcza”, 31 października–1 listopada 2006.

<sup>22</sup> Zob.: *Gazowa oferta z Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 31 października–1 listopada 2006.



przede wszystkim przejęcie przez Niemcy rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Europejskiej oraz Grupie G-8 w pierwszej połowie 2007 r. Powyższemu celowi podporządkowana jest realizacja licznych projektów i analiz naukowych w czołowych niemieckich ośrodkach akademickich oraz specjalistycznych placówkach naukowo-badawczych<sup>23</sup> oraz przygotowane dokumenty w ramach rządu federalnego<sup>24</sup> i partii koalicyjnych, zwłaszcza CDU<sup>25</sup> i SPD<sup>26</sup>. Na podstawie analizy powyższych materiałów i opracowań można, ze względu na charakter niniejszego opracowania, w tym miejscu ograniczyć się jedynie do zasygnalizowania nowych wyzwań oraz elementów składowych strategii polityki zagranicznej<sup>27</sup> i bezpieczeństwa<sup>28</sup> Niemiec.

Generalnie przyjmuje się w nich, iż przed polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Niemiec stoją na początku następujące główne wyzwania i zagrożenia:

1. zakończenie budowy jedności europejskiej przez dalsze usprawnienie funkcjonowania, reformę UE oraz określenie jej ostatecznego kształtu i wzmocnienie jej roli międzynarodowej;
2. dalsze umocnienie partnerstwa i współpracy transatlantyckiej z USA oraz w ramach NATO;
3. umocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego przez zwalczanie terroryzmu międzynarodowego oraz utrzymanie zasady nieprolifracji broni masowego rażenia;
4. konieczność dostosowania się do wymogów globalizacji przy równoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu rozwoju gospodarki rynkowej oraz zachowaniu europejskiego modelu socjalnego jako ważnej przesłanki stopniowego przezwyciężenia masowego bezrobocia oraz zaspokojenia materialnych oczekiwań społecznych;
5. umocnienie pozycji ONZ oraz wykorzystanie takich międzynarodowych organizacji i struktur, jak Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) czy Bank Światowy (BS) do wypracowania partnerstwa strategicznego z czołowymi państwami oraz poszczególnymi regionami świata oraz stworzenie bardziej zrównoważonej polityki rozwojowej w odniesieniu do najbardziej ubogich krajów Południa<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Por. interdyscyplinarną syntezę: *Ausblick. Deutsche Außenpolitik nach Bertram*, red. Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2005. Adresy i linki do stron internetowych wszystkich ważniejszych placówek naukowo-badawczych w Niemczech na temat polityki zagranicznej Niemiec i stosunków międzynarodowych: Links 09//Deutschland, [www.hsfi.de/static.php?id=16681&lang=de](http://www.hsfi.de/static.php?id=16681&lang=de), oraz wykazy zbiorów monografii, studiów, artykułów, itp. za poszczególne lata i miesiące w bibliotece Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik w Berlinie: [www.dgap.org/BiDok/Literatursuche.html](http://www.dgap.org/BiDok/Literatursuche.html).

<sup>24</sup> Zob. stronę internetową rządu federalnego, zawierającą również linki do poszczególnych resortów zajmujących się polityką zagraniczną, rozwojową i obrony [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>25</sup> Zob. analizę: *Deutschlands Verantwortung und Interessen in Europa und in der Welt wahrnehmen*. Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 20. Parteitag am 27./28. November 2006 in Dresden, [www.cdu.de](http://www.cdu.de).

<sup>26</sup> Zob. *SPD Europäische Union – Europa-Konferenz der SPD am 5. November 2006*, [www.faz.net](http://www.faz.net).

<sup>27</sup> Por. Rede des Bundesaußenministers Steinmeier bei der Konferenz der SPD-Bundestagsfraktion am 25.09.2006, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden); Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Rahmen einer Vortragsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 08.11.2006, [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11).

<sup>28</sup> Zob. *Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, [www.weissbuch.2006\\_mB-sig.text](http://www.weissbuch.2006_mB-sig.text).

<sup>29</sup> Zob.: *Deutschlands Verantwortung und Interessen in Europa und in der Welt wahrnehmen...*; R. Mütznich, *Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands...*

Z tych wyzwań i zagrożeń wynikają konsekwencje dla kształtowania strategii średnio- i długofalowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec na początku XXI w. Stawia to przed koalicją CDU/CSU/SPD w najbliższym okresie zadanie aktywnego zaangażowania się w osiągnięcie najważniejszych celów, które w ujęciu syntetycznym przedstawiają się następująco:

1) W zakresie priorytetowego znaczenia UE i problematyki europejskiej do najważniejszych elementów powyższej strategii zewnątrzpolitycznej Niemiec można zaliczyć przede wszystkim:

- Zainicjowanie w wyniku wnikliwych studiów i analiz oraz koordynacji między wszystkimi resortami rządu federalnego, pod kierunkiem wspomnianego sekretarza stanu w AA – R. Silberberga, szczegółowych wytycznych programu przewodnictwa Niemiec w Radzie UE w pierwszym półroczu 2007 r. Będzie on konkretyzowany po uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń niemieckich, konsultacji z Komisją Europejską oraz 27 państwami członkowskimi UE, różnymi środowiskami ekspertów, doradców i grupami interesu w Niemczech. Z merytorycznego i politycznego punktu widzenia, hierarchia podejmowanych w programie prezydencji Niemiec zadań przedstawia się następująco: 1) proces ratyfikacji TKE, 2) dalsze rozszerzenie UE oraz kształt przyszłej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), 3) rozbudowa Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony (WPZBiO) UE w kontekście bezpieczeństwa energetycznego oraz procesu globalizacji<sup>30</sup>.

- Rząd CDU/CSU/SPD uważa TKE za niezwykle potrzebny oraz niezbędny z punktu widzenia dalszego sprawnego funkcjonowania i przyszłego rozwoju UE oraz zabezpieczenia interesów Niemiec jako jej największego członka i głównego płatnika netto. Niemcy ratyfikowały ogromną większością parlamentarną TKE już w maju 2005 r. i stoją na stanowisku, iż po zakończeniu zainicjowanej po niepowodzeniach referendum we Francji i Holandii w połowie 2005 r. tzw. „przerwy refleksyjnej” należy kontynuować proces ratyfikacyjny. Obecnie ratyfikowało TKE już 18 państw, a po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do UE 1 stycznia 2007 r., które to kraje muszą automatycznie przyjąć powyższy dokument, stan ratyfikacji osiągnie ponad dwie trzecie państw członkowskich UE. W okresie przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 r. Niemcy nie liczą wprowadzić na ratyfikację TKE w dotychczasowej formie (planuje się m.in. zmianę jego nazwy na Traktat, względnie dokument, Podstawowy lub Ogólny), ale doprowadzą na przygotowywanej na 50-lecie podpisania Traktatów Rzymskich EWG specjalnej konferencji do przedstawienia stosownej deklaracji na temat zmodyfikowanego TKE, która byłaby do przyjęcia przez wszystkie 27 państw członkowskich do 2009 r. Strategia rządu CDU/CSU/SPD przewiduje przyjęcie zmodyfikowanego traktatu w kilku fazach. W pierwszej fazie zostałyby przyjęte pierwsza i druga część dotychczasowego TKE, jeszcze przed lub tuż po wyborach parlamentarnych we Francji i Holandii, ale prawdopodobnie w okresie przewodnictwa Francji w Radzie UE w 2008 r. Natomiast trzecia część zmodyfikowanego traktatu winna zostać przyjęta ostatecznie w 2009 r., łącznie

<sup>30</sup> Por.: Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft. Stand und Vorbereitung in der Bundesregierung. Rede vom Staatssekretär R. Silberberg am 4. Oktober 2006, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservis/Presse/Reden/20](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservis/Presse/Reden/20).

z kompleksowym przeglądem stanu finansów oraz polityki wszystkich członków UE. W wielu tych kwestiach Niemcy jako czołowy płatnik netto będą miały głos decydujący, przy współpracy z największymi państwami członkowskimi. W celu wywarcia presji na niektóre państwa członkowskie, sceptycznie lub wręcz negatywnie nastawione do TKE, Niemcy odmówiły rezygnacji z prawa weta i zastąpienia go głosowaniem większością w III filarze TUE w odniesieniu do spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W Berlinie liczy się bowiem na to, iż spowoduje to zmianę stanowiska wielu państw, w tym także Polski, odrzucających w każdej formie TKE<sup>31</sup> (zob. szerzej tekst J. J. Węca w niniejszym tomie).

- Wiele wskazuje na to, iż Niemcy są obiektywnie zainteresowane bliższą współpracą z Polską jako średniej wielkości krajem europejskim oraz ich bezpośrednim sąsiadem nie tylko w aspekcie bilateralnym, ale również w ramach UE. Współpraca taka będzie wymagała jednak dalszych konsultacji oraz osiągnięcia m.in. kompromisu w takich sprawach jak: ratyfikacja i wdrożenie w zmodyfikowanej formie TKE oraz uzgodnienie wspólnej polityki energetycznej UE, szczególnie uwzględniając współdziałanie niemiecko-rosyjskie w zakresie inwestycji energetycznych, w tym zwłaszcza budowy gazociągu północnego na dnie Bałtyku (zob. szerzej tekst Beaty Moło w niniejszym tomie). Ważnym krokiem w tym kierunku mogłoby być ponowne ożywienie współpracy niemiecko-francusko-polskiej w ramach Trójkąta Weimarskiego (TW). Proces powyższy mógłby zostać zainicjowany podczas planowanego na grudzień 2006 r. kolejnego spotkania w ramach TW w Niemczech<sup>32</sup>.

- W sprawie dalszego poszerzenia UE po 2007 r. strategia Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD nie jest jeszcze jednolita, zwłaszcza w kwestii członkostwa Turcji. Przywódcy CDU i CSU sceptycznie odnoszą się do perspektywy nawet jej odległego członkostwa ok. 2020 r., opowiadając się jedynie za możliwością uzyskania przez Turcję statusu „partnera uprzywilejowanego” UE. Natomiast kierownictwo SPD podtrzymuje zalety przyszłego członkostwa Ankary ze względu na korzyści gospodarcze, zbliżenie UE do świata islamskiego oraz zasadnicze podniesienie rangi i znaczenia strategicznego oraz międzynarodowego UE<sup>33</sup>. Generalnie Niemcy widzą bliską perspektywę członkostwa wyłącznie dla Chorwacji, o ile będzie ona w stanie spełnić określone warunki polityczne. Natomiast zarówno pozostałe kraje bałkańskie, śródziemnomorskie i Europy wschodniej, w tym również promowana przez Polskę Ukraina, nie posiadają w najbliższym okresie jasnej perspektywy członkostwa i mogą jedynie liczyć na zacieśnienie bliższej kooperacji UE w ramach EPS. Winny one wykorzystać ten okres na pogłębienie reform wewnętrznych, licząc jednak na większą pomoc i przywileje Brukseli oraz systematyczne zwiększanie powiązań z dotychczasowymi krajami członkowskimi UE<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Por. szerzej: J. Janing, *Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Jahrbuch der europäischen Integration 2006*, red. W. Weidenfeld, W. Wessels, Berlin 2006, s. 313-319.

<sup>32</sup> Por.: B. Koszeł, *Trójkąt Weimarski*, Poznań 2006.

<sup>33</sup> Por.: *Europa-Konferenz der SPD...*

<sup>34</sup> Por.: *Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)*, [www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Europa/Aussenpolitik/Regio](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Europa/Aussenpolitik/Regio).

• Niemcy opowiadają się jednoznacznie za europeizacją i aktywizacją działań WPZBiO, łącznie z perspektywą tworzenia własnej armii oraz jej dowództwa. Winno się to jednak dokonać przy zachowaniu ścisłej współpracy między UE a NATO. Siły europejskie winny również mieć możliwość samodzielnego prowadzenia uzgodnionych akcji militarnych. Przeobrażeniom powyższym winna także służyć restrukturyzacja w skali całej UE przemysłu zbrojeniowego, którego nakłady i rozwój muszą wyjść poza granice państw, przynosząc wymierne korzyści koncernom poszczególnych państw członkowskich, w tym także niemieckim. Wysuwa się także postulat jak najszybszego ustanowienia urzędu ministra spraw zagranicznych UE dla lepszej koordynacji polityki zagranicznej Unii.

2) Na polu polityki bezpieczeństwa strategia wskazuje na ścisłą współzależność pomiędzy bezpieczeństwem zewnętrznym a wewnętrznym. Wymaga to zwiększenia udziału oddziałów Bundeswehry nie tylko w misjach pokojowych, ale także w prowadzonych poza granicami kraju akcjach antyterrorystycznych, które są istotne zarówno dla bezpieczeństwa i pokoju światowego, jak też dla ochrony interesów gospodarki niemieckiej, w tym także źródeł jej zaopatrzenia w surowce energetyczne. Należy w miarę możliwości doprowadzić do ujednolicenia ustawodawstwa antyterrorystycznego w krajach członkowskich UE i NATO, aby skuteczniej zwalczać wszelkie wyzwania i zagrożenia międzynarodowe i wewnętrzne. W tej sprawie niezbędne jest także wzmocnienie współpracy policji i służb specjalnych przy rozwiązywaniu konkretnych zagrożeń terrorystycznych.

3) Ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczy, demograficzny oraz położenie geopolityczne w Europie Niemcy przywiązują ogromne znaczenie do kształtowania partnerstwa strategicznego z USA i Rosją, jak również do potrzeby działania na rzecz stabilizacji i pokoju na Bliskim i Środkowym Wschodzie.

Podkreślając decydujący wkład USA w wyzwolenie Europy podczas II wojny światowej, upadek „realnego socjalizmu” w 1989 r. oraz pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r., rząd A. Merkel podkreśla potrzebę powrotu do ścisłej i rzeczowej współpracy transatlantycznej Niemiec i całej UE z USA. Choć zarazem uznaje za szkodliwe dla obu stron napięcie i kontrowersje niemiecko-amerykańskie podczas przygotowania interwencji zbrojnej przeciwko Irakowi w latach 2002–2003, nie akceptuje też tworzenia przez administrację prezydenta Busha tzw. koalicji chętnych oraz forsowania polityki unilateralizmu i podziału na „starą” i „nową” Europę. Niemcy proponują zatem USA zawarcie nowego układu o zacieśnieniu współpracy transatlantycznej z UE, w którym sprecyzowane zostałyby mechanizmy współdziałania między UE a NATO oraz USA a UE na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i militarnej. Nie zostały do tej pory efektywnie wykorzystane możliwości pogłębienia kooperacji w zakresie polityki obronnej, współdziałania służb specjalnych, wymiany młodzieży, współpracy naukowo-badawczej itp. Wyzwania stojące przed USA i ich sojusznikami w Europie wymagają więc wielu przemyśleń i nowych inicjatyw oraz stworzenia lepszych przesłanek do współdziałania w najbliższej przyszłości.

4) Niemcy, UE i cały Zachód winny być zainteresowane powodzeniem reform w Rosji. Niemcy jako najważniejszy partner gospodarczy Rosji zmagają się także do kształtowania partnerstwa strategicznego między UE a Rosją, które winno zostać oparte na

uniwersalnych wartościach Rady Europy, włączając w to kraje Europy Środkowo-Wschodniej. W interesie Niemiec i Zachodu leży to, aby ściśle współpracować z Rosją w NATO i G-8, umożliwiając jej także rychłe przystąpienie do WTO. Współdziałanie z Rosją nie wyklucza równoczesnego prowadzenia z nią krytycznego dialogu na temat łamania praw człowieka oraz nieprzestrzegania standardów demokratycznych zarówno w Rosji, jak i na obszarze WNP. Dialog ten zmierzać powinien do stopniowego przezwyciężania istniejących tam barier i tendencji utrudniających kształtowanie zasad praworządności, swobody mediów oraz zrębów społeczeństwa obywatelskiego. Nie należy jednak stracić z pola widzenia określonych korzyści ze współdziałania z Rosją na polu zwalczania terroryzmu międzynarodowego i rozwiązywania wielu złożonych problemów globalnych.

5) Niemcy opowiadają się za zwiększeniem własnego zaangażowania w ramach UE w proces pokojowy na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Powinno ono objąć zarówno relacje między Izraelem a Autonomią Palestyńską oraz jego sąsiadami, koncentrując się nie tylko na wysyłaniu w ten region misji pokojowych (Liban 2006), jak też udzielanie znacznej pomocy finansowej oraz działania na rzecz stabilizacji regionalnej. Niemcy zajmują teraz bardziej wyważone stanowisko wobec interwencji USA w Iraku w 2003 r., wykluczając z jednej strony bezpośrednie zaangażowanie i poparcie militarne dla obecności USA, ale z drugiej umorzyły zadłużenie Bagdadu wobec Niemiec w wysokości ponad mld euro oraz udzieliły pomocy przy szkoleniu irackich sił policyjnych poza granicami Iraku. W kwestii zabiegów Iranu o produkcję własnego arsenału nuklearnego Niemcy zostały włączone wspólnie z Wielką Brytanią i Francją w tzw. dialog krytyczny z kierownictwem irańskim, przeciwstawiając się równocześnie wszelkim planom prewencyjnego uderzenia militarnego na Iran zarówno ze strony USA, jak i Izraela.

6) Wysoka pozycja Niemiec w gospodarce, a zwłaszcza w handlu światowym, zmusza je do aktywnego współdziałania na różnych etapach kształtowania procesu globalizacji. Główne kierunki długofalowych działań Niemiec na tym polu to:

- Zabiegi w ramach UE o ograniczenie lub znoszenie w handlu międzynarodowym wszelkich form protekcjonizmu, otwieranie rynków zbytu i podnoszenie zdolności konkurencyjnej w skali globalnej, zgodnie z zasadami WTO. Wymaga to od nich równocześnie utrzymania czołowej pozycji gospodarczej w ramach UE.
- Rząd CDU/CSU/SPD opowiada się za przeprowadzeniem głębokiej reformy oraz wzmocnieniem pozycji międzynarodowej ONZ. Zabiega też o członkostwo zbiorowe dla UE, co jednak nie jest możliwe w świetle aktualnie obowiązującej KNZ z 1945 r. Gdyby to nie było możliwe w dłuższej perspektywie czasowej, wtedy Niemcy ponownie wystąpią z postulatem zajęcia stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.
- Dążenie do wypracowania bezpiecznej i opłacalnej polityki energetycznej z uwzględnieniem możliwości zaopatrzenia w przyjazne środowisku naturalnemu surowce energetyczne. Strategia działania w powyższym zakresie winna uwzględniać następujące działania: a) wyeliminowanie tendencji do wykorzystywania przez niektóre państwa surowców energetycznych jako instrumentów nacisku politycznego; b) zabieganie w ramach UE o wspólną kartę energetyczną; c) zaangażowanie się Niemiec, po wygaśnięciu protokołu z Kioto, w wypracowanie nowych zasad ograniczania emisji

gazów cieplarnianych, zmniejszając do 2012 r. emisję Niemiec o 21%; d) w celu zmniejszenia zależności od dostaw zewnętrznych surowców energetycznych oraz zmniejszenia zanieczyszczeń środowiska naturalnego poszerzenie oferty tzw. mieszanki energetycznej (ropa naftowa, węgiel kamienny i brunatny, gaz i gaz płynny, energia nuklearna i źródła odnawialne: woda, wiatr, słońce); e) wypracowanie określonych uregulowań prawno-finansowych pomiędzy krajami posiadającymi zasoby surowców energetycznych i sprawującymi kontrolę nad ich tranzytem a odbiorcami; f) rozbudowa nowych źródeł zaopatrzenia Niemiec w surowce energetyczne, w tym ukończenie zainicjowanego w 2005 r. gazociągu bałtyckiego oraz przygotowanie portu w Wilhelmshaven do przyjmowania statków z gazem płynnym (LPG) z Algierii i Bliskiego Wschodu; g) prowadzenie prac badawczych i budowy prototypów w dziedzinie doskonalenia odnawialnych źródeł energii oraz ochrony środowiska naturalnego; h) dążenie do tworzenia nowych miejsc pracy na bazie nowoczesnych technologii w ochronie środowiska oraz wykorzystanie różnych źródeł energii; i) dążenie do zwiększenia w Niemczech zużycia prądu z surowców odnawialnych do 12,5% w 2012 r., z możliwością jego dalszego podniesienia w 2020 r.

7) W kontekście wysokiej pozycji gospodarczej oraz wzrastającej roli politycznej w skali globalnej, Niemcy są zainteresowane wypracowaniem zmodyfikowanej strategii w stosunku do nowych mocarstw regionalnych. W tym celu zakłada się przede wszystkim:

- Dążenie do zacieśnienia współpracy z takimi mocarstwami jak: Chiny, Indie, Meksyk, Brazylia i Afryka Południowa nie tylko na płaszczyźnie dwu- lecz także wielostronnej w ramach UE. Kraje te cechuje zarówno dynamiczny rozwój, jak i przyrost siły. Chodzi nie tylko o poszerzanie współpracy gospodarczej, ale również podejmowanie prób coraz silniejszego wciągania tych państw, poza Chinami posiadającymi już status mocarstwa, w rozwiązywanie nie tylko problemów regionalnych, ale i globalnych. W odniesieniu do Chin rozważa się nawet stworzenie możliwości włączenia ich we współpracę w ramach G-8, co jednak budzi również szereg kontrowersji ze względu na charakter ich ustroju politycznego oraz stałe łamanie praw człowieka.

- W 2005 r. UE partycypowała w 61% światowej pomocy dla krajów rozwijających się. Niemcy wyasygnowały na ten cel 7,5 mld euro oraz 1,9 mld euro w ramach funduszu rozwojowego UE. Dało im to piąte miejsce wśród krajów-darczyńców w skali globalnej. W ramach postulowanej przez Niemcy długofalowej pomocy rozwojowej winny nastąpić istotne zmiany, zmierzające do podniesienia jej efektywności przez:
  - a) zaostrzenie kryteriów jej przyznawania dla poszczególnych regionów i krajów;
  - b) uzależnienie zwiększenia pomocy rozwojowej od poprawy stabilności wewnętrznej i zdolności przeprowadzania reform;
  - 3) umorzenie długów oraz przydzielenie pomocy humanitarnej dla krajów najbiedniejszych przy możliwości zmiany sytuacji wewnętrznej oraz współdziałania z ONZ oraz licznymi organizacjami pozarządowymi.

- Przyznanie przy pomocy rozwojowej wyraźnych preferencji dla krajów Afryki ze względu na wysoki stopień opóźnień, brak stabilizacji, występowanie licznych konfliktów zbrojnych, systemów dyktatorskich, chorób zakaźnych i innych plag społecznych. Zwiększenie pomocy rozwojowej UE i Niemiec dla Afryki staje się konieczne także z powodu zwiększenia wpływów Chin na tym kontynencie. Nie

zwolni to jednak zarówno Niemiec, jak i Komisji Europejskiej z dalszego udoskonalenia dotychczasowej pomocy. Preferencje dla Afryki nie mogą przy tym doprowadzić do obniżenia pomocy rozwojowej dla krajów Azji i Ameryki Łacińskiej<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

Z przedstawionej powyżej analizy uwarunkowań, stanu i perspektyw polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, pod kierunkiem Angeli Merkel, od 2005 r., wynikają następujące ogólne wnioski:

1) Utworzenie w listopadzie 2005 r. rządu Wielkiej Koalicji stworzyło warunki polityczne do wdrożenia niezbędnych, choć ograniczonych, reform wewnętrznych, przyczyniając się także do aktywizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, w której ważnym elementem było poszukiwanie dróg i metod lepszej realizacji interesu narodowego Niemiec.

2) W ciągu ponadrocznej działalności rządu polityka zagraniczna Niemiec stanowiła w dużej mierze kontynuację polityki poprzednika – rządu SPD/S90/Z, doprowadzając do jej widocznej modyfikacji głównie w dziedzinie poprawy stosunków transatlantyckich, zwłaszcza zaś zacieśnienia współpracy z USA. Zmianie uległ ponadto styl uprawiania polityki zagranicznej, nastawionej teraz w większym stopniu na kooperację i poszukiwanie kompromisu niż forsowanie za wszelką cenę decyzji jednostronnych.

3) Głównym kręgiem zainteresowań polityki zagranicznej Niemiec pozostała Europa. Politykę tę realizowano zarówno w ramach UE, współpracy z najbliższymi sąsiadami, jak i zachowując partnerstwo strategiczne z Rosją.

4) W ciągu 2006 r. w Niemczech przystąpiono do prac nad poszczególnymi elementami długofalowej, do końca obecnego dziesięciolecia XXI w., strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Uczestniczą w niej zarówno resorty rządu federalnego, partie koalicji rządzących, jak i niezależne fundacje oraz ośrodki naukowe, zlokalizowane w instytutach naukowo-badawczych i ośrodkach akademickich.

Powstaniu powyższej strategii sprzyja fakt sprawowania przez Niemcy w pierwszym półroczu 2007 r. przewodnictwa w Radzie Europejskiej i Grupie G-8. Dało to impuls do powstania szeregu oficjalnych dokumentów rządowych i partyjnych, analiz, studiów naukowych i publicystycznych na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

### **Stand und Perspektiven deutscher Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD Zusammenfassung**

Der Beitrag hat einen gegenwärtigen und prognostischen Charakter, konzentriert sich der Reihe nach auf die Analyse allgemeiner interner Bedingungen und Voraussetzungen der Außenpolitik der Regie-

<sup>35</sup> Por. Ch. Hacke, *Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel*, APZ 2006, nr 43, s. 30-37.

rung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD, auf ihre grundsätzliche Interessen und Prioritäten, sowie Initiativen seit ihrer Entstehung im November 2005, sowie auf einen Versuch, die mittel- und langfristige außenpolitische Strategie im Kontext der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen im europäischen und globalen Ausmaß zu gestalten.

Die wichtigste Stelle nimmt die Analyse der europäischen Integrationspolitik Deutschlands ein, in der die Grundprioritäten waren: Funktionsweise, Reformen und eine weitere EU-Erweiterung. Diese Angelegenheiten werden gemeinsam mit der Modifizierung und künftigen Ratifizierung des Verfassungsvertrages für Europa zu zentralen Punkten der EU-Präsidentschaft.

Im Rahmen der G-8-Präsidentschaft wird Deutschland in einem stärkeren Ausmaß sich für die Lösung globaler Probleme engagieren, insbesondere im Bereich Umweltschutz, Bekämpfung des internationalen Terrorismus u. ä. sowie für die Stärkung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, insbesondere für die ärmsten und verschuldeten Südländer.

Nach dem Regierungswechsel in Deutschland und Polen im Herbst 2005 kam es zu keinem wesentlichen Durchbruch zwischen den beiden Staaten sowohl bezüglich der Reform der Funktionsweise und der energetischen Sicherheit der EU, als auch in bilateralen Problemen, darunter insbesondere bezüglich der Nordpipeline von Russland nach Deutschland. Die oben erwähnten Sachbereiche werden weiterhin Gegenstand deutsch-polnischer Gespräche sein.



Helmut Wagner

## **DIE NEUE DEUTSCHE AUßENPOLITIK DER NEUEN KANZLERIN ANGELA MERKEL**

### **Einleitung**

Durch Erfahrungen bin ich vorsichtiger geworden; ob auch klüger, das wird sich erst noch zeigen. Als Bundeskanzler Gerhard Schröder sein Amt gerade angetreten hatte, bin ich 1998 von einem Kollegen gefragt worden: Was erwarten Sie? Welchen Stempel wird er der deutschen Außenpolitik aufdrücken?<sup>1</sup> Voller Überzeugung habe ich ihm damals dem Sinne nach geantwortet: Die Bundesrepublik ist durch ihre Mitgliedschaft in der NATO und der EU so fest eingebunden, dass sich an ihrer traditionellen, von Adenauer in der Nachkriegszeit geprägten Außenpolitik nichts Grundsätzliches ändern wird. Allenfalls in Nuancen wird sie sich durch die Persönlichkeit des neuen Bundeskanzlers von der bisherigen unterscheiden. Zu einem Bruch wird es, kann es gar nicht kommen.

Wie vier Jahre später, 2002, ersichtlich geworden ist, ist das eine total falsche Annahme gewesen. Ich werde, durch diese Lektion gewarnt, diesmal anders vorgehen: Ich werde zwei Varianten deutscher Außenpolitik vorstellen, von denen ich keine gänzlich ausschließe. Zunächst werde ich auf die Außenpolitik Schröders eingehen, die ich als einen Rückfall in die traditionelle, deutsch-zentrierte Politik begreife. Ich werde sodann die Grundzüge der Außenpolitik Adenauers in Erinnerung rufen, die ich als eine europa-zentrierte Politik betrachte. Und ich werde schließlich auf die Außenpolitik Angela Merkels zu sprechen kommen, die es erst noch zu definieren gilt.

---

<sup>1</sup> Dieser Kollege war Erhard Cziomer, Professor an der Jagiellonen-Universität Krakau.

Dabei werde ich nicht so vorgehen, wie es kürzlich Christian Hacke getan hat. Er hat zwischen drei "Weltzonen" unterschieden, die je ein anderes außenpolitisches Verhalten erfordern würden: die post-moderne, womit er im Wesentlichen die EU gemeint hat, die klassisch-moderne, wie er die Welt der großen Mächte bezeichnet hat, und die vor-moderne Weltzone, die für ihn mit der Dritten Welt nahezu identisch ist<sup>2</sup>. Er hat gemeint, dass die Bundesrepublik in Zukunft nicht umhin kommen werde, sondern wohl oder übel gezwungen sei, gleichzeitig auf diese drei ganz verschiedenen Herausforderungen zu reagieren und sich in allen drei Weltzonen zu engagieren. Dazu aber hält er einen erneuten Paradigmenwechsel der deutschen Außenpolitik nach 1949 für unabdingbar. Der erste, der nach-adenauersche, ist nach ihm, wenn ich ihn richtig verstanden habe, durch den Zusammenbruch der bipolaren Welt im Jahre 1990 erfolgt, in Deutschland aber mit einiger Verzögerung erst 1998, von der Regierung Schröder, nachvollzogen worden. Für einen erneuten Paradigmenwechsel der deutschen Außenpolitik, den er sich als ein "dreipoliges Paradigma" vorstellt, hat er sich stark gemacht.

Ich werde bedeutend bescheidener sein. Meine folgenden Überlegungen werden sich darauf konzentrieren, nach Möglichkeit zu eruieren, welche Stellung die neue Bundeskanzlerin zu drei oder vier außenpolitischen Akteuren bezogen hat: zur EU, zu Russland, zu Polen und zur Ukraine. Selbst diese begrenzte Zielsetzung ist zugegebener Maßen nicht leicht zu realisieren gewesen, da Angela Merkel im wahren Sinne des Wortes eine außenpolitische Novizin ist und es jedem Analysten äußerst schwer fallen dürfte, sich aus ihren sparsamen Äußerungen zur Außenpolitik einen Reim zu machen. Davon allerdings, ob es ihr gelingen wird, ihren eigenen außenpolitischen Standort eindeutig zu bestimmen und ob ihr die Umstände dabei möglicher Weise zu Hilfe kommen werden, wird es abhängen, ob sie einem außenpolitischen Interregnum vorstehen oder aber der deutschen Außenpolitik ihren persönlichen Stempel aufzudrücken in der Lage sein wird.

## Das außenpolitische Erbe Gerhard Schröders

Meine ursprüngliche Einschätzung, dass Gerhard Schröder die Kontinuität der Adenauer-Außenpolitik fortsetzen würde, ist wohl dadurch bestimmt worden, dass er sich anfangs mit Erfolg bemüht hat, den Anschein zu erwecken, an ihr nicht rütteln zu wollen. Mit Lob an ihr hat er jedenfalls nicht gespart. Sein späteres Verhalten lässt in meiner Sicht allerdings nur den Schluss zu, dass er – als außenpolitischer Novize, der er seinerzeit war – gar nicht verstanden hat, warum es Adenauer gegangen war, sondern dass er, außenpolitisch unbedarft, es den Führern anderer Mittelmächte einfach gleichtun wollte und Spaß daran gefunden hat; zumal er bei allen seinen außenpolitischen Eskapaden der Unterstützung einer Mehrheit seiner Landsleute sicher gewesen ist. Das ist vielleicht das Bedenklichste an seiner Außenpolitik

---

<sup>2</sup> Ch. Hacke, *Mehr Bismarck, weniger Habermas: Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik?*, „Internationale Politik“, Juni 2006, S. 68f.

gewesen, dass er mit ihr, vorgeblich deutsche Interessen verfolgend, tiefsitzende deutsche Vorbehalte und Neigungen bedient hat.

Den europäischen Vorbehalten, die Schröder genährt hat, entspricht sein eigenes Verhältnis zur europäischen Integration. Sie ist ihm nie eine Herzensangelegenheit, sondern stets nur Kalkül gewesen. Die großen Integrationsschritte, die in seiner Amtszeit erfolgt sind, die Einführung einer gemeinsamen Währung – des Euro und die Arbeit des Verfassungskonvents, des Brüsseler Verfassungsvertrags, gehen nicht auf seine Initiative zurück und haben sein politisches Interesse nicht gefunden. Sein europäisches Engagement ist im Gegensatz zu früheren deutschen Kanzlern blass geblieben. Dagegen hat er seinen Teil dazu beigetragen, die EU durch seine Haltung zu den USA und zu Russland zu spalten. Dabei ist höchstens sein Geschick zu bewundern gewesen, wie er sich dabei traditionelle anti-amerikanische Affekte und traditionelle pro-russische Neigungen in seinem eigenen Volke zu nutze gemacht hat.

Durch sein Verhalten hat Schröder aus eigenem Antrieb, nicht gezwungenermaßen gegen drei europa-politische Grundsätze der adenauerschen Außenpolitik verstoßen: Erstens, dass die europäische Einigung Vorrang vor nationalen Interessen hat; zweitens, dass deutsche Politik sich im eigenen Interesse in den Dienst Europas zu stellen hat; und dass es drittens Deutschlands Aufgabe ist, in Europa zu vermitteln und nicht zu spalten, auf die Integration gerade auch der Außenpolitik zu drängen, nicht sie zu verweigern. Schröder hat auf seine Weise dafür gesorgt, dass der Eindruck entstehen konnte, die Leitlinien der adenauerschen Außenpolitik, die sich – negativ formuliert – als national-politische Enthaltensamkeit und – positiv formuliert – als europa-politisches Engagement begreifen lassen, hätten nur solange Gültigkeit gehabt, solange Deutschland geteilt und als Ganzes gar nicht handlungsfähig gewesen sei. Sie wären nunmehr außer Kraft gesetzt worden. Die bisherigen Hemmungen könne – ja müsse es abschütteln, nachdem die äußeren Zwänge, seine eigene Kraft voll zu entfalten, weggefallen seien. Das Intermezzo der welt- und europa-politischen Zurückhaltung Deutschlands sei nun vorbei. Deutschland könne und müsse, um seine eigenen Interessen zu wahren, wieder überall mitmischen und seine eigenen Wege gehen. So stellt sich mir die naive außenpolitische Vorstellung Schröders dar, die freilich auch nicht wenige seiner Landsleute geteilt haben.

### **Die europa-zentrierte Außenpolitik Konrad Adenauers**

Konrad Adenauer hat einmal gesagt, dass das, was ihn an der traditionellen deutschen Außenpolitik der Nach-Bismarck-Zeit bis hin zu der von Stresemann bekümmert habe, der Umstand gewesen sei, dass Deutschland sich ständig zwischen alle Stühle gesetzt und demzufolge wiederholt allein gegen alle anderen gestanden habe. Das wollte er durch eine feste, unlösbare Bindung Deutschlands an ein zusammenwachsendes Europa ein für allemal verhindern.

George F. Kennan hat diese von Adenauer praktizierte Neuorientierung der deutschen Außenpolitik dahingehend auf den Punkt gebracht, dass er gesagt hat: Die Lösung der seit der deutschen Einigung im Jahre 1871 Europa und die Welt beunru-

higenden „deutschen Frage“ sei grundsätzlich nur auf zwei Wegen möglich: entweder durch die Teilung Deutschlands, so dass die Teile mit dem europäischen Gleichgewichtssystem kompatibel wären, oder aber dadurch, dass Deutschland als Ganzes integraler Bestandteil einer europäischen Föderation werde, wodurch seine hegemonialen Anwandlungen vereitelt würden. Sie wären eine natürliche Folge des Umstandes, dass das vereinte Deutschland die potentiell stärkste Macht in Europa sei, so jedenfalls von seinen Nachbarn wahrgenommen werden würde. Die derart von Deutschland als Staat ausgehende permanente Gefahr sei nur zu bannen, wenn Deutschland keine Außenpolitik auf eigene Faust mehr betreiben könne<sup>3</sup>. *Of course*, würde George F. Kennan heute wohl sagen, *that very idea of mine could become true only, if a European foreign policy would be the rule, no national foreign policy would be possible, at all*. Das ist auch Adenauers geheime Leitidee gewesen, die von vielen bis heute nicht begriffen worden sei: bundesrepublikanische Außenpolitik zu betreiben, um eine deutsche zu verunmöglichen und eine europäische zu kreieren.

Das ist, wie ich es sehe, der Schlüssel zum Verständnis der adenauerschen Außenpolitik. Er besteht – kurz gesagt – darin, dass es im deutschen und europäischen Interesse liegt, keine eigene deutsche, sondern nur eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu betreiben. Das ist in der Zeit des deutschen Kaiserreiches und der Weimarer Republik natürlich ein Ding der Unmöglichkeit gewesen. Die Folgen haben die Europäer zu spüren bekommen. Eben das ist, erzwungener Maßen, in der Adenauer-Periode praktiziert worden, weil weder das geteilte Deutschland noch die anderen europäischen Staaten auf eigene Faust Politik machen konnten, sondern im Schatten zweier Supermächte standen. Warum soll eine solche Außenpolitik nicht auch in der Nachwendezeit möglich sein?

Meine Antwort darauf lautet: Sie ist nur deshalb derzeit unmöglich, weil die Außenpolitik der EU-Staaten nach wie vor den einzelnen Mitgliedern überlassen ist. Solange aber nationale Alleingänge möglich und die Regel sind, hat auch Deutschland die Möglichkeit zu allen nur denkbaren außenpolitischen Eskapaden. Das hat die Regierung Schröder zur Genüge vorgeführt. Um das zu verhindern, gibt es nur einen Weg: die Vergemeinschaftung der europäischen Außenpolitik. Es gibt keinen anderen Weg. Aber ist er auch gangbar?

Eine deutsche Politik, die das erkannt hat, tut gut daran, sich nicht auf außenpolitische Alleingänge einzulassen, sondern sie gefälligst zu unterlassen und zwar einen jeden nur möglichen. Dies nicht, um sich auf sich selbst zurückzuziehen und von der übrigen Welt abzuwenden, sondern um die verfassungsmäßigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, eine effektive europäische Außenpolitik betreiben zu können und die EU als Ganzes ins internationale Spiel zu bringen. Es geht darum, das immer noch unvollendete Werk Adenauers, die europäische Integration, durch eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu krönen. Dazu braucht es, das ist offensichtlich, einen langen Atem. Aber das Ziel zumindest sollte feststehen und nicht aus dem Auge verloren werden.

---

<sup>3</sup> G. F. Kennan, *Disengagement Revisited*, „Foreign Affairs“ 1959, Nr. 2, S. 196.

In diesem Sinne wird die neue deutsche Bundeskanzlerin, wenn ich recht sehe, nicht umhin kommen, eine Entscheidung zu treffen: Wird sie die national-zentrierte Politik im Stile Gerhard Schröders fortsetzen, oder aber wird sie eine europazentrierte Politik im Sinne von Konrad Adenauer verfolgen? Man darf gespannt sein.

Wenn Angela Merkel sich die Außenpolitik Schröders zu eigen machen würde, wird sie deutsche Truppen nicht nur in Afghanistan und vor dem Libanon belassen, sondern, wenn erwünscht, demnächst weitere Kontingente in den Sudan und nach Taiwan schicken und auch weiterhin einen Platz im UNO-Sicherheitsrat anstreben. Sie wird die Bundesrepublik in immer mehr ausländische Abenteuer verwickeln – heute sind es bereits 13!<sup>4</sup> – und immer weniger Dank dafür ernten, dagegen immer stärkeres Misstrauen gegen Deutschland wecken. Das ist so sicher, wie das Amen in der Kirche. Wenn sie sich dagegen bemühen würde, die Außenpolitik Adenauers zu vollenden, dann wird sie von dergleichen Sonderwegen resolut Abschied nehmen und stattdessen auf eine gemeinsame europäische Außenpolitik und die Schaffung einer europäischen Armee drängen. Diesen Zielen zuliebe müsste sie Druck auf andere EU-Mitglieder ausüben, sich nur gemeinsam an militärischen Auslandseinsätzen zu beteiligen. Nur dann und nur so, als Befürworterin, Initiatorin und Repräsentantin einer europäischen Außen-, Energie- und Sicherheitspolitik, würde sie den deutschen und europäischen Interessen wirklich dienen. Auf diese Weise würde sie aus dem Schatten Gerhard Schröders heraustreten, Konrad Adenauers außenpolitischen Kurs steuern und sich selbst ein Denkmal setzen.

Dass es dahin kommt, dazu bedarf es freilich nicht nur des Willens und der Entschlossenheit der deutschen Kanzlerin, für eine gemeinsame europäische Außen-, Energie- und Sicherheitspolitik einzutreten, sondern auch einer verstärkten innenpolitischen Basis, die bestenfalls bei den nächsten Parlamentswahlen zu erlangen sein wird. Wenn ich recht sehe, besser stehen die Chancen für ein günstiges äußeres Umfeld, von dem der Erfolg einer derartig neuen Außenpolitik in hohem Grade abhängig ist. Darauf habe ich eingangs hingewiesen. Dabei denke ich insbesondere an drei Faktoren. Erstens daran, dass der deutschen Bundeskanzlerin im Jahre 2007 auf Grund ihrer anerkannten Vermittlungsfähigkeiten und in Ermangelung von ernsthaften Rivalen die Führungsrolle in der EU zufallen könnte, wenn es ihr gelingt, durch ihre Initiativen und Erfolge eine breite Akzeptanz zu finden. Zweitens könnte die in den nächsten zwei Jahren zu erwartende internationale Führungsschwäche der USA automatisch zu einer Aufwertung der EU führen, von der Angela Merkel profitieren würde. Und drittens, was nicht zu unterschätzen sein dürfte, könnten die pro-europäischen Zielsetzungen der deutschen Bundeskanzlerin bei den nächsten Bundestagswahlen im Jahre 2009 insofern innenpolitisch eine Rolle spielen, als sie mit dieser Vision in der Lage sein dürfte, ihre Wähler zu mobilisieren und ihre Partei zu einigen. Schließlich wäre es nicht zum ersten Male in der jüngeren deutschen Geschichte, dass außenpolitische Motivationen bei Wahlen den Ausschlag geben, wenn in der Innenpolitik keine Lorbeeren zu erringen sind.

---

<sup>4</sup> So die Bundeskanzlerin am 8. November 2006. Vgl. Anmerkung 17, S. 3.

## Konturen der Außenpolitik Angela Merkels

Bei meinen Recherchen habe ich sieben Dokumente, darunter die erste Regierungserklärung der Bundeskanzlerin Merkel, daraufhin durchgesehen, welche Aussagen sie über die EU, Russland, Polen und die Ukraine enthalten<sup>5</sup>. Um es vorwegzunehmen, ist das Ergebnis meiner Untersuchung ausgesprochen mager, wenn nicht ernüchternd.

In ihrer Regierungserklärung vom 30. November 2005 heißt es, dass sich die EU gegenwärtig in einer „tiefen Krise“ befinden würde. (1, S. 14) Am 11. Mai 2006, ein halbes Jahr später, sprach sie sich für eine „Neubegründung der EU“ aus und begründete das damit, dass die EU heute, insbesondere durch den Beitritt osteuropäischer Länder, mit ganz anderen Problemen konfrontiert wäre, als das zur Zeit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1958 der Fall gewesen sei. (2, S. 2) Sie glaube, hatte sie zuvor gesagt, dass es allein schon aufgrund seiner geographischen Lage „Deutschlands Aufgabe“ sei, im Rahmen der EU „Mittler und ausgleichender Faktor“ zu sein, womit sie wohl angedeutet hat, worin sie ihre eigene Rolle vornehmlich sehen würde. (1, S. 14) Deutschland werde, so kündigte sie vor dem europäischen Gipfeltreffen im Dezember 2005 an, alles tun, um einen „vernünftigen Kompromiss“ bei der zukünftigen Finanzordnung der EU zu erreichen, der allerdings angesichts „unserer Haushaltslage“ die eigenen Kräfte nicht überfordern dürfe. (1, ebda.) Ansonsten hat sich Angela Merkel, was die EU angeht, dafür ausgesprochen, dem viel diskutierten Verfassungsvertrag trotz aller Widerstände zum „Erfolg“ zu verhelfen. (1, S. 14f.) Wir würden ihn „brauchen“, hat sie dem wenig später hinzugefügt, damit die EU handlungsfähig bleibe. (2, S. 5) Wie sie das allerdings bewerkstelligen wolle, das hat sie nicht verlauten lassen.

Wie sich Angela Merkel die Beziehungen zu Russland vorstellt, das hat sie mit der nicht von ihr erfundenen, sondern, wenn ich mich nicht irre, zunächst von der EU-Kommission und dann von ihrem Vorgänger im Kanzleramt oft und gern benutzten Phrase der „strategischen Partnerschaft“ bedacht, worunter sich jeder etwas anderes vorstellen kann. Sie hat aber wohl, wie auch die EU-Kommission, in erster Linie an Russland als Wirtschaftspartner gedacht. Wie es ihre Art ist, hat sie dieser Zusage gleich noch die Erwartung angefügt, dass der „Modernisierungsprozess in Russland“ voranschreiten möge. (1, S. 16) Bei ihrem anschließenden Besuch in

<sup>5</sup> Es handelt sich dabei um: 1. Die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 30.11.2005: <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten> (Zugriff: 20.09.2006). 2. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 11.05.2006: <http://www.bundes-regierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten> (Zugriff: 20.09.2006). 3. Diskussionsveranstaltung mit Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 25.05.2006: <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten> (Zugriff: 20.09.2006). 4. A. Merkel, Rede zur EU-Verfassung vom 12.05.2005: [http://www.cdusu.de/section\\_1/subsection\\_5/id\\_1530/Meldungen.aspx](http://www.cdusu.de/section_1/subsection_5/id_1530/Meldungen.aspx) (letzter Zugriff: 15.11.2005). 5. A. Merkel, Rede zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 16.06.2005: [http://www.cdusu.de/section\\_1/subsection\\_6/id\\_3601/Meldungen.aspx](http://www.cdusu.de/section_1/subsection_6/id_3601/Meldungen.aspx) (letzter Zugriff: 15.11.2005). 6. C. Volkery, Merkels Ausflug ins blockierte Europa, vom 15.12.2005: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,390540,00.html> (letzter Zugriff: 18.12.2005). 7. D. Wortmann, Deutsch-polnische Beziehungen auf dem Prüfstand, in: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1798889,00.html> (letzter Zugriff: 05.12.2005), und: R. Götz, *Die Ostseegaspipeline – Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?*, „Stiftung Wissenschaft und Politik“, September 2005, swp-aktuell 2005/41, in: [http://swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=1391](http://swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1391) (letzter Zugriff: 16.12.2005).

Moskau hat sie nach ihren eigenen Worten im Gespräch mit Putin beide kritischen Fragen, den Tschetschenien-Konflikt und die deutsch-russische Gasleitung durch die Ostsee, wohl zur Sprache gebracht, aber in der Sache nur die Versicherung des russischen Präsidenten mit nach Hause gebracht, dass über beide Probleme weiterer Gesprächsbedarf bestehen würde. Womit alles beim alten geblieben ist. Ganz offensichtlich hat sie nicht den Eindruck erwecken wollen, dass die Beziehungen zwischen beiden Ländern nach dem Ende des Privatissimums zwischen Putin und Schröder abgekühlt, sondern dass sie lediglich auf eine normale, geschäftsmäßige Basis zurückgeführt worden seien.

Zu den in letzter Zeit eingetretenen Störungen des deutsch-polnischen Verhältnisses hat sich Frau Merkel, wie ich finde, kluger Weise bisher überhaupt nicht geäußert. (7, vgl. beide Texte) In ihren öffentlichen Stellungnahmen spricht sie mit Respekt von Polen als „unserem zweiten großen Nachbarn“ (1, S. 14) und vertraulich von unseren „polnischen Freunden“. (3, S. 2) Über die Ukraine habe ich überhaupt keine Verlautbarung von ihr finden können. Mein Eindruck ist, dass sie dem EU-Beitritt der Ukraine nicht grundsätzlich abgeneigt ist, aber dass ihr eine terminliche Festlegung derzeit, beim dem jetzigen Zustand der EU und dem gegenwärtigen Entwicklungsgrad der Ukraine, nicht sinnvoll erscheint, sondern dass er vorbereitender Schritte bedarf. Darüber wird, soweit ich gehört habe, in der am 1. Januar 2007 beginnenden deutschen EU-Präsidentschaft beraten und beschlossen werden, um der gemeinsamen Europäischen Nachbarschaftspolitik im Hinblick auf die Ukraine ein realistisches Szenario zugrunde zu legen und damit neue Impulse zu verleihen.

### **Deutungen der Außenpolitik Angela Merkels**

Diesen, wie ich finde, doch relativ substanzlosen Auskünften sei noch hinzugefügt, wie ein Vertrauter von Angela Merkel, Andreas Schockenhoff, der Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ist, die Außenpolitik seiner Kanzlerin interpretiert hat. Er hat es sich nicht nehmen lassen, von tatsächlich erfolgten „Veränderungen sowohl im Stil, wie auch in der Substanz“ der deutschen Außenpolitik seit dem Regierungsantritt von Angela Merkel im Oktober 2005 zu sprechen. Begründet hat er sie auf seiner am 19. April 2006 vor der Internationalen Abteilung des ZKs der Kommunistischen Partei Chinas in Peking gehaltenen Rede mit fünf Hinweisen wie folgt:

- Erstens sei es der Kanzlerin gelungen, in den europäisch-amerikanischen Beziehungen wieder ein „Vertrauensverhältnis“ herzustellen. In der Weise, in welcher ihr das geglückt sei, habe die deutsche Außenpolitik international wieder an „Glaubwürdigkeit“ gewonnen.
- Zweitens habe es einen „Neuanfang in der Europapolitik“ gegeben. Frau Merkel habe nicht einfach die schrödersche Außenpolitik fortgesetzt, mit Frankreich zusammen an „einem Strang zu ziehen“, sondern sich, wie einst Adenauer und Kohl, bemüht, auch die anderen EU-Partner frühzeitig in die Verhandlungen einzubeziehen und deren Interessen zu berücksichtigen.

• Drittens habe es im Hinblick auf Russland seit dem Regierungswechsel in Deutschland „deutliche Akzentveränderungen“ gegeben. Bei dem Treffen mit Präsident Putin sei nicht mehr nur von „gemeinsamen Interessen“, sondern auch von „gemeinsamen Werten“ die Rede gewesen. Diese Gemeinsamkeit und ihre Einhaltung aber sei eine unbedingte Voraussetzung dafür, dass Russland ein „Wertepartner“ der EU und Amerikas werden könne. Sie habe also die weitere enge Zusammenarbeit mit Russland unter den Vorbehalt seiner innenpolitischen Entwicklung hin zu mehr Demokratie gestellt.

• Viertens sei es die Intention der Kanzlerin, eine gemeinsame „Europäische Energie-Außenpolitik“ zu formulieren und zu verfolgen, wie sie das auf dem Europäischen Energie-Gipfel im März 2006 angeregt habe.

• Und fünftens schließlich habe die Bundeskanzlerin sich vorgenommen, den Satz aus der Koalitionsvereinbarung, wonach es das Ziel der Großen Koalition sei, sich „verstärkt den politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Herausforderungen Asiens“ zu widmen, in dem Sinne zu verstehen, dass es sich dabei nicht allein um ein deutsches Interesse, sondern um ein Gebot Europas handeln würde<sup>6</sup>.

Dies sind allerdings Ansätze, die zeigen, dass Angela Merkel die schrödersche Außenpolitik in zentralen Bereichen gerade nicht einfach fortzusetzen, sondern einen Kurswechsel vorzunehmen gewillt ist, ohne dass sich daraus schon eine stringente außenpolitische Linie ableiten ließe.

Um ein wenig mehr Material zur Beurteilung der Merkelschen Außenpolitik heranzuziehen, habe ich zusätzlich noch darauf zurückgegriffen, was Hartmut Marhold, Christian Hacke und Hans-Peter Schwarz in ersten Kommentaren zu ihr anzumerken gehabt haben. Marhold, der derzeit Generaldirektor des Centre International de Formation Européenne in Nizza ist, hat aufgrund der von der Bundeskanzlerin unmittelbar nach ihrer Amtsübernahme erfolgten Antrittsbesuche in ausländischen Hauptstädten, darunter in Paris, Washington, Brüssel, Warschau und Moskau, konstatiert, dass sich die Hoffnungen auf einen „Stilwechsel“ in der deutschen Außenpolitik erfüllt hätten. Im Hinblick auf die erfolgreichen Finanzverhandlungen der EU im Dezember 2005 in Brüssel heißt es bei ihm: „Auf der Grundlage eines in enger Kooperation mit Frankreich abgestimmten Vorschlags, der auf deutscher Initiative beruhte, wurde eine Abstimmung mit Großbritannien gesucht und gefunden, zugleich aber der Eindruck eines ‚directoire‘ vermieden, sondern mit Sensibilität und Rücksicht auf kleinere EU-Partner gehandelt, unter denen Polen an erster Stelle stand“<sup>7</sup>.

In ähnlicher Weise, zurückhaltend und lediglich konstatierend, hat sich auch Hacke, Professor für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte an der Universität Bonn, im Rahmen von grundsätzlichen Ausführungen zur deutschen Außenpolitik ganz am Rande auch mit der Rolle der neuen deutschen Kanzlerin beschäftigt. Bei ihm ist nachzulesen, dass ihre „Geschmeidigkeit“ bei den gerade erfolgten EU-

<sup>6</sup> A. Schockenhoff, „Deutsche Außenpolitik unter der Regierung Merkel“, unveröffentlichtes Manuskript, über CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag; e-mail: <hans-joachim.falenski@cducsu.de>.

<sup>7</sup> H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration“, Januar 2006, S. xy.



Beratungen den Ruf Deutschlands als zuverlässiger Partner wieder gestärkt hätte<sup>8</sup>. Er gibt zu bedenken, dass das, was Deutschland jetzt brauche, eine „vorausschauende Politik“ sei, die innen- und koalitionspolitisch abgestützt sein muss: „Ansonsten könnte die Koalition eines Tages mit dem Dilemma konfrontiert werden, die außenpolitische Spaltung zu riskieren, etwa wenn die Kernkraftbefürworter mit Nachdruck eine Wende fordern oder wenn amerikanischer Unilateralismus oder russischer Chauvinismus einen Keil zwischen Union und Sozialdemokratie treiben sollten. Auch deshalb versucht Bundeskanzlerin Merkel konsequent ihre Strategie des Ausklammers durchzusetzen. Diese im Prinzip richtige Einstellung könnte jedoch auf Kosten von Deutschlands Zukunftssicherung gehen“<sup>9</sup>. Der Betonung des „Ausklammers“ bzw. des Zurückstellens als Merkelsche Strategie hat Hacke noch seinen ganz privaten Wunsch nachgeschoben, dass Deutschland „zum Stabilitätsanker der postmodernen europäisch-atlantischen Welt“ werden möge<sup>10</sup>. Er hat offengelassen, ob er das in der Regierungszeit von Angela Merkel erwarte oder nicht.

Reiche Vorschusslorbeeren hat dagegen Hans-Peter Schwarz der Bundeskanzlerin insofern mit auf den Weg gegeben, als er ihr zutraute, über die Fähigkeiten zu verfügen, die seiner Ansicht nach gegenwärtig das „Geheimnis“ für eine erfolgreiche deutsche Außenpolitik wären, nämlich: „Ausgleich, Mäßigung und Vermittlung“<sup>11</sup>. In dem von ihm als dem Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Direktoriums des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik noch vor dem Regierungsantritt von Angela Merkel verfassten Kommentar hatte er gefragt, ob eine von ihr geführte Bundesregierung in der Außenpolitik alles „grundlegend anders“ machen würde, als ihr Vorgänger es getan hätte. Seine Antwort hatte gelautet: „Sie müsste das schon versuchen, denn Rot-Grün hat sich verklettert. Sie hätte auch ein Mandat dazu und die Gelegenheit zur Umkehr ist günstig. Doch will sie es wirklich tun? Und wie weit wird die Kurskorrektur gehen? Man muss abwarten“<sup>12</sup>. Ganz offensichtlich dämpfte seine Vorsicht die Erwartungen, die er in die zwei Monate später vom Bundestag tatsächlich gewählte Kanzlerin gesetzt hatte.

Zu nur wenig mehr fundierten Erkenntnissen ist Robin Mishra, der Berliner Korrespondent des Rheinischen Merkurs, dadurch gelangt, dass er sich an die Biographie von Angela Merkel gehalten hat und sie auf Indizien für ihr außenpolitisches Verhalten untersucht hat<sup>13</sup>. Er verweist auf die Merkel-Biographie von Gerd Langguth, der aus der Lebensgeschichte der in der DDR aufgewachsenen Kanzlerin herausgelesen hat, dass sie tiefe Sympathien für die USA als der Antithese zur „traurigen Welt des Kommunismus“ habe. Das würde, meint Mishra, die Haltung Merkels im Irak-Krieg plausibel machen. Trotzdem es in Deutschland und auch anderswo in Westeuropa sehr populär gewesen sei, sich gegen die USA auszusprechen, habe sie öffentlich erklärt, dass sie auf der Seite der USA stehen würde, wenngleich sie eine Beteiligung deutscher Truppen am Krieg stets abgelehnt habe. Für ihre Zuneigung zu

<sup>8</sup> Ch. Hacke, a.a.O., S. 75.

<sup>9</sup> *Ibidem*, S. 76.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> H.-P. Schwarz, *Das Ende der Übertreibungen*, „Internationale Politik“ 2005, Nr. 8, S. 8.

<sup>12</sup> *Ibidem*, S. 15.

<sup>13</sup> R. Mishra, *Merkel's Mission*, „Internationale Politik“, Spring 2006, S. 14-19.

den USA spricht auch die Reaktion von Präsident Bush, der sich nach einem längeren Gespräch mit ihr hoch beglückt über ihr Freiheitsverständnis geäußert hat. Für sie, wie für viele Osteuropäer, sei das Vertrauen in die USA groß, eine enge Partnerschaft mit Russland oder gar China dagegen unheimlich, nachgerade abwegig.

Mishra verweist zusätzlich auf die politischen Lehrjahre von Angela Merkel hin. Als Bundesministerin für Umweltfragen in den Regierungen Kohls habe sie die europa-politischen Vorstellungen Adenauers internalisiert, schließlich sei Kohl ihr politischer Mentor gewesen. Sie habe sich, möglicher Weise ihre Vergangenheit kompensierend, so sehr als „stramme“ Westdeutsche ausgegeben, dass sie darüber den Ostdeutschen fremd geworden sei und in Wahlen denn auch dafür bestraft worden sei. Was ihre pro-europäische Einstellung angeht, so könne es daran jedenfalls nicht den geringsten Zweifel geben. Dafür gebe es ein bezeichnendes Indiz. Am 20. Februar 2003 hätte sie sich in der „Washington Post“ mit den folgenden Worten gegen die USA-Attacken ihres Vorgängers gewandt: *„Schröder does not speak for all Germans. This German sonderweg, taken for election campaign reasons, seems to have simple wiped away the most important lesson of German politics – never to take a sonderweg again“*<sup>14</sup>. Damit wiederholte sie wortwörtlich eine historisch bedeutsame und für ihn selbst höchst bezeichnende Versicherung Bundeskanzler Helmut Kohls, die dieser am Tag der Deutschen Einheit, am 3. Oktober 1990, öffentlich abgegeben hatte:

Die Frage nach Deutschlands Platz in Europa ist damit (mit der Wiedervereinigung, H. W.) ein für allemal beantwortet. Jeder soll wissen: Es wird keine deutschen Sonderwege und keine nationalistischen Alleingänge geben und auch kein ‚ruheloses Reich‘ mehr, wie ein bekannter Buchtitel einmal lautete<sup>15</sup>. Mit der Überwindung der Teilung ist gewährleistet, dass Deutschland in der Mitte Europas ein Faktor der Stabilität sein wird. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der 3. Oktober auch ein europäisches, ja weltpolitisches Ereignis von historischem Rang<sup>16</sup>.

Dieses Herzensanliegen Kohls hat sich freilich nicht erfüllt, wie sein Nachfolger Schröder, von nur wenigen Deutschen erwartet, aber doch von vielen gutgeheißen, alsbald vorexerziert hat. Mit ihrem Bekenntnis zu einer europa-zentrierten deutschen Außenpolitik hat sich Angela Merkel damit aber in die Reihe von Adenauer bis Kohl gestellt, sich von Schröder ausdrücklich distanziert. Dieser Haltung ist sie bis heute treugeblieben. Davon zeugt u. a. auch ihre Rede vom 8. November 2006 über „Die Rolle der EU auf der internationalen Bühne“, in der sie vier Schwerpunkte der am 1. Januar 2007 beginnenden deutschen Präsidentschaft der EU erläutert hat: die Außen- und Sicherheitspolitik, den Welthandel, die Energieversorgung der EU und den Klimaschutz<sup>17</sup>. Ihr dabei verkündetes europa-politisches Credo lautete: „Mit

<sup>14</sup> *Ibidem*, S. 14.

<sup>15</sup> Damit hatte Kohl auf den Buchtitel des damaligen Erlanger Historikers Michael Stürmer, *Das ruhelose Reich – Deutschland 1866 – 1918*, Berlin 1983, angespielt.

<sup>16</sup> H. Kohl, *Die Erfüllung eines geschichtlichen Auftrags*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 1990, Nr. 229/230, vom 2./3. S. 3.

<sup>17</sup> <http://www.dgap.org/fi/europa/aoz/veranstaltungen/f3c73cec63fd11dbb32a7d3702b56cd> (letzter Zugriff: 13.11.06).

einer Stimme zu sprechen, macht Europa stark; zerstritten zu sein, bewirkt das Gegenteil“<sup>18</sup>.

Sie hat bei dieser Gelegenheit keinen Zweifel daran gelassen hat, dass sie sich für die Verwirklichung der von ihr genannten Ziele einsetzen werde. Damit hat sie ihre Europa-Politik auf eine Weise öffentlich begründet, wie es nie und nimmer über die Lippen von Schröder gekommen wäre. Sie hat damit gleichzeitig vor einer Situation gewarnt, die Adenauer vor Augen stand, als er die Ablehnung der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch die Französische Nationalversammlung am 30. August 1954 einen „schwarzen Tag Europas“ genannt hat<sup>19</sup>.

Ich zweifle daran, ob ausführlichere Recherchen, als ich sie hier angestellt habe, gegenwärtig zu anderen Ergebnissen führen werden. Was ich an den von mir gewonnenen Einsichten vor allem vermisste, sind substantielle Aussagen zur Merkelschen Außenpolitik. Ihre Ausführungen bleiben weitgehend im Bereich des Wünschbaren, der Ankündigung. Ihnen kann nur durch die Tat Wahrheitsgehalt verliehen werden. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass auch die ersten Regierungserklärungen von Adenauer und Brandt nicht besonders aufschlussreich ausgefallen sind. Nur sehr verhalten, niemand erschrecken wollend, klang darin im Falle von Adenauer an, was er im Schilde führte: die Westintegration der Bundesrepublik. Ebenso ist auch bei Brandt keine Rede davon gewesen, was sich später als seine außenpolitische Glanzleistung herausstellen sollte: von seiner Ostpolitik.

Berücksichtigt man diese Anlaufschwierigkeiten, so ist aufgrund der hohen „Vermittlungsqualitäten“, die Angela Merkel bescheinigt werden und ihres verdeckten „Machtwillens“, den sie im Kampf mit ihren parteiinternen Rivalen nachdrücklich unter Beweis gestellt hat, jedenfalls nicht auszuschließen, dass in Zukunft auch mit dem Namen von Merkel eine neue deutsche Außenpolitik verbunden werden wird. Besonders dann, wenn sie in der Lage wäre, ohne Rücksicht auf die Zwänge, die sich derzeit aus der Koalition mit der Schröderschen SPD ergeben, zu handeln. Dann könnte ihre historische Leistung in der Erfüllung und Krönung der adenauerschen West- und der brandtschen Ostpolitik – kurz gesagt – in der Schaffung oder doch dem Anstoßen einer gemeinsamen europäischen Außen-, Energie- und Sicherheitspolitik bestehen.

### Ein erneuter Paradigmenwechsel?

Der neue, von Christian Hacke eingeforderte Paradigmenwechsel der deutschen Außenpolitik ist in meinen Augen weder neu, noch zukunftsweisend. Sein Paradigma ist unter dem bezeichnenden Motto „Mehr Bismarck, weniger Habermas“<sup>20</sup> vielmehr eine Rationalisierung der Schröderschen Außenpolitik. Dies insofern, als es eine Aufforderung darstellt, sich außenpolitisch in allen Weltteilen zu engagieren und sich aller noch verbliebenen ideologischen Ansprüche zu entledigen. Das mag

<sup>18</sup> *Ibidem*, S. 2.

<sup>19</sup> Vgl. K. Adenauer, *Erinnerungen 1953–1955*, Stuttgart 1966, S. 289ff.

<sup>20</sup> Ch. Hacke, *op. cit.*, S. 68 und 76.

man, wenn man will, bismarckisch nennen, obwohl dieser, wie ja doch nicht zu übersehen ist, den deutsch-nationalstaatlichen Habitus und Anspruch kräftig genährt hat. Ein Gleiches ist zu erwarten, wenn man sich auf das Hackesche Paradigma der außenpolitischen „Allgegenwart“ Deutschlands in der Welt einlassen würde. Es ist eben deshalb nicht zukunftsfähig, weil es Deutschland, wenn man ihm folgen würde, rettungslos überfordert. Das, die Überforderung Deutschlands, ist übrigens schon ein Merkmal, wenn auch ein verdecktes und verstecktes, der Bismarck-Zeit im 19. Jahrhundert gewesen. Sie wäre es im 21. Jahrhundert umso mehr. Nein, dieses Paradigma ist alles andere, als zukunftsweisend. Es ist unzeitgemäß und fatal.

Demgegenüber streite ich für ein radikal anderes Paradigma deutscher Außenpolitik der kommenden Jahre und hoffe, dass es zum Kennzeichen der Merkelschen Außenpolitik werden möge. Es lässt sich auf die Formel „Vorwärts zu Adenauer, nicht zurück zu Bismarck“ bringen. Dies insofern, als es zu einer Entlastung, ja, konsequent verfolgt, zu einer Aufgabe aller deutschen Außenpolitik im klassischen Stile führen würde. Sie sollte der EU überantwortet werden, ist für einzelne EU-Mitglieder eine Last, mit der sie nicht fertig werden, an der sie sich überheben und sich nur lächerlich machen. Allein ist die EU in der Lage, ins Spiel der großen und kleinen Mächte einzugreifen und mitzuhalten. Vorausgesetzt natürlich, dass die EU-Mitglieder der Union die Führung der europäischen Außen-, Energie- und Sicherheitspolitik übertragen.

Den EU-Mitgliedstaaten bleibt noch genügend zu tun. Sie können sich im Rahmen der EU ausgiebig tummeln und ihre Existenzberechtigung dadurch nachweisen, dass sie sich um ihre eigenen innenpolitischen, wirtschaftlichen, sozial- und bildungspolitischen Angelegenheiten kümmern. Da finden sie hinreichend Raum, sich zu betätigen und ihre Existenz zu rechtfertigen. Allein ein solcher rigoroser Paradigmenwechsel würde, wenn ich es richtig verstanden habe, das außenpolitische Vermächtnis Adenauers einlösen.

Es wird die Ansicht vertreten, dass die Außenpolitik Adenauers ihre Zeit gehabt hat, nämlich in der Zeit der deutschen Teilung, die einzig realistische gewesen sei. Die aber gehöre unwiderruflich der Vergangenheit an<sup>21</sup>. Demgegenüber halte ich dafür, dass eben dieser der Vergangenheit angehörenden einmaligen Konstellation dadurch Dauer verliehen werden kann, wenn die europäische Außen- und Sicherheitspolitik vergemeinschaftet werden würde. Es ist dies, soweit ich sehe, der einzige Weg, um „deutsche Sonderwege“ ein für allemal unmöglich zu machen und eine europäische Außenpolitik auf den Weg zu bringen. Das setzt freilich voraus, dass auf diese Weise im Rahmen der EU allen nationalen außenpolitischen Ambitionen ein Riegel vorgeschoben wird. Anders ist das Ziel einer europäischen Außenpolitik schlechterdings nicht zu erreichen.

---

<sup>21</sup> Diese Auffassung wird von A. Młynarski, Krakau, in seinem demnächst erscheinenden Buch *Niemcy jako polityczny problem Europy 1949–2002: Kontynuacja i zmiana polityki zagranicznej K. Adenauera* (Deutschland als politisches Problem Europas 1949–2002: Kontinuität und Wandel der Außenpolitik K. Adenauers) vertreten. Eine Zusammenfassung seiner These findet sich in seinem Artikel *Geneza polityki zagranicznej Niemiec* (Die Entstehung der (Nachkriegs-) Außenpolitik Deutschlands), „Dziś. Przegląd Społeczny“ 2006, Nr. 9, S. 125–128.

In der Tat, so abstrus und utopisch es auf den ersten Blick auch klingen mag, „mehr Bismarck oder aber ganz Adenauer“, das ist in dem hier dargestellten Sinne die Frage, vor der die deutsche Außenpolitik gegenwärtig steht und mit ihr auch Angela Merkel, insofern sie gewillt und in der Lage ist, ihr ihren eigenen Stempel aufzudrücken.

#### **Nowa niemiecka polityka zagraniczna nowej kanclerz Angeli Merkel** **Streszczenie**

Należy przyznać, że wybór tematu stanowi dla autora spore ryzyko. Czym bowiem można się zająć, jak tylko mniej lub bardziej luźnymi spekulacjami? W rzeczywistości jest to pierwszy rezultat badań, a mianowicie rozważania, czy z wypowiedzi niemieckiej kanclerz można się zorientować, w którą stronę zamierza poprowadzić swoją politykę zagraniczną. A to nie wynika jednoznacznie z jej działań, nawet po upływie jednego roku urzędowania.

Wobec tego, analiza koncentruje się początkowo wokół pytania, czy Angela Merkel kontynuować będzie politykę zagraniczną swojego poprzednika Gerharda Schrödera, skoncentrowaną na Niemczech, czy też powróci do źródeł niemieckiej polityki zagranicznej okresu powojennego, reprezentowanej przez Adenauera. Jakie skutki miałoby jedno lub drugie? Zdaniem autora, Angela Merkel stoi przed wyborem, czy albo – jak zalecił jej Christian Hacke, profesor polityki i historii współczesnej na Uniwersytecie w Bonn – wybrać kurs pod hasłem „Więcej Bismarcka, mniej Habermasa”, czy też – jak ma nadzieję i oczekuje autor – zdecydować się na politykę proeuropejską w rozumieniu Adenauera i Kohla.

Jest to drugi wniosek autora badań. Angela Merkel stoi obecnie przed alternatywą prowadzenia polityki zagranicznej albo w stylu Bismarcka, albo Adenauera. Autor jest jednak zbyt ostrożny, by już w tym momencie stwierdzić, którą z obu dróg preferować będzie nowa kanclerz. Jest jednak pewien, że dłużej nie będzie mogła tego ukrywać. Wkrótce wszystko będzie jasne.

Panuje opinia, że polityka zagraniczna Adenauera, nacechowana narodową rezerwą i europejskim zaangażowaniem, należy do przeszłości i że po zjednoczeniu Niemiec należy do historii. Wobec tego, autor zastanawia się, czy uogólnienie europejskiej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa miałoby dokładnie taki sam efekt, jak podział Niemiec. Ze względu nie tylko na układ polityki zagranicznej, lecz także na podstawie wewnątrz europejskiego układu, nie można zagrozić Niemcom drogi do podejmowania samodzielnych działań narodowych, gdyby na stałe i nieodwołalnie związane były ze wspólną, europejską polityką zagraniczną.

Gdyby Angela Merkel sprawnie i konsekwentnie realizowała cele wspólnej europejskiej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, co stanowi kwintesencję tego artykułu, zdystansowałaby się w ten sposób od polityki zagranicznej Schrödera, zdobywając tym samym, jak Adenauer i Kohl, zasługi wobec Niemiec i Europy, a samej sobie stawiając pomnik.

Hans Martin Sieg

## **DEUTSCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK ZU ANFANG DES 21. JAHRHUNDERTS**

Seit Oktober 2006 liegt mit dem neuen Weißbuch wieder ein zentrales Dokument der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik Deutschlands vor<sup>1</sup>. Zuvor informierten vor allem die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 über die wahrgenommenen Bedrohungsszenarien und die darauf gegründeten Planungen zur Umstrukturierung der Bundeswehr<sup>2</sup>. Der umfangreichere »Aktionsplan zivile Krisenprävention«, der von der Bundesregierung 2004 verabschiedet wurde<sup>3</sup>, vermittelt demgegenüber nicht nur einen Eindruck von den zivilen Instrumenten, sondern auch von der Schwerpunktsetzung deutscher Sicherheitspolitik. Einen näheren Einstieg dazu bietet das von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik herausgegebene Kompendium zum »erweiterten Sicherheitsbegriff«<sup>4</sup>. Der »erweiterte Sicherheitsbegriff« beschreibt heute parteiübergreifend das Leitbild deutscher Sicherheitspolitik und soll deren vorrangig zivile Ausrichtung zum Ausdruck bringen.

Dieser Konzentration auf die zivilen Instrumente entspricht jedoch eine umso größere Zurückhaltung bei den militärischen und machtpolitischen Aspekten, die den Kernbereich der Sicherheitspolitik darstellen. In dieser Hinsicht hat sie für Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft in Deutschland insgesamt nur einen geringen »Stellenwert«, wie unter den deutschen Spitzenpolitikern vor allen Wolfgang

---

<sup>1</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006 ([http://www.weissbuch.de/download/Weissbuch\\_2006\\_Vollversion.pdf](http://www.weissbuch.de/download/Weissbuch_2006_Vollversion.pdf)).

<sup>2</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin 2003.

<sup>3</sup> Bundesregierung, Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin 2004 (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/AktionsplanVolltext.pdf>).

<sup>4</sup> Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2004.

Schäuble in den vergangenen Jahren immer wieder beklagte<sup>5</sup>. Aus der neueren Forschungsliteratur hervorzuheben ist insbesondere der von Sebastian Harnisch, Christos Katsioulis und Marco Overhaus herausgegebene Sammelband insbesondere zur Sicherheitspolitik der rot-grünen Koalition<sup>6</sup>. Hans-Peter Schwarz hat 2005 ein Buch unter dem bezeichnenden Titel »Republik ohne Kompass« veröffentlicht<sup>7</sup>. Auch die Autoren dieser beiden Bände können nur feststellen, dass es sowohl an einer konsistenten Strategie wie auch an einer ernsthaften Strategiedebatte in Deutschland weitgehend fehlt. Ähnlich äußerte sich Christian Hacke, der langjährige Chronist deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, in einem beachtenswerten Artikel, in dem er der bisherigen deutschen Politik ein mangelndes Bewusstsein insbesondere für machtpolitische Realitäten attestierte<sup>8</sup>.

Bezeichnend für diesen Mangel an Strategie ist, dass zwölf Jahre lang, seit 1994, von offizieller Seite keine umfassende Bestandsaufnahme der sicherheitspolitischen Lage mehr veröffentlicht wurde. Ursache sind – ganz allgemein – vor allem drei Faktoren. Erstens war die strategische Ausrichtung bis 1990 zwangsläufig ganz auf das Risiko einer Konfrontation zwischen den großen Blöcken zugeschnitten. Dem entsprachen militärische Szenarien, die in nuklearer Hinsicht potentiell apokalyptisch waren, in konventioneller Hinsicht aber vielfach noch dem Zweiten Weltkrieg ähnelten. Unter allen größeren westlichen Ländern hatte keines sein Militär so ausschließlich auf die unmittelbare Landesverteidigung hin ausgerichtet wie Deutschland. Jedoch entsprachen zweitens die Bedrohungen, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion auftraten, diesen Konfliktformen kaum noch. Sie waren diffuser, wurden globaler und lagen auch in geographischer Hinsicht zunehmend jenseits des bisherigen Horizonts deutscher Sicherheitspolitik. Umso größer war das Erfordernis der Umorientierung. Doch das geschichtlich beispiellose Maß an äußerer Sicherheit, das die Bundesrepublik nach 1990 zunächst erlangt hatte, förderte nicht gerade die Bereitschaft dazu.

Insbesondere Militäreinsätzen begegnet die deutsche Gesellschaft drittens weithin mit Skepsis, wenn nicht Ablehnung. Zwar sind nach dem Zweiten Weltkrieg überall in der westlichen Welt »postheroische« Gesellschaften entstanden, mit hohen Hemmschwellen gegenüber der Anwendung von Gewaltmitteln und niedrigen Toleranzgrenzen gegenüber Verlusten. Aber in Deutschland wird diese Neigung durch historische Reflektionen zusätzlich unterstützt und in geringerem Maße durch stärker außen-, macht- und sicherheitspolitisch denkende Eliten ausgeglichen, wie beispielsweise in Frankreich oder den USA. Eine Ausnahme, die die Regel jedoch nur bestätigt, stellt Egon Bahr dar. Seine Kritik an der »Machtvergessenheit« der Deutschen, die er vor fast zehn Jahren formulierte<sup>9</sup>, hat kaum an Aktualität verloren.

<sup>5</sup> W. Schäuble, *Herausforderungen für Deutsche und Europäische Sicherheitspolitik*, Vortrag, Eichholz März 2004 ([http://www.kas.de/publikationen/2004/4017\\_dokument.html](http://www.kas.de/publikationen/2004/4017_dokument.html)).

<sup>6</sup> *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Hrsg. S. Harnisch, Ch. Katsioulis, M. Overhaus, Baden-Baden 2004.

<sup>7</sup> H.-P. Schwarz, *Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*, Berlin 2005.

<sup>8</sup> Ch. Hacke, *Mehr Bismarck, weniger Hahernas. Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik?*, "Internationale Politik" 2006, Nr. 61, S. 68–77.

<sup>9</sup> E. Bahr, *Deutsche Interessen. Streischrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998, S. 18.

Kennzeichnet ein Begriff die außen- und sicherheitspolitische Identität Deutschlands, so war und ist es das Konzept einer »Zivilmacht«<sup>10</sup>, mit dem Hanns W. Maull die heutigen Einstellungen der beiden einstigen Aggressoren und Verlierer des Zweiten Weltkrieges, Japan und Deutschland, beschrieb. Diese Haltung beeinträchtigt jedoch die Wahrnehmung neuer Bedrohungen. Nach 1990 mussten viele Deutsche allmählich lernen, dass friedenspolitischen, diplomatischen und militärischen Mitteln keine gegenteiligen, sondern oft nur komplementär wirkende Ansätze entsprechen. Nach wie vor befindet sich die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik inmitten eines Wandlungs- und Umorientierungsprozesses, der seit dem Kalten Krieg anhält. Die deutsche Sicherheitspolitik der vergangenen und der kommenden Jahre erschließt sich daher nicht aus einem abstrakten Konzept, sondern sie trägt hauptsächlich reaktive Züge, entstand und entsteht in schrittweiser Anpassung an neue Herausforderungen.

### Die Genese deutscher Sicherheitspolitik seit 1990

Als 1990 die Vereinigung der beiden Teile Deutschlands vollzogen wurde, hatte Deutschland nicht nur an Größe zugenommen, es hatte auch neue Handlungsfreiheit erlangt. Bei seinen Partnern und Nachbarn verbanden sich damit ambivalente Einstellungen. Präsident Bush, dessen Unterstützung für den Einigungsprozess entscheidend gewesen war, hatte schon im Vorfeld von der schmeichelhaften Perspektive gesprochen, »partners in leadership« zu sein<sup>11</sup>. Aber bei den europäischen Staaten überwogen Vorbehalte. Margaret Thatcher befürchtete, ein deutscher Expansionismus würde wiederaufleben<sup>12</sup>, und Francois Mitterrand hegte die Sorge, Europa könne in die Konstellation von 1913 zurückversetzt werden<sup>13</sup>. In Polen bekannte sich die Regierung Mazowiecki zwar zum Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, doch verbanden sich damit Befürchtungen, dass das vereinigte Land die Oder-Neiße Linie in Frage stellen könne. Allen diesen Stimmen war eines gemein: Sie erwarteten, dass Deutschland künftig eine größere Rolle spielen, seine Ambitionen weiter stecken und weniger Rücksichten nehmen würde.

Weil sie um die Sorgen ihrer Nachbarn wusste, suchte die Bundesregierung nach der Vereinigung jedoch insgesamt umso entschiedener die Kontinuität westdeutscher Außenpolitik, insbesondere der Westintegration und der europäischen Einigung zu wahren. Damit verbunden war jedoch eine eurozentristische Perspektive der Sicherheitspolitik, die dem herkömmlichen Paradigma des zwischenstaatlichen Krieges verhaftet blieb. Folgerichtig sah die deutsche Politik im Ende des Kalten Krieges vor allem den Wegfall einer Bedrohung, nicht aber das Aufkommen neuer Gefahren, und nahm stärker als andere eine »Friedensdividende« in Anspruch. Im

<sup>10</sup> Vgl. H. W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, "Foreign Affairs" 1990, Nr. 69, S. 91-106.

<sup>11</sup> G. Bush, *Remarks to the Citizens in Mainz*, May 31, 1989 (<http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1989/89053104.html>).

<sup>12</sup> M. Thatcher, *Downing Street No. 10. Die Erinnerungen*, Düsseldorf u.a. 1995, S. 1101ff.

<sup>13</sup> G. Bush, B. Scowcroft, *A World Transformed*, New York 1998, S. 201.



Unterschied zu Großbritannien und Frankreich wurden die Verteidigungsausgaben in Deutschland nach 1990 sehr viel einschneidender reduziert. Während Frankreich nach den Erfahrungen des Golfkrieges von 1991 seine Streitkräfte zur Interventionsstreitmacht aus Berufssoldaten umbaute, hielt Deutschland weiterhin an der Wehrpflicht fest, die zwar für die Nachwuchsrekrutierung der Bundeswehr von Bedeutung ist, ihre Einsatzfähigkeit jenseits der Landesgrenzen jedoch einschränkt.

Dabei war das wiedervereinigte Deutschland mit dem Beginn der jugoslawischen Bürgerkriege bereits bald nach der Vereinigung mit neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert. Doch obwohl die deutsche Diplomatie innerhalb der EU frühzeitig entschieden auf die Anerkennung Sloweniens und Kroatien hin gedrängt und damit jedenfalls nicht zur Deeskalation des Konflikts beigetragen hatte, lehnte die Bundesregierung jahrelang jedes militärische Eingreifen zunächst strikt ab. Die WEU hatte zwar schon 1992 unter Beteiligung Deutschlands mit den Petersberger Aufgaben den Ausbau der Interventions-Fähigkeit beschlossen<sup>14</sup>. Die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, erwies sich jedoch als schwieriger und langwieriger Prozess. Vor allem die Oppositionsparteien lehnten militärische Einsätze jenseits der Landes- und Bündnisverteidigung weiterhin grundsätzlich ab. Nicht eine Änderung des Grundgesetzes, sondern das Bundesverfassungsgerichtes führte daher eine juristische Klärung herbei, als die Beteiligung deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen der NATO zur Luftraumüberwachung im ehemaligen Jugoslawien eine Entscheidung erzwang. Seitdem sind Auslandseinsätze der Bundeswehr an einen entsprechenden Beschluss des Bundestags gebunden.

Seither dehnte Deutschland sein militärisches Engagement schrittweise immer weiter aus: Hatte es seine militärische Nichtbeteiligung am Krieg gegen Saddam Hussein 1991 noch mit einem finanziellen Beitrag kompensieren können, steigerte sich seine Beteiligung an militärischen Einsätzen im Rahmen von UN, NATO oder EU-Missionen von Somalia über die IFOR in Bosnien-Herzegowina bis zum Kosovo-Krieg und Enduring Freedom nach dem 11. September 2001. Stets waren es jedoch äußere Handlungszwänge – meist Anforderungen im Rahmen von Krisenreaktionen von UN, NATO oder zuletzt der EU – die diesen Einsätzen zugrunde lagen, nicht aber Akte nationaler Politik. Aufgrund der Rechtslage, wie auch der Vorbehalte in der Bevölkerung ist die deutsche Sicherheitspolitik von einem großen Druck zur Konsensbildung zwischen den maßgeblichen politischen Kräften gekennzeichnet. Es ist daher nicht nur auf eine Vermehrung der Krisen nach 1998 zurückzuführen, wenn sich die Zahl der Auslandseinsätze der Bundeswehr in der Zeit der rot-grünen Koalition vervielfachte<sup>15</sup>. Die Übernahme der Regierungsverantwortung durch SPD und Grüne stellte in dieser Hinsicht einen außenpolitischen Grundkonsens wieder her. Die Erfahrungen im auseinander brechenden Jugoslawien hatten zuvor auch viele

<sup>14</sup> Western European Union, Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 19. Juni 1992 (<http://www.wcu.int/documents/920619pcten.pdf>), S. 6.

<sup>15</sup> Vgl. M. Wagner, *Auf dem Weg zu einer »normalen« Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder*, "Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik" 2004, Nr. 8, (<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/tazip/tazip8.pdf>).

Oppositionspolitiker, beispielsweise den späteren Außenminister Fischer, zum Umdenken veranlasst. Der Kosovo-Krieg wirkte dann als zusätzlicher Katalysator.

Eingebunden in das gemeinsam handelnde Bündnis war ein Ausscheren für die neuen Regierungsparteien nahezu ausgeschlossen, obwohl sie sich in der Opposition vermutlich anders positioniert hätte. So wurde die Rechtfertigung der deutschen Beteiligung gegenüber der Bevölkerung, einer oft skeptischen Anhängerschaft zumal, die schwierigste Aufgabe der rot-grünen Koalition während des Kosovo-Krieges. Die Übereinstimmung zwischen alter und neuer Bundesregierung erstreckte sich dabei auch auf die völkerrechtliche Legitimation, die kaum weniger zweifelhaft war als die des Irak-Krieges 2003. Die Selbstermächtigung der NATO wurde explizit mit der Feststellung begründet, dass »in absehbarer Zeit [...] keine weitere Resolution des UN-Sicherheitsrates zu erwarten« sei<sup>16</sup>. Das bedeutet aber nicht, dass damit auch neuer Pragmatismus und Realismus die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt hätten. Im Gegenteil schien führenden Koalitionspolitikern die Kriegsbe teiligung nur mit fundamentalen moralischen Argumenten zu rechtfertigen zu sein. Verteidigungsminister Scharping sprach im Bundestag mit großer Geste von vermeintlichen genozidalen Hufeisenplänen der serbischen Kräfte, Außenminister Fischer verwies gar auf den Holocaust, der sich nicht wiederholen dürfe.

Der Erfolg der NATO verdeckte das tatsächliche Auseinanderdriften des Bündnisses. Offenkundig wurde das Auseinanderfallen der militärischen Fähigkeiten. Die Interoperabilität der Luftstreitkräfte wurde seitens der europäischen Verbündeten durch mangelhafte oder inkompatible elektronische Systeme beeinträchtigt. Die Operationsplanungen erfolgten fast ausschließlich auf der Grundlage amerikanischer Intelligence<sup>17</sup>. Sie lag auch infolgedessen in amerikanischer Hand, musste aber von den politischen Gremien der NATO abgesegnet werden. So blieb zwar der Einfluss der übrigen Mitgliedsstaaten gesichert, doch wurde damit zugleich ein erheblicher Verlust an Effektivität in Kauf genommen, der den Nutzen der Allianz aus amerikanischer Sicht herabsetzen musste. »War by Committee«<sup>18</sup> erwies sich nicht zuletzt deshalb als zweifelhaftes Verfahren, weil die europäischen Verbündeten nur mit nichtmilitärischen Initiativen partizipieren konnten und daher vor allem als Bedenkenträger hervortraten. Der Kosovo-Krieg wurde oft als Wiederbelebung der NATO apostrophiert. Tatsächlich stellte er eine Belastungsprobe dar, die das Bündnis nur vordergründig gestärkt, ja auch nur unbeschadet überstanden hat. Die Bruchlinien im transatlantischen Verhältnis wurden an ihm bereits sichtbar.

Eigenständige Leistungen Deutschlands im Zusammenhang mit dem Kosovo Krieg lagen zunächst auf diplomatischem Gebiet. Der Bundesregierung war es wesentlich zuzuschreiben, dass sich Russland in die westliche Balkanpolitik einbinden ließ. Der Fischer-Plan zeichnete die Friedensregelung vor. Auf der EU-Ebene initiierte die Bundesregierung, die zu dieser Zeit die Ratspräsidentschaft innehatte, den

<sup>16</sup> K. Kinkel, Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 16.10.1998 (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1998/r981016a.pdf>).

<sup>17</sup> A. H. Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, Westport/CT 2001; U.S. Department of Defense, *Kosovo/Operation Allied Force: After Action Report, Report to Congress*, January 31, 2000 (<http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>).

<sup>18</sup> D. H. Allin, *Nato's Balkan Interventions*, (= Adelphi Paper 347), Oxford 2002, S. 61ff.

Stabilitätspakt für Südosteuropa. Hier wurde bei allen bis heute fortbestehenden Problemen Bedeutendes geleistet. Deutschland (und die EU) entwickelte Fähigkeiten des zivilen Krisenmanagements, die seinem Selbstverständnis entsprachen. Nach den Anschlägen vom 11. September verdeckten die unmittelbaren Reaktionen auf die Anschläge von 2001 die Unterschiede in der strategischen Kultur, die sich zwischen Deutschland und den USA entwickelt hatten. Deutschland agierte nicht nur diplomatisch erfolgreich insbesondere mit der Ausgestaltung der Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg, die als außenpolitischer »Höhepunkt« der Regierung Fischer/Schröder verstanden werden kann<sup>19</sup>. Mit dem KSK nahmen erstmals Bodentruppen der Bundeswehr an Kampfeinsätzen teil. Eine umfangreichere militärische Beteiligung scheiterte nicht an der deutschen Bereitschaft, sondern an Vorbehalten des Pentagon, das befürchtete, die Operationen würden dadurch eher behindert als gefördert<sup>20</sup>. Der Kanzler hatte den Militäreinsatz gegen Abweichler in der eigenen Koalition sogar mit der Vertrauensfrage und damit mit dem eigenen politischen Überleben verbunden.

Umso negativer dürfte auch deshalb die Reaktion der Bundesregierung gewesen sein, als sie im Vorfeld des Irak-Krieges in die Entscheidungsprozesse Washingtons kaum einbezogen wurde. Dass die NATO in diesem Konflikt keine größere Rolle spielte, beschränkte zusätzlich gleichermaßen den Einfluss, wie die Einbindung Deutschlands. Die Bundesregierung schätzte die Lage im Nahen Osten anders ein, als die USA. Dies betraf die vom Irak ausgehenden Gefahren ebenso, wie den israelisch-palästinensischen Friedensprozess, dessen Förderung sie für vordringlich hielt, als auch die Folgen eines militärischen Eingreifens<sup>21</sup>. Hinzu kamen grundsätzliche Vorbehalte gegenüber der Idee eines Präventivkrieges oder gar eines militärisch herbeigeführten Regimewechsels. Er warf für sie keinen völkerrechtlichen Normenkonflikt auf wie der Kosovo-Krieg, sondern musste die Grundsätze der UN-Charta, das Aggressionsverbot zumal, selbst dann allgemein relativieren, wenn er mit einem Mandat des Sicherheitsrates geführt würde. Ausschlaggebend für die scharfe Oppositionshaltung, die sie schließlich einnahm, wurden jedoch innenpolitische Gründe, die Bundestagswahl 2002 und ihr Ausgang.

Im Wahlkampf gehörte die Abgrenzung zur amerikanischen »Abenteurerpolitik« von Anbeginn zur Kampagnenstrategie des Kanzlers<sup>22</sup>. Von diesem Zeitpunkt an war der Schlüssel zum Verständnis der deutschen Positionierungen innenpolitischer Natur. Der knappe Wahlausgang nahm der Bundesregierung auch später jede grundsätzliche Bewegungsfreiheit, da sich die Regierungsmehrheit anders, als mit dem Festhalten an einer kategorischen Kriegsablehnung nicht mehr hätte sichern lassen. Die Wahlkampfrhetorik verschleierte jedoch, dass die USA von Deutschland an Unterstützung für den Krieg erhielten, was sie erbeten hatten: die Nutzung von

<sup>19</sup> Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin 2003, S. 480.

<sup>20</sup> Vgl. B. Woodward, *Bush at War*, London u.a. 2003, S. 180.

<sup>21</sup> Vgl. beispielsweise: J. Fischer, Für ein System globaler kooperativer Sicherheit, Rede vor der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 14. September 2002 ([http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3534](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3534)).

<sup>22</sup> G. Schröder, Der Nahe Osten braucht neuen Frieden, keinen neuen Krieg, Mitteilung des Kanzleramts 7.8.2002 (zu finden über: <http://www.bundeskanzler.de/Kanzler-Aktuell-7718.htm>).

Basen in Deutschland, deren Sicherung durch die Bundeswehr und Überflugrechte. Eine substanzielle Beteiligung Deutschlands an einer Intervention im Irak stand schon aufgrund fehlender Fähigkeiten der Bundeswehr kaum zur Debatte; eine spätere Entsendung von deutschen Besatzungstruppen in den Irak hätte sich umso folgenloser ablehnen lassen, je weniger Differenzen darüber hinaus ausgetragen wurden. Im Bundestagswahlkampf 2002 vollzog sich eine Externalisierung innen-, ja parteipolitischer Verhaltensweisen. Die Bundesregierung legte eine Art innerwes-tlicher Oppositionshaltung an den Tag. Sie ist weder mit der eigenen Betroffenheit, mit eigenen Interessen, noch mit ihren Einwirkungsmöglichkeiten zu erklären.

Vielmehr verlief die deutsche Politik, selbst wenn man sie an ihren eigenen Zielen misst, in Inkonsequenzen. Die Bundesregierung konnte den Krieg nicht verhindern, schwächte jedoch mit der Drohkulisse auch die Aussichten auf eine friedliche Lösung. Kam der Krieg, musste auch Deutschland Interesse an einem Erfolg der USA im Irak haben, mit ihrer eigenen Distanzierung gab sie jedoch kontra-produktiven Vorbehalten und Misstrauen gegen die USA Nahrung. Sie setzte sich für eine Stärkung der UNO und für einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat ein, lehnte jedoch frühzeitig jegliche Beteiligung an einer Intervention ab, selbst wenn sie durch den Sicherheitsrat autorisiert wurde<sup>23</sup>. Angesichts der für 2003 bevorstehenden Übernahme eines nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat erklärte Außenminister Fischer im Dezember 2002 die im November verabschiedete Resolution 1441 sogar zur ausreichenden Kriegslegitimation<sup>24</sup> – anscheinend mit dem Motiv, weitere Abstimmungen zu vermeiden, die die Auseinandersetzungen mit den USA zu verschärfen drohten. Erst die Entscheidung Frankreichs Anfang 2003, ebenfalls einen Militäreinsatz abzulehnen, beendete die Isolation, in die sich die Bundesregierung selbst manövriert hatte. Schließlich setzte sich Deutschland stets entschieden für die europäische Integration ein, doch die eigene Vorfestlegung und die Positionierung gegen die USA, in der ein Großteil der europäischen Staaten nicht zu Unrecht ihren wichtigsten Sicherheitsgaranten erblickten, provozierte zwangsläufig eine Spaltung der EU.

Die Frage, ob der Krieg sinnvoll war oder nicht, vermag auch im Nachhinein zu verschleiern, dass die Oppositionshaltung Berlins eine Fehlleistung war, denn auf die Entscheidung selbst hatte die Bundesregierung keinen maßgeblichen Einfluss. Für sie konnte es nur darauf ankommen, wie sie sich dazu verhielt. Ihr Verhalten bezeugte das Fehlen einer strategischen Ausrichtung. Zudem betraf der Krieg im Irak für Deutschland – anders als beispielsweise für Frankreich – nur sehr begrenzte Interessen. Deutschland folgte auch nicht dem Motiv, Eigenständigkeit gegenüber den USA zu dokumentieren oder die Verantwortung eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates hervorzuheben, was der französischen Politik ja durchaus gelungen ist. Dies hätte prinzipiell die Bereitschaft zu einem verstärkten sicherheitspolitischen Engagement vorausgesetzt. So löste jedoch Deutschland Unmut nicht nur in Wash-

---

<sup>23</sup> ARD-Interview mit Bundesaußenminister Fischer, 27.09.2002 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3578](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3578)).

<sup>24</sup> J. Fischer, Interview mit dem Spiegel am 30. Dezember 2002 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3900](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3900)).

ington, sondern auch in Paris aus. Selbst als sich Paris nach dem Scheitern der Verhandlungen im Sicherheitsrat gegen ein militärisches Vorgehen entschieden hatte, distanzierte sich Präsident Chirac implizit noch gegenüber seinem deutschen Partner mit dem Hinweis, Frankreich sei kein pazifistisches Land<sup>25</sup>. Im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg zeigte sich, dass nicht gewachsene Ambitionen Kennzeichen der Außen- und Sicherheitspolitik des wiedervereinigten Deutschland geworden sind, sondern eine latente Neigung, in einen Unilateralismus der Abstinenz zu verfallen.

## Herausforderungen und Konzepte

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts werden in vielerlei Hinsicht von denen des 20. Jahrhunderts abweichen und einen Großteil der westlichen Erfahrungen mit Konflikten entwerfen. Die Globalisierung führt zu Anpassungsprozessen, bewirkt aber auch, dass mehr und mehr Berührungspunkte entstehen. Vor diesem Hintergrund ist bedeutsam, dass die Zahl Erfolg versprechender Gewaltstrategien schon aufgrund der technologischen Entwicklung zugenommen hat. Aufgrund der begrenzten Leistungsmerkmale der Waffen und den Schwierigkeiten, Macht über größere Entfernungen hinweg zu entfalten, galt für westliche Staaten in früheren Jahrhunderten, dass nur wenige Akteure sie jeweils bedrohen konnten, wenn auch dann mit einem mitunter gewaltigen Zerstörungspotential. Sicherheit ergab sich aus der Konstellation von Machtverhältnissen, die bis zu einem gewissen Grad berechenbar waren. Entscheidend dafür war, dass Macht eine relative Größe war.

Die Schusswaffen des 17., 18., 19. und zum Teil auch des 20. Jahrhunderts stellten einen Idealtypus des relativen Machtmittels dar und es ist kein Zufall, dass die Durchsetzung des modernen Staates mit ihrer Entwicklung zusammenfällt. Auf eine Atombombe, aber auch eine Kalaschnikow oder einen aus Kunstdünger selbst hergestellten Sprengsatz trifft dies nicht mehr zu. Die Relation zwischen Aufwand und Schaden begünstigt asymmetrische Strategien und lässt qualitative wie quantitative Überlegenheit einfach schon deshalb an Bedeutung verlieren, weil damit auch technisch wie ökonomisch unterlegene Akteure ein weit überproportionales Bedrohungspotential erlangen können. Heute kann ein desolater Kleinstaat, wie Nordkorea, von den USA und Japan als Bedrohung begriffen werden, und die hochmoderne israelische Armee wird von der Hizbollah-Miliz herausgefordert.

Die Gewaltstrategie, die sich zwischen dem dreißigjährigen Krieg und dem Zweiten Weltkrieg durchsetzte, war in der Hauptsache die des Clausewitzschen Krieges und sie setzte sich deshalb durch, weil sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen effektiv und jedem technisch unterlegenen Gegner überlegen war – wie in den Kolonialkriegen des 19. Jahrhunderts. Heute jedoch vermag die einzige Supermacht, von deren militärischer Vorrangstellung Paul Kennedy schrieb, »nothing has ever existed like this disparity of power«<sup>26</sup>, nach drei Jahren Krieg nicht einmal

<sup>25</sup> Interview »France is not a Pacifist Country«, "Time Magazine" 2003, February 16, (<http://www.elysee.fr/actus/arch0302/030216/interview.htm>).

<sup>26</sup> P. Kennedy, *The Eagle has Landed*, "Financial Times London" 2002, February 2.

die Gebiete der sunnitischen Araber im Irak unter Kontrolle zu bringen, obgleich in diesem Konflikt der technische Vorsprung und die Ungleichheit der verfügbaren Ressourcen eher noch größer sind, als in den Kolonialkriegen früherer Zeiten. Die Überlegenheit westlicher Streitkräfte beruht sowohl auf der Informationsgewinnung und -verarbeitung, als auch auf der Treffsicherheit von Waffen. Doch einen großen Teil dieser Überlegenheit büßen sie ein, wenn der Gegner sich nicht mehr an die tradierten (westlichen) Regeln hält - zu denen das staatliche Monopol zur Kriegsführung, die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Militärs oder die Kennzeichnung von Soldaten gehören - und sich der Identifikation entzieht.

Die europäischen Staatenkriege fanden in einem kulturell eindimensionalen Raum statt, einfach deshalb, weil für Jahrhunderte andere Kulturen zwar Gegenstand von Expansionsbestrebungen waren, von ihnen aber keine substanzielle Bedrohung ausging. Nur deshalb war es Clausewitz möglich, den Krieg als politische Handlung zu definieren und damit von seinem weltanschaulichen Kontext zu abstrahieren. Je größer jedoch die kulturelle Vielfalt derjenigen Akteure ist, die Bedrohungspotentiale erlangen können, desto bedeutender werden auch weltanschauliche Konfliktursachen, desto schwieriger wird es, die Motive des Gegners zutreffend einzuschätzen oder eine gemeinsame Basis zu finden. Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, dass zunehmend auch technologisch und wissenschaftlich rückständige Gesellschaften, die ihre Vorstellungen weniger rational hinterfragen, zu diesen Akteuren zählen. In kultureller Hinsicht für die Wirksamkeit asymmetrischer Strategien sind die Unterschiede von Gewaltbereitschaft und Leidenschaft zwischen den Akteuren ausschlaggebend. Dass beide in den postheroischen Gesellschaften der entwickelten Welt niedrig sind, macht sie umso angreifbarer. Je unterschiedlicher die Akteure darin sind, desto bedeutsamer werden nicht allein objektivierbare Machtverhältnisse für die Austragung eines Konflikts, sondern die gegenseitige Wahrnehmung und Einschätzung vor allem der mentalen Schwäche oder Stärke des jeweiligen Gegners. Berechenbarkeit geht damit zusätzlich verloren. Viele dieser Probleme werden sich vorerst nur dadurch steuern lassen, dass der Zugriff auf besonders zerstörerische und technisch aufwändige Mittel möglichst vorenthalten wird.

Aufgrund der überwältigenden konventionellen Überlegenheit des westlichen Bündnisses befinden sich die meisten europäischen Staaten heute zum ersten Mal seit Jahrhunderten in der Situation, keine Invasion mehr befürchten zu müssen. Doch insbesondere die Proliferation löst die Fähigkeit, Macht in Form von Zerstörungskraft entfalten zu können, vom Verhältnis ökonomischer und militärischer Ressourcen weitgehend ab. Schon deshalb bedürfen auch europäische Mächte einer machtpolitischen und militärischen Absicherung ihrer Interessen, die sich insbesondere im Blick auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht auf die reine Verteidigungsfähigkeit beschränken darf. Staatliche Akteure können sich zwar grundsätzlich politischen und militärischen Maßnahmen weit weniger entziehen, als nichtstaatliche Akteure. Doch sollten die damit verbundenen Droh- und Abschreckungspotentiale nicht überschätzt werden. Ohnehin sollte man für den Konfliktfall nicht nur an das Paradigma eines mit regulären Streitkräften ausgetragenen Staatenkrieges denken. Dass Präsident Chirac Staaten, die Terrorismus gegen Frank-

reich einsetzen, mit nuklearen Gegenschlägen gedroht hat<sup>27</sup>, beleuchtet gleichermaßen diese Problematik wie europäische Schwächen.

In der Einschätzung der gegenwärtigen und künftigen Bedrohungsszenarien herrschen zwischen Deutschland und seinen Partnern in der EU und NATO kaum grundsätzliche Differenzen. Ob man nun das neue Weißbuch hinzuzieht, das französische Militärplanungsgesetz<sup>28</sup>, die Quadrennial Defence Review und die Nationale Sicherheitsstrategie der USA<sup>29</sup> oder auch die Europäische Sicherheitsstrategie<sup>30</sup>, es herrscht Einigkeit darüber, dass asymmetrische Konfliktformen in Verbindung mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und einem zunehmend grenzüberschreitenden Terrorismus die wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen darstellen. Grundsätzliche Übereinstimmung besteht auch hinsichtlich der Feststellung, dass Gefahren ebenso von staatlichen, wie nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, denen gegenüber Strategien der »Abschreckung und Einhegung« – so auch das deutsche Weißbuch<sup>31</sup> – unzureichend sind. Sprechen die USA bekanntermaßen explizit von Rogue States, so die ESS zurückhaltender von Staaten, die »persistently violate international norms«. Im deutschen Weißbuch ist im Blick auf die Problematik der Proliferation immerhin die Rede von »staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren«, die »versuchen, sich Hochtechnologiegüter zu kriminellen Zwecken zu beschaffen«<sup>32</sup>.

Es entspricht diesen Analysen, dass Deutschland seine Sicherheitsinteressen zunehmend global definiert. Die Weißbücher von 1994 und 2006 spiegeln diese Entwicklung wieder. Die Hauptziele deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die 1994 genannt wurden, betreffen direkt fast ausschließlich den europäischen bzw. westlichen Raum: Es sind dies die unmittelbare Landesverteidigung, die europäische Integration, die Ausweitung westlicher Sicherheitsstrukturen nach Ost- und Ostmitteleuropa, sowie der Erhalt des transatlantischen Bündnisses. Hinzu trat, als einziges universelles Ziel, die weltweite Achtung des Völkerrechts<sup>33</sup>. Hinsichtlich der Konfliktszenarien ging es nicht über die Erfahrungen der jugoslawischen Bürgerkriege hinaus<sup>34</sup>. Das Weißbuch von 2006 setzt dagegen fast durchweg globale Ziele. Neben der Landesverteidigung wird der Schutz deutscher Bürger genannt, die Stärkung der internationalen Ordnung auf der Basis der Achtung von Menschenrechten und Völkerrecht, dann die Bewältigung regionaler Krisen und Konflikte, »die Deutschlands

<sup>27</sup> Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques, 19.1.2006 ([http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches\\_and\\_documents/2006/2006\\_speeches\\_and\\_documents.38406.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2006/2006_speeches_and_documents.38406.html)).

<sup>28</sup> Loi de Programmation Militaire 2003-2008 ([http://www.defense.gouv.fr/portal\\_repository/1677007505\\_0001/fichier/getData](http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1677007505_0001/fichier/getData)).

<sup>29</sup> Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006 (<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>); White House, The National Security Strategy of the United States of America, march 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>).

<sup>30</sup> European Council, A Secure Europe in a better World – The European Security Strategy, 12 December 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

<sup>31</sup> Weißbuch 2006, S. 17.

<sup>32</sup> Weißbuch 2006, S. 16.

<sup>33</sup> Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994, S. 42.

<sup>34</sup> Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994.

Sicherheit beeinträchtigen können« ohne weitere geographische Einschränkung, die Bekämpfung des Terrorismus und der Proliferation und schließlich die Förderung des freien Welthandels als Mittel zur Verringerung der Kluft zwischen Arm und Reich<sup>35</sup>. Dem transatlantischen Bündnis und der europäischen Integration wird keine geminderte Bedeutung zugemessen, sie werden allerdings nicht mehr als Selbstzweck deutscher Sicherheitspolitik gesehen.

Im Blick auf die Formulierung nationaler Sicherheitsinteressen und die Einschätzung von Bedrohungen unterscheidet sich Deutschland mit seinem neuen Weißbuch inzwischen also kaum von anderen westlichen Staaten. Doch bei der Konkretisierung der sich daraus ergebenden Konsequenzen bleibt es meist sehr viel zurückhaltender. Unbestritten ist beispielsweise, dass den mit der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verbundenen Gefahren präventiv begegnet werden muss, im Weißbuch benannt wird aber lediglich die Notwendigkeit einer »wirksamen Ursachenbekämpfung«<sup>36</sup>. In den Verhandlungen über die europäische Sicherheitsstrategie hat die deutsche Regierung darauf gedrängt, dass der im Entwurf noch in einem ganz allgemeinen Bedeutungsgehalt enthaltene, aber durch die amerikanische Strategie in Sinne eines Präventivkrieges vorgeprägte Begriff der preemption ersetzt wurde. Doch nicht nur die USA, auch Frankreich sieht in seinem Militärplanungsgesetz die Fähigkeit zu notfalls unilateral geführten Präventivschlägen vor<sup>37</sup> und auch die europäische Strategie zur Bekämpfung der Proliferation, die komplementär zur Europäischen Sicherheitsstrategie beschlossen wurde, enthält den Vorbehalt der Gewaltanwendung gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und damit faktisch auch präventiver Militäreinsätze. Vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen heißt es dabei lediglich, er »solle« bei solchen Entscheidungen »eine zentrale Rolle« spielen<sup>38</sup>. Wenn die deutsche Regierung nach der Verabschiedung der europäischen Strategien hervorhob, ihnen zufolge könne militärische Gewalt nur »auf der Grundlage der UN-Charta (Kap. VII, Art 51) Anwendung finden«<sup>39</sup>, charakterisiert dies mehr ihre eigenen Vorbehalte, als deren Aussagen und Implikationen.

Auch das neue Weißbuch beschränkt sich weitgehend darauf, Probleme und Ansätze einzeln zu beschreiben, ohne jedoch aus der Verknüpfung beider eine Strategie zu entwickeln. Dafür gibt es drei Hauptgründe. Erstens fehlen, vor allem in militärischer Hinsicht, die Mittel zu einer eigenständigen Sicherheitspolitik und Deutschland besitzt auch nicht die Ambition, diese Fähigkeit zu erwerben. Zweitens betont die Bundesregierung dementsprechend das Erfordernis multilateraler Ansätze. Damit ist der Möglichkeit, eine nationale Strategie zu formulieren, von vornherein eine Grenze gezogen. Darin äußern sich aber auch Vorbehalte, den Einsatz von Machtinstrumenten unter dem Gesichtspunkt nationaler Interessen zu beurteilen. Die

<sup>35</sup> Weißbuch 2006, S. 23.

<sup>36</sup> Weißbuch 2006, S. 17.

<sup>37</sup> D. Göler, H. M. Sieg, *Europa versus Amerika? Divergierende Ansätze deutscher und französischer Sicherheitspolitik*, "Dokumente" 2005, Nr. 6, S. 79-84, hier: S. 80f.

<sup>38</sup> European Council, European Strategy against the proliferation of WMD, 12 December 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>), S. 5.

<sup>39</sup> EU-Sicherheitsstrategie (ESS), Mitteilung des Auswärtigen Amtes, Stand: Dezember 2003 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/ess\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess_html)).



Folge ist eine Präferenz von Öffentlichkeit und Politik, die Verantwortung für die Sicherheitspolitik aus dem nationalen Rahmen zu lösen und in einen internationalen einzubetten. Bezeichnend dafür ist, dass Außenminister Kinkel ebenso unbefangen, wie später die Regierung Fischer/Schröder von einem Gewaltmonopol der UN sprach.

Drittens möchte die Bundesregierung Festlegungen vermeiden und ein gewisses Maß an Unverbindlichkeit wiederum vor allem bei der Frage militärischer Engagements wahren. Besonderes Gewicht wird auf die zivile Krisenbewältigung gelegt, wo eigene Stärken liegen. Doch das Verhältnis zu militärischen Instrumenten wird weniger komplementär bestimmt, um daraus abgestimmte Vorgehensweisen zu entwickeln, sondern vielmehr grundsätzlich abwägend. Der erweiterte oder umfassende Sicherheitsbegriff, der auch im Weißbuch zugrunde gelegt wird, suggeriert einen alternativen Politikansatz insbesondere gegenüber den USA, obwohl die Relevanz der zivilen Instrumente, auf die er besonders abhebt, auch im transatlantischen Verhältnis prinzipiell nicht umstritten ist. Vielmehr relativiert er umgekehrt die Relevanz militärischer Mittel, obwohl – oder weil – gerade darin das größte Defizit der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegt. Auch im neuen Weißbuch wird immer wieder betont, dass »neuartigen Risiken weder allein noch vorrangig mit militärischen Mitteln begegnet werden« kann<sup>40</sup>. Die außen- und sicherheitspolitische Identität Deutschlands lässt sich insofern trotz der im Laufe des vergangenen Jahrzehnts zunehmend ausgeweiteten Auslandseinsätze der Bundesregierung mit dem Begriff der »Zivilmacht« oder gar dem rot-grünen Schlagwort von der »Friedensmacht« nach wie vor treffend bezeichnen.

### Orte sicherheitspolitischen Engagements: NATO und EU

Christian Hacke hat geschrieben, dass die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik – was auch auf die übrigen Europäer zutreffen wird – sich in drei verschiedenen Zonen bewegen muss: Einer postmodernen, die durch zunehmende Integration vor allem in der EU gekennzeichnet wird, einer modernen, die weiterhin von der klassischen Machtpolitik zwischen Staaten mit ihren nationalen Interessen bestimmt wird (gegenüber Russland und dem Iran beispielsweise) und einer vormodernen, mit der dritten Welt weitgehend identischen, die durch schwache oder fehlende staatliche Strukturen gekennzeichnet ist<sup>41</sup>. Vor dem Hintergrund zweier Weltkriege hat sich Deutschland bislang auf die West- bzw. die europäische Integration konzentriert, aufgrund des doppelten Motivs, dadurch sowohl einer möglichen Isolierung, als auch nationalen Sonderwegen vorzubeugen. Die neuen Bedrohungen für Deutschland, die NATO oder die EU werden jedoch in den anderen beiden Räumen entstehen. Dafür ist, wie auch Hacke darlegt, ein größeres machtpolitisches Engagement einschließlich der Bereitschaft zur militärischen Absicherung vitaler Interessen geboten.

<sup>40</sup> Weißbuch 2006, S. 19.

<sup>41</sup> Ch. Hacke, *Mehr Bismarck, weniger Habermas...*, S. 68ff.

Nicht nur die außen- und sicherheitspolitische Identität Deutschlands begünstigt ein verstärktes sicherheitspolitisches Engagement jedoch kaum. Die offenkundigen Schwierigkeiten nicht nur der Amerikaner im Irak, sondern auch der Deutschen in Afghanistan, werden die Bereitschaft dazu weiter einschränken. Hinzu gekommen sind jedoch auch materielle Restriktionen. Die Vergrößerung des Landes infolge der Wiedervereinigung kann darüber hinwegtäuschen, dass das Gewicht des heutigen Deutschland gegenüber der alten Bundesrepublik in vielerlei Hinsicht gesunken ist. Geopolitisch schien das Land wieder eine Position als »Zentralmacht Europas«<sup>42</sup> eingenommen zu haben, doch die Bedeutung der strategischen Lage hatte sich relativiert. Das ökonomische Zurückfallen des Landes schadet seiner Anziehungskraft und die wirtschaftlichen Probleme der Vereinigung absorbieren seine Ressourcen.

Vor allem die inzwischen fehlenden finanziellen Spielräume beschneiden Deutschlands Gestaltungsfähigkeit innerhalb und außerhalb Europas, behindern die Formulierung und Durchführung einer konsequenten Strategie. Mit den größten Einschränkungen hat das sicherheitspolitische Engagement erfahren. Deutschlands Streitkräfte, einst zur Bündnisverteidigung kaum verzichtbar, sind auf neue Gefahren nur sehr bedingt eingestellt. Innerhalb der NATO weist Deutschland eine der niedrigsten Ausgabenquoten für das Militär aus. Der Personalkostenanteil des Verteidigungshaushaltes liegt zudem bei über 60 Prozent – im Vergleich zu Werten zwischen 30 und 40 Prozent in den USA und Großbritannien. Die Bundeswehr ist bei Auslandseinsätzen von kaum 10.000 Mann bereits an ihre Belastbarkeitsgrenze gestoßen. Auch das Weißbuch von 2006 sieht dafür lediglich 14.000 Mann bei einer projektierten Gesamtstärke von 250.000 Soldaten vor<sup>43</sup>. Angesichts gewaltiger innenpolitischer Ausgaben dürfte die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den kommenden Jahren keine Priorität, zumindest kein Feld besonderer finanzieller Anstrengungen der Bundesregierung werden.

Schon deshalb dürfte Deutschland auf absehbare Zeit seine Sicherheit vor allem durch seine Einbindung in der NATO und EU zu gewährleisten suchen, ohne darüber hinaus in umfassenderem Maße initiativ zu werden. Die bedeutsamste Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die, welche Priorität Deutschland hier setzen wird. Wird sie eher der NATO oder eher der EU zukommen, wird sein Engagement in beiden Organisationen eher komplementär oder alternativ angelegt sein? Dabei liegt auf der Hand, dass Entfremdungsprozesse innerhalb des transatlantischen Bündnisses auf eine klare Bevorzugung der europäischen Option hindeuten. Den Transatlantic Trends zufolge ist zwar eine deutliche Mehrheit der Deutschen nach wie vor der Überzeugung, dass die NATO für die Sicherheit der Bundesrepublik von Bedeutung ist. Zugleich aber spricht sich ebenfalls eine Mehrheit für eine unabhängigere Haltung von den USA und gegen eine Führungsrolle der USA aus, während über 80 Prozent befürworten, dass die EU eine starke Führung in der internationalen Politik wahrnimmt<sup>44</sup>. Tatsächlich rief die Positionierung der Bundes-

<sup>42</sup> H.-P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

<sup>43</sup> Weißbuch 2006, S. 85.

<sup>44</sup> Transatlantic Trends, Umfragedaten 2006 ([http://www.transatlantictrends.org/doc/TTS2006\\_GP\\_ToplinesDE\\_final.pdf](http://www.transatlantictrends.org/doc/TTS2006_GP_ToplinesDE_final.pdf)), S. 3f, S. 6.

regierung vor und während des Irak-Krieges entsprechende Befürchtungen bei entschieden atlantisch orientierten Staaten hervor. Vor allem der auf dem Höhepunkt des Konfliktes auf dem »Pralinengipfel« von Tervuren gemeinsam mit Frankreich, Belgien und Luxemburg eingebrachte Vorschlag, die EU mit einem eigenen militärischen Hauptquartier auszustatten, schien darauf abzuzielen, die EU von der NATO zu entkoppeln.

Allerdings waren diese Vorgänge von deutscher Seite anders, als von Seiten Frankreichs aus, das ja nicht an den militärischen Strukturen der NATO partizipiert, nicht das Produkt einer strategischen Orientierung, die ein derartiges Ziel verfolgt hätte. Dass Deutschland seine Haltung während der Irak-Krise ohne Konsultation der EU-Gremien festlegte und schließlich gemeinsam nicht nur mit Frankreich, sondern auch mit Russland formulierte, musste auch die Rolle der EU relativieren. Dies waren Inkonssequenzen einer Regierung, die sich aus Konflikten zwischen innen- und außenpolitischen Präferenzen ergaben. Zweifellos entstand ein erheblicher Vertrauensschaden bei wichtigen Partnern sowohl in der NATO, wie auch in der EU. Doch dieser Eindruck, von dem die Regierung hätte wissen müssen, dass sie ihn hervorrufen musste, entsprach nicht den Motiven. Ernsthaft wurde die Bedeutung des Bündnisses auch von der rot-grünen Koalition nicht in Frage gestellt und auch die negativen Umfragewerte insbesondere den USA gegenüber besagen in dieser Hinsicht weniger, als es den Anschein hat. Sie weichen der Tendenz nach von den Ergebnissen, die in Ländern mit einer stärker atlantisch ausgerichteten Regierung - wie beispielsweise Polen - ermittelt wurden, nicht ab. In ihnen kommt, wie auch im Verhalten der deutschen Regierungen, jedenfalls in dieser Eindeutigkeit weniger eine prinzipielle Haltung, als vielmehr eine Reaktion auf die unpopuläre Politik der Bush-Administration zum Ausdruck.

Eine ernsthafte Alternative zum transatlantischen Bündnis besteht auch aus deutscher Sicht nicht. Die - insbesondere militärischen - Fähigkeiten Deutschlands oder der EU insgesamt entsprechen nicht annähernd der Globalisierung der Bedrohungslagen, die allseits konstatiert wird. Demnach bezeichnet der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD die NATO als den »stärksten Anker unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik«<sup>45</sup> und erteilt allen Bestrebungen, nach denen die ESVP in Konkurrenz zum Bündnis entwickelt werden sollte, eine klare Absage. Damit bleibt jedoch noch die Frage offen, welche Funktion die NATO und EU erfüllen können, welche Rolle sie spielen werden. In beiden Fällen sind den Handlungsspielräumen der Organisationen materielle Restriktionen gesetzt. In der EU ist es die Begrenztheit, im Falle der NATO ist die Ungleichheit der Fähigkeiten zwischen den Beteiligten, vor allem gegenüber den USA.

Die damit verbundenen Probleme hat der Kosovo-Krieg sichtbar gemacht: Die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung, mangelnde Interoperabilität, begrenzte Fähigkeiten der Europäer. Das strategische Konzept der NATO von 1999 sieht zwar out-of-Area Einsätze vor<sup>46</sup>, diese sind jedoch ohne Beteiligung der USA nur in be-

<sup>45</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005 ([http://www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf)).

<sup>46</sup> North Atlantic Council, The Alliance's Strategic Concept, Washington D.C., Press Release NAC-S(99)65, 24

grenztem Maß möglich. Während die Europäer sich in der NATO und EU gemeinsame Handlungsspielräume erschießen können, über die deren Einzelstaaten sonst nicht verfügen, haben die USA nicht nur die Möglichkeit, alleine zu handeln, unter operativen Gesichtspunkten ist dies meist auch effektiver. Deshalb stellt sich für die USA jeweils die Frage, ob die politische Unterstützung der Europäer durch die Konzessionen aufgewogen wird, die sie bei der militärischen Entscheidungsfindung im Falle einer Aktivierung der NATO machen müssen. Nach dem 11. September 2001 hat diese Abwägung dazu geführt, der NATO nur eine nachgeordnete Rolle zuzuweisen. Hinzu kommt, dass ein Rückgriff auf die Führungsstrukturen der NATO trotz der funktionalen Gliederung, die sie infolge der Beschlüsse des Prager Gipfels von 2002 erfahren haben und trotz der Fähigkeit, einen Einsatz, wie den der ISAF in Afghanistan zu führen, bei Einsätzen außerhalb Europas weniger opportun erscheint, als ein Rückgriff auf die Kommandostrukturen des US-Militärs. Dies lässt erwarten, dass die NATO auch in Zukunft keine stärker aktive Rolle spielen dürfte.

Was kann also und soll die NATO sein? Grundsätzlich wünscht die Bundesregierung, die frühere ebenso, wie die jetzige, dass sie eine bedeutendere Rolle bei der politischen Abstimmung im transatlantischen Verhältnis spielt – dies vor allem deshalb, weil das Bündnis das wichtigste Instrument zur Einbindung der USA und damit auch zur Einflussnahme auf sie darstellt. Dass diese Abstimmung innerhalb der NATO in den vergangenen Jahren so nicht zustande kam, lag wesentlich auch an der US-Administration. Aus demselben Grund soll auch das Spektrum der in der NATO zu behandelnden Themen stärker auf zivile Politikansätze ausgedehnt werden. Im aktuellen Weißbuch heißt es dazu: »Die veränderten Aufgaben innerhalb und außerhalb Europas und das daraus folgende Einsatzspektrum der NATO erfordern einen breit angelegten Konsultationsprozess im Nordatlantikrat«<sup>47</sup>. Ob die NATO jedoch eine größere politische wie militärische Funktion erhalten wird, ist fraglich. Die USA sind nach wie vor in erster Linie an einem stärkeren burden-sharing im Bündnis interessiert und orientieren sich zunehmend auf außereuropäische Konflikte und Regionen. Ob und inwieweit sich die USA auch künftig in Europa engagieren werden, mag zwar nicht hinsichtlich ihrer Funktion als Sicherheitsgarant zweifelhaft sein. Ungewissheiten verbinden sich jedoch mit ihrer längerfristigen Bereitschaft zu Einsätzen der Krisenbewältigung in und um Europa. Diese Überlegung veranlasste Tony Blair nach den Erfahrungen des Kosovo-Krieges zusammen mit Frankreich durch das Abkommen von St. Malo den Impuls für eine verstärkte militärische Zusammenarbeit in der EU zu geben. Gänzlich unverzichtbar wird die NATO zur Absicherung der existenziellen Interessen ihrer europäischen Mitgliedsstaaten bleiben. Sie dürfte künftig weniger eine Entscheidungs- als vielmehr – in stärkerem oder geringerem Maße – eine Konsultationsinstanz sein. Sie wird auch weiterhin Einsätze vornehmlich begrenzten Umfangs und begrenzter Intensität durchführen, wird dabei jedoch an die Vorbedingung einer Übereinstimmung zwischen europäischen und amerikanischen Interessen gebunden sein.

Das grundsätzliche Bestreben deutscher Bundesregierungen, durch den Ausbau militärischer Strukturen neue Handlungsspielräume auch für die EU zu erschließen, macht daher durchaus Sinn, soweit dies komplementär zur NATO erfolgt. Sorgen, daraus könne eine Alternative zur NATO erwachsen, steht der Umstand entgegen, dass GASP und ESVP dafür auf absehbare Zeit die notwendigen Voraussetzungen fehlen. Beschlüsse zum Ausbau der militärischen Fähigkeiten, wie beispielsweise das »Helsinki Headline Goal«, sind über die Form von Absichtserklärungen bislang nicht entscheidend hinausgekommen. Das Konzept der NATO Response Force dürfte realistischer sein, als das der EU Rapid Reaction Force. Auch die zivil-militärische Zelle, die im Militärstab der EU als Keimzelle eines Hauptquartiers eingerichtet wurde, wird den Europäern auf absehbare Zeit keine neuen Kräfte erschließen. Zu gering ist nach dem mit Großbritannien erzielten Kompromiss ihre Ausstattung, zu subsidiär ihre Rolle gegenüber den nationalen Hauptquartieren, von denen bislang alle EU-Missionen geführt wurden, die nicht ohnehin unter dem Kommando des D-SACEUR des Bündnisses standen. Auch künftig wird jede größere Mission der EU, die von einem gemeinsamen Hauptquartier geleitet werden soll, auf die Fähigkeiten des Bündnisses im Rahmen der Berlin plus-Abkommen zwischen der EU und NATO zurückgreifen. Ohnehin werden die Perspektiven der Zusammenarbeit in der NATO und EU weniger von der Entwicklung von Führungsstrukturen und Entscheidungsprozessen abhängen, sondern vom Ausbau der Instrumente.

Diese Realitäten sollten das künftige deutsche Regierungshandeln bestimmen. Die Haltung der Bundesregierung während der Irak-Krise war weniger ein Paradigma deutscher Sicherheitspolitik, als vielmehr ihrer konzeptionellen Defizite. Man kann hoffen, dass es auch als Lehre verstanden wird. Für die Perspektiven von GASP und ESVP hat dieses Beispiel jedenfalls demonstriert, dass jeder Versuch, die europäische Außen- und Sicherheitspolitik eigenständig oder gegen die USA zu definieren, nur zur Spaltung und Selbstblockade der EU führen wird. Dies ist aufgrund begrenzter Fähigkeiten und der »atlantischen Fraktion« innerhalb der Union auch künftig in ähnlichen Situationen zu erwarten. Wer die sicherheitspolitische Integration will, der kann nicht auf Großbritannien verzichten, das heute die leistungsfähigste europäische Militärmacht ist. Ebenso wenig kann er auf die Zustimmung der ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten verzichten, die ihre Sicherheit in erster Linie durch die NATO gewährleistet sehen – aus guten Gründen. In dieser Hinsicht ist nur zu bedauern, dass das Weimarer Dreieck inzwischen in der Bedeutungslosigkeit versunken ist und das Verhältnis zwischen deutschen und polnischen Regierungen jedenfalls für die Gegenwart von Differenzen geprägt wird; denn Maßnahmen, auf die sich Paris, Warschau und Berlin einigen können, dürften rein sachlich gute Aussichten auf Akzeptanz in der gesamten EU haben. All dies würde jedoch Kompromisse erfordern: Eine atlantischere Politik von Paris, eine integrationsfreundlichere Haltung in Warschau, mehr außen- und sicherheitspolitischen Realismus in Deutschland. Vor allem aber bleibt für Deutschland die Erkenntnis, dass es langfristig eigenen (und europäischen) Interessen am besten Geltung zu verschaffen vermag, wenn es sowohl in der EU wie auch im transatlantischen Bündnis eine Mittlerrolle einnimmt.

### Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obronna na początku XXI wieku Streszczenie

Od końca zimnej wojny polityka bezpieczeństwa i obronna Niemiec wynika z procesu konsekwentnego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Fakt, że pomiędzy rokiem 1994 a 2006 rząd federalny nie opublikował Białej Księgi, dotyczącej sytuacji w polityce bezpieczeństwa, świadczy zarówno o trudnościach takiej reorientacji, jak i o różnych punktach ciężkości, wyznaczanych przez oba dokumenty. Interesy bezpieczeństwa sformułowane w roku 1994 ograniczają się jeszcze w znacznym stopniu do obszaru euroatlantyckiego, natomiast Biała Księga z roku 2006 zakłada już globalne scenariusze zagrożeń. Mimo że w tym względzie istnieje daleko idące porozumienie najważniejszych partnerów wraz z USA, brak jest jak i poprzednio, strategii ogólnej. Niemiecka polityka bezpieczeństwa i obronna uwarunkowana jest przede wszystkim sytuacyjnie i wychodzi od konkretnych uwarunkowań w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Z tego względu można ją naszkicować jedynie na podstawie nikłych założeń.

Tradycyjnie rządy niemieckie opowiadają się za wymogiem działań multilateralnych. Związane z tym preferowanie legitymacji międzynarodowej lub supranacjonalnej, w szczególności misji wojskowych, polega jednak tylko na motywacji do uwolnienia tego niepopularnego i obciążonego obszaru odpowiedzialności z ram polityki narodowej i narodowych interesów. Problemатyczne jest to, że tendencja ta może prowadzić nie tylko do uznania instytucji międzynarodowych, lecz wręcz przeciwnie do unilateralizmu abstynencji, jak można było stwierdzić w związku z wojną w Iraku, zarówno wobec UE, jak i USA. Tym mocniej podkreślają wcześniejsi czerwono-zieloni, jak i też obecna Wielka Koalicja wagę prewencji antykrzysowej. Dobrym określeniem stało się hasło „rozszerzonego pojęcia bezpieczeństwa”. Związana z tym jest może nie tyle różnica w ocenie działań niemilitarnych wobec partnerów z sojuszu, szczególnie oczywiście wobec USA, lecz charakterystyczna relatywizacja instrumentów militarnych, których rozwój stanowi jednocześnie największy deficyt niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Mimo znacznie rozpowszechnionych, przede wszystkim wśród czerwono-zielonego rządu misji zagranicznych Bundeswehry, tożsamość w polityce bezpieczeństwa i w społeczeństwie opisywana będzie na ogół za pomocą pojęcia „władzy cywilnej”.

Ponadto niemieckie zaangażowanie zostanie zahamowane wskutek trudności wewnątrzpolitycznych i restrykcji finansowych. Nawet jeśli obecne i przyszłe scenariusze zagrożeń obejmują obszar pozaeuroatlantycki, Niemcy powinny nadal realizować swe interesy bezpieczeństwa poprzez integrację i współpracę w ramach NATO i UE. Skłaniałaby do tego także wątpliwa trwała gotowość USA do zwalczania kryzysów regionalnych w Europie i wokół niej i konieczność budowy własnych sił europejskich. Przy czym niemieckie zaangażowanie nie tyle ukierunkowane jest na rozwój środków militarnych, ile umotywowane zostało bardziej zasadniczo w sposób przyjazny dla procesu integracji. Jednakże mimo zróżnicowanych wrażeń, jakie wywołała niemiecka polityka szczególnie w kontekście kryzysu irackiego, niemiecka polityka wobec NATO i UE ukierunkowana jest zdecydowanie komplementarnie. Impulsy amerykańskie uzasadniają co prawda w niemieckiej opinii publicznej wzrastające uprzywilejowanie współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w UE, jednakże na drugim biegunie znajduje się nie tylko konieczność sojuszu transatlantyckiego jako gwaranta bezpieczeństwa, lecz także przede wszystkim wywołane przez konflikt iracki zrozumienie, że próby kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronnej w konkurencji do NATO doprowadzi w przewidywalnej przyszłości jedynie do samoblokady UE. Doświadczenie to uzasadnia oczekiwanie, że Niemcy zajmą ponownie mocniejsze stanowisko pośrednie pomiędzy Paryżem i Waszyngtonem, jak również wobec partnerów z Europy Środkowej i Wschodniej.

Gracjana Łakomska

## **WYZWANIA W STOSUNKACH NIEMIECKO-AMERYKAŃSKICH W XXI WIEKU**

### **Wstęp**

Zasadniczym celem artykułu jest analiza wyzwań w stosunkach niemiecko-amerykańskich w XXI w. Chodzi tutaj przede wszystkim o wyeksponowanie nowych czynników, które kształtowały politykę zagraniczną RFN wobec USA od 1998 r., oraz przedstawienie momentów ważnych i krytycznych, które wpłynęły na stosunki wzajemne. Analiza pozwala wyodrębnić czynniki, które spowodowały pogorszenie stosunków i pozwala na sformułowanie następujących założeń:

1) Od ponad 40 lat stosunki niemiecko-amerykańskie oraz transatlantyckie stanowiły najważniejszy element polityki zagranicznej w USA i Europie. Dzisiaj przyszłość stosunków niemiecko-amerykańskich pozostaje niepewna. W USA decydenci i opinia publiczna podzielają opinię o ważnej roli RFN i Europy oraz powiązań transatlantyckich dla zwalczania zagrożeń w XXI w. oraz popierają budowę silnej i zjednoczonej Europy. W RFN rząd Angeli Merkel podkreśla potrzebę modernizacji i polepszenia stosunków niemiecko-amerykańskich. Jednak niemiecka opinia publiczna jest nieufna wobec amerykańskiej polityki działań unilateralnych, ma negatywne wyobrażenia o administracji Busha i jego politykach i opowiada się za Europą niezależną od wpływów USA.

2) Wydarzenia związane z atakiem terrorystycznym na Amerykę w 2001 r. wniosły do stosunków niemiecko-amerykańskich nowe elementy, których efektem było rażące pogorszenie się wzajemnych relacji, aż do stanu, który można uznać za najgorszy w powojennej historii obu państw. Wśród przyczyn, które doprowadziły do tej nowej sytuacji, należy wymienić, obok motywów doraźnych (wyborczych), odmienne widzenie wielu problemów współczesnego świata przez polityków niemiec-

kich oraz obecną administrację amerykańską. Różnice te dotyczą: metod i sposobów eliminowania zagrożeń w świecie, nadrzędności prawa międzynarodowego i działań multilateralnych nad siłą i taktyką unilateralną, legalności działań prewencyjnych, konsekwencji działań zbrojnych, dominacji USA w świecie.

3) Wobec tych nowych uwarunkowań można żywić obawy, że pewien rodzaj anty-amerykanizmu stanie się trwałą cechą niemieckiej polityki zagranicznej. Wówczas już nie tylko Francja, ale także RFN będzie motorem działań ograniczających rolę i znaczenie Ameryki w Europie.

Wyniki dociekań naukowych mają charakter zarówno empiryczny, jak i analityczny. Na temat niemieckiej polityki zagranicznej ukazało się sporo literatury naukowej. Jednak sama niemiecka polityka zagraniczna wobec USA jest przedmiotem nielicznych opracowań analitycznych. Pojawiła się ogromna liczba publikacji poświęconych stosunkom niemiecko-francuskim, ale bardzo mało publikacji dotyczących stosunków niemiecko-amerykańskich. W tych, które się ukazują, przedmiotem analizy jest w głównej mierze amerykańska polityka zagraniczna. Ogromna część publikacji porusza temat stosunków transatlantyckich, gdzie niemiecka polityka zagraniczna jest w niewielkim stopniu przedmiotem badań. W niniejszej analizie debaty nad kształtem polityki zagranicznej RFN wobec USA główną rolę odgrywają materiały źródłowe, np. przemówienia, wywiady, oraz publikowane stanowiska decydentów polityki zagranicznej, dostępne na stronach internetowych, w gazetach niemieckich i czasopiśmie naukowych. Praca opiera się również na obszernej literaturze przedmiotu zarówno obcojęzycznej, głównie niemieckiej<sup>1</sup>, jak i polskiej<sup>2</sup>.

## Uwarunkowania stosunków niemiecko-amerykańskich

Politykę zagraniczną RFN wobec Stanów Zjednoczonych w XXI w. określa wiele czynników, które rzutują na charakter jej interesów i celów. Dokonując podziału

<sup>1</sup> Por. nowsze syntezы: Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, „APuZ”, nr 32-33, Bonn 2005; *Challenges for German Foreign Policy at the Beginning of the 21st Century*, „European Review” 2005, nr 4; *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M.–Berlin 2003; E.-O. Czempel, *Sicherheit und Sicherheitspolitik Europas*, [w:] *Die Wiedergeburt Europas. Von den Geburtswehen eines emanzipierten Europas und seinen Beziehungen zur einsamen Supermacht*, *Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush*, red. Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Münster 2005; *Europa und die USA im Streit*, [w:] *Die Irak-Krieg und die Zukunft Europas*, red. H. König, Bielefeld 2004; H. Haftendorn, *Die Krise der transatlantischen Beziehungen und die Transformation der NATO*, [w:] *Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, red. B. W. Kubbing, Frankfurt a. M. 2003; *A Poisoned Relationship? Die transatlantischen Beziehungen nach den Terrorangriffen des 11. September 2001*, [w:] *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, red. W. Kemp, Frankfurt 2003; *Bye, bye Old Europe? Die Neuaufrstellung der amerikanischen Streitkräfte in Deutschland*, „Internationale Politik” 2004, nr 10.

<sup>2</sup> Por. opracowania: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec: kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce USA pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” 2005, nr 65; *Wpływ wojny z terroryzmem oraz europejskiego procesu integracji na stosunki amerykańsko-europejskie*, „Opinie” 2003, nr 58; *Napięcia w stosunkach transatlantyckich w obliczu wojny z terroryzmem*, „Opinie” 2003, nr 67; *Neoisolacjonizm i jego perspektywy w polityce USA wobec Europy*, „Opinie” 2005, nr 6; S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 2002.



uwarunkowań, należy wydzielić środowisko wewnętrzne oraz środowisko zewnętrzne. Do wewnętrznych uwarunkowań należą: środowisko geograficzne RFN, jego potencjał ludnościowy, gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny oraz system społeczno-polityczny. Czynniki powyższe należy rozpatrywać we wzajemnym powiązaniu, nie unikając jednak odniesień do historii stosunków niemiecko-amerykańskich, która także dzisiaj wpływa na charakter relacji na linii Berlin–Waszyngton. Do zewnętrznych uwarunkowań należy zaliczyć trendy ewolucji najbliższego Republiki Federalnej środowiska międzynarodowego, pozycję Berlina w systemie stosunków międzynarodowych, strukturę i zasięg powiązań międzynarodowych Niemiec oraz obowiązujące prawo międzynarodowe.

Po zjednoczeniu RFN w 1990 r. i rozpadzie Związku Radzieckiego pod koniec 1991 r. w stosunkach RFN–USA pojawiły się nowe elementy. Z jednej strony nadal doceniano wkład Ameryki w ochronę swych europejskich sojuszników. Zgadzano się też, że Stany Zjednoczone pozostały jedynym mocarstwem zdolnym w tak silnym stopniu kształtować sytuację w świecie. Z drugiej jednak strony zniknięcie zagrożenia radzieckiego osłabiło zależność państw zachodnioeuropejskich, w tym RFN, od Ameryki. Zmniejszyło się zapotrzebowanie na amerykańskie wsparcie militarne i miało to zasadniczy wpływ na zmianę społecznego poparcia dla amerykańskiej obecności wojskowej w RFN. W Bonn dominowało pragnienie wzmocnienia roli RFN w kontaktach ze Stanami Zjednoczonymi. Takie ambicje odpowiadały planom Waszyngtonu. Prezydent George Bush senior wyraźnie stawiał na partnerstwo z Niemcami i zaproponował nawet RFN „partnerstwo w przywództwie”. Wkrótce określenie to na dobre zagościło we wzajemnych relacjach. Także Bill Clinton nie szczędził pochwał pod adresem Bonn. Podczas wizyty w RFN w lipcu 1994 r. mówił wiele o „specjalnych stosunkach”. Amerykański prezydent był szczególnie zadowolony z orzeczenia FTK, który dopuścił udział Bundeswehry w operacjach *out of area*. Przekonaniu, że RFN będą teraz odgrywać bardziej wyrazistą rolę na arenie międzynarodowej, nie towarzyszył jeszcze wówczas niepokój o to, czy w tej nowej sytuacji RFN pozostanie lojalnym i w pełni oddanym sojusznikiem USA. W nowych warunkach lojalność Niemców wobec Ameryki nie musiała oznaczać bezwzględnego posłuszeństwa.

Współczesna pozycja międzynarodowa RFN kształtuje się w nowej sytuacji geopolitycznej, jaka powstała na przełomie lat 80. i 90. w Europie i na świecie. Główne elementy nowego położenia geopolitycznego to:

- 1) odzyskanie suwerenności przez RFN,
- 2) przesunięcie RFN do środka Europy,
- 3) RFN na wschodnich rubieżach UE i NATO.

Wiek XX pod względem kształtowania się układu stosunków międzynarodowych w skali globalnej był niewątpliwie wielkim upadkiem potęgi Europy i narodzin potęgi Stanów Zjednoczonych. O ile kraje europejskie – także RFN – z racji swej pozycji geopolitycznej, od stuleci zmuszone były funkcjonować w ramach określonych przez stosunki pomiędzy współpracującymi i rywalizującymi z sobą państwami, o tyle Stany Zjednoczone, z racji swojego oddalenia od głównych ośrodków polityki światowej, przez większość swojej historii były zdolne w znacznej mierze

izolować się od wpływów i interesów najsilniejszych narodów. Niezależnie od tego, jak bardzo Waszyngton był skłonny do utrzymania własnej potęgi w obrębie „fortecy”, jaką wydawać się mogła Ameryka, los USA pozostawał związany z wydarzeniami na Starym Kontynencie. Kiedy zaś okazało się, że i „forteca” narażona jest na ataki z zewnątrz, Ameryka zdołała w niespotykany dotąd sposób i na niespotykaną dotąd skalę przejąć przywódczą rolę w kształtowaniu stosunków międzynarodowych, którą to rolę sprawuje również dzisiaj. Można zaryzykować stwierdzenie, że bliski związek z państwami Europy Zachodniej – w tym z RFN – legitymizuje i nadaje ostrości globalnej roli Ameryki. Poprzez zagwarantowanie stabilności w Europie USA zyskuje większą swobodę w swojej polityce na pozostałych arenach światowych wydarzeń. Niemiecka strefa wpływów przesunęła się na wschód. Gdyby Niemcy próbowały dbać o jej bezpieczeństwo w pojedynkę, wywołałoby to sprzeciw i zarzuty, że chcą narzucić swoją wolę. Wspólnie z USA jest to jednak możliwe. Takie zbliżenie w kontaktach polityczno-wojskowych USA i RFN nie jest dobrze postrzegane w Paryżu. Stąd też RFN uprawia politykę balansowania. RFN poprzez swoje zacieśnione stosunki zarówno ze Stanami Zjednoczonymi, jak i z Francją stanowią w pewnym sensie przeciwwagę dla interesów ich obu.

RFN należą do największych potęg gospodarczych świata. Niemiecka pozycja międzynarodowa jest przede wszystkim określana przez potencjał gospodarczy; w tej dziedzinie RFN zalicza się do ścisłej czołówki światowej: pod względem PKB plasuje się na trzecim miejscu po USA i Japonii; zajmuje drugie miejsce w handlu światowym po USA; gospodarka niemiecka należy do najbardziej stabilnych i rozwojowych na świecie; niemieckie inwestycje zagraniczne osiągają rekordowy poziom. Współpraca gospodarcza pozostaje dominującą cechą stosunków niemiecko-amerykańskich i transatlantyckich, a połączenie wysiłków USA i UE w sferze gospodarki stwarza realną szansę na skuteczniejsze działania w walce z zagrożeniami (terroryzm i zorganizowana przestępczość międzynarodowa) i wyzwaniem, jakie niesie z sobą proces globalizacji. Jednak również kontakty gospodarcze i handlowe obu krajów obciążone są konfliktami i sporami, które rozgrywają się przede wszystkim na forum WTO.

Czynnik demograficzny odgrywa w stosunkach niemiecko-amerykańskich istotną rolę. Poza granicami RFN mieszka obecnie 10–15 mln Niemców. Największe skupisko ludności pochodzenia niemieckiego znajduje się w USA – około 5 mln. Amerykanie pochodzenia niemieckiego doskonale zintegrowali się ze społeczeństwem amerykańskim. We współpracy z RFN realizowanych jest wiele programów mających na celu popularyzowanie niemieckiej kultury i języka w społeczeństwie amerykańskim.

Czynnik militarny wpływa dzisiaj w największym stopniu na kształt stosunków niemiecko-amerykańskich i transatlantyckich. Od kilku lat przygotowywana i realizowana jest reforma niemieckich sił zbrojnych, której celem jest stworzenie w RFN sił odpowiadających, pod względem jakościowym, politycznej roli RFN w świecie. Wymogi te to posiadanie sił militarnych, które sprostają zarówno wyzwaniom obrony zbiorowej, jak i przeciwdziałania kryzysom, aż do działań związanych z ich przewyciężaniem. Reforma Bundeswehry opiera się na dwóch zasadniczych

plaszczynach – Inicjatywie Zdolności Obronnych (DCI) w ramach NATO oraz Europejskim Celu Operacyjnym, którego spełnienie pozwoli na powołanie efektywnie działających Europejskich Sił Szybkiego Reagowania w ramach UE.

Stanom Zjednoczonym szczególnie zależy na tym, aby te dwie inicjatywy były obecne w koncepcji reformy Bundeswehry. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że RFN, będąc członkiem NATO, zamiast przeznaczać środki na podnoszenie zdolności Sojuszu w ramach DCI, będzie finansować własną inicjatywę obronną w postaci Europejskiego Celu Operacyjnego. Aby cele DCI mogły zostać osiągnięte, USA uruchomiły w maju 2000 r. specjalny program *Defence Trade Security*, który ma poprawić stan uzbrojenia po obu stronach Atlantyku. Wiąże się to także z udostępnieniem technologii sojusznikom europejskim.

Charakter i struktura systemu politycznego RFN, ich wpływ na mechanizmy polityki zagranicznej, systemu administracyjnego, struktury prawnej, działających partii politycznych, organizacji społecznych, grup interesów i nacisku, zakresu swobód i praw obywatelskich, roli opinii publicznej – to elementy wpływające w sposób istotny na kształt i realizację polityki zagranicznej RFN wobec USA. Stosunki niemiecko-amerykańskie charakteryzują się obecnie tym, że rozwijają się z pominięciem płaszczyzny roboczej między prezydentem Bushem a kanclerzem Merkel. A ponadto toczą się w tych obszarach, w których tradycyjnie były ścisłe kontakty: gospodarka, kwestie wojskowe, polityka. Relacje polityczne zachodzą jednak na stosunkowo niskim szczeblu, jakby Waszyngton chciał pokazać, że nie zapomni rządowi RFN jego postawy w kwestii konfliktu irackiego. Jednocześnie pojawiają się sygnały ze strony USA o gotowości do współpracy.

Nastroje społeczne stanowią bardzo ważny czynnik wpływający na politykę zagraniczną RFN. Negatywna opinia publiczna wobec unilateralnych działań Stanów Zjednoczonych w Iraku stała się jednym z najważniejszych elementów kampanii wyborczej G. Schrödera w 2002 r. Ze względu na specyfikę RFN (doświadczenia historyczne w znacznym stopniu wpływają na niechęć społeczeństwa niemieckiego do popierania rozwiązań siłowych, w społeczeństwie niemieckim silna jest także obecność resentymentów antyamerykańskich) temat ten w efekcie zapewnił zwycięstwo wyborcze SPD i kanclerza Schrödera.

Najpoważniejszymi atrybutami mocarstwowej pozycji RFN na arenie międzynarodowej są: silna gospodarka i zdrowe finanse, rosnący potencjał militarny, wysoki stopień zintegrowania w strukturach Zachodu, mądrze prowadzona polityka zagraniczna, największe wpływy w Europie Środkowo-Wschodniej. Nadal też jeszcze wykazują brak istotnych atrybutów mocarstwowości, takich jak broń atomowa czy stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Uczestnictwo niemieckich sił zbrojnych w akcjach międzynarodowych o wojskowym charakterze przyczyniło się do znacznego wzrostu prestiżu międzynarodowego RFN. Po Stanach Zjednoczonych, RFN wysyła obecnie największą liczbę żołnierzy do międzynarodowych operacji pokojowych: około 10 tys. w 2002 r. (przy 2,8 tys. w 1998 r.). O większym zaangażowaniu RFN w operacje pokojowe świadczą również prawie ośmiokrotny wzrost wydatków na te cele w ciągu ostatnich czterech lat: z około 0,2 miliarda euro w 1998 r. do 1,5 miliarda w 2002. Całość wydat-

ków na obronę w stosunku do PKB pozostała w RFN na niezmiennym poziomie – około 1,5%. W rozszerzeniu spektrum zadań, intensywności i rozmiarze niemieckiego uczestnictwa w międzynarodowych operacjach militarnych odzwierciedla się wzrastająca gotowość Niemiec do przejmowania odpowiedzialności. Najnowsze zaangażowanie Bundeswehry w ramach operacji przeciw międzynarodowemu terroryzmowi, jak również w Afganistanie podkreślają to bardzo wyraźnie.

Ogromnym wyzwaniem, przed jakim stanęła RFN u progu XXI w. jest konieczność liczenia się z jej strategicznymi partnerami z Sojuszu Północnoatlantyckiego, z których USA domagają się od Berlina większego zaangażowania w politykę światową. Wynika to z faktu, że Amerykanie nie mogą w dotychczasowym stopniu angażować się w Europie, ponieważ zainteresowani są innymi regionami świata. Amerykanie mają świadomość, że NATO w Europie bez aktywnej RFN nie ma racji bytu. Z drugiej strony RFN straciła na znaczeniu w momencie, gdy nie musiano się aż tak liczyć z Rosją. Fakt ten wpłynął na zmianę polityki amerykańskiej. Jej zainteresowanie Europą zmalało i najważniejszą sprawą jest sprawiedliwy podział ciężarów i odpowiedzialności w ramach NATO.

RFN szczególnie mocno angażuje się we współpracę w ramach organizacji międzynarodowych. Do głównych należą ONZ jako instrument globalny, NATO i OBWE jako organizacje regionalne oraz UE jako organizacja europejska. Ta szeroka sieć wzajemnie uzupełniających się organizacji tworzy stabilność szczególnego rodzaju, która wyłania się z sumy kompetencji i współodpowiedzialności. Jest ona także wyrazem nowego podejścia RFN do koncepcji bezpieczeństwa.

### **Wyzwania i kontrowersje wokół wybranych problemów globalnych i bezpieczeństwa międzynarodowego**

#### **Stosunki transatlantyckie/NATO i WEPBiO**

Stanowisko RFN wobec zróżnicowanej integracji w UE i NATO opiera się na zasadzie komplementarności. Zgodnie z nią jednoczesny i uzupełniający się rozwój WEPBiO i NATO mają stworzyć system gwarantujący RFN bezpieczeństwo w obliczu nowych zagrożeń. Konsekwencją niezmiennej zasady ścisłego współdziałania z USA w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, towarzyszącej polityce RFN w całym okresie powojennym, jest związanie koncepcji WEPBiO ze współpracą w ramach NATO. Według koncepcji niemieckiej, Siły Szybkiego Reagowania miałyby stać się filarem nowej strategii NATO: nie stanowiłyby one konkurencji dla NATO i akceptowałyby w niej amerykańskie przywództwo. Przeciwwstawiając się amerykańskiemu obawom, politycy niemieccy zapewniali, że wspólnego bezpieczeństwa nie da się zagwarantować bez amerykańskiego zakotwiczenia w Europie.

Wydarzenia z początku lat 90., wprowadzając nową jakość środowiska międzynarodowego, ożywiły na nowo koncepcję budowy spójnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach UE. Podejmowane przez USA działania mające

na celu ograniczenie i stopniową redukcję amerykańskiej obecności wojskowej w Europie przyczyniły się do narastania wśród państw UE obaw związanych z rozwojem tendencji unilateralnych i izolacjonistycznych USA. Obawy te nasiliły się w RFN w związku z ogłoszeniem przez administrację Busha programu budowy systemu przeciwrakietowego (*National Missile Defense* – NMD). Niemcy obawiają się, że jeżeli USA uwolnią się od groźby ataków rakietowych, to w konsekwencji odłączą się od Europy, pozostawiając jej bezpieczeństwo bez wystarczającego wsparcia. Rozwój i autonomia zdolnej do obrony europejskiej w ramach WEPBiO jest jedną z dróg łagodzenia tego typu ryzyka. Pozytywne impulsy wychodzące z RFN stymulowały rozwój prac nad europejską tożsamością obronną, zaś wielkość i znaczenie tego kraju stanowiły masę krytyczną decydującą w znacznym stopniu o postępach w urzeczywistnianiu tego projektu.

Postawa USA wobec zmian środowiska międzynarodowego w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego podlega ciągłej ewolucji. Obawy Waszyngtonu są bardzo konkretne, potęguje je fakt, podnoszony wielokrotnie przez analityków amerykańskich, że szczupłość budżetów obronnych państw UE spowoduje, iż skoncentrują się one na europejskiej inicjatywie obronnej kosztem dalszego zmniejszania nakładów na siły zbrojne NATO. W konsekwencji mogłoby to postawić pod znakiem zapytania sens dalszego funkcjonowania NATO, a z pewnością osłabić jego rangę jako głównego gwaranta bezpieczeństwa europejskiego.

Wizję amerykańskiego stanowiska wobec budowy europejskiej tożsamości obronnej najlepiej charakteryzuje polityka unikania *Trzech D* (*Decoupling, Discrimination, Duplication*), nakreślona w 1998 r. przez sekretarz stanu M. Albright. Koncepcja ta w sposób spójny i jednoznaczny określa amerykańskie podejście do ESDI prezentowane także podczas prezydentury G. W. Busha<sup>3</sup>. Ponieważ koncepcja *Trzech D* sprawiała w wielu państwach UE wrażenie dyktatu określającego granice rozwoju procesu europejskiego, Sekretarz Generalny NATO, G. Robertson, sformułował w 1999 r. w sposób pozytywny warunki, znane odtąd jako *Trzy I* (*Indivisibility, Improvement, Inductiveness*).

Podsumowując ewolucję stanowiska USA wobec koncepcji ESDI, należy wymienić pięć jej podstawowych elementów, które zarysowują kształt stosunków niemiecko-amerykańskich w XXI w.:

- 1) administracja Busha zapewnia, że USA są mniej skłonne do ingerencji w sprawy dotyczące wewnętrznego rozwoju UE;
- 2) administracja Busha jest mniej zainteresowana kierowaniem misjami, które należą do kompetencji WEPBiO. Wydarzenia 11 września 2002 r. oraz interwencja w Iraku jeszcze bardziej zmniejszają zainteresowanie USA Bałkanami i Afganistanem, co powoduje konieczność zastępowania sił amerykańskich przez sojuszników europejskich;
- 3) prezydent Bush zmienił charakter amerykańskiej debaty na temat WEPBiO, kładąc szczególny nacisk na fakt, że lepiej przygotowane siły europejskie leżą w interesie USA. Znacząca różnica jakości wyposażenia wojsk amerykańskich i europejskich skłoniła Waszyngton do wznowienia nacisków na Europejczyków, by ponosili do-

<sup>3</sup> Szerzej na temat koncepcji *Trzech D*: P. Natkański, *Polityka USA wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004, s. 104-107.

datkowe konieczne wydatki na modernizację swoich sił zbrojnych. Amerykanie mają nadzieję, że będą mogli przeznaczyć więcej pieniędzy na działania w innych regionach świata oraz na budowę tarczy antyrakietowej. To zagwarantowałoby USA dominację nuklearną na świecie;

4) jeżeli Europejczycy chcą wspólnie z USA działać na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, to jest to możliwe tylko w warunkach zrównoważonej współpracy w ramach NATO. Konflikt w byłej Jugosławii udowodnił, że nie można myśleć o czysto europejskim systemie bezpieczeństwa, bez udziału USA. Europejczycy są w stanie przeprowadzić bez pomocy USA jedynie bardzo podstawowe operacje pokojowe i humanitarne. Dzisiejsza Europa, mimo swej potęgi gospodarczej, pozostaje pod wojskowym protektoratem USA. Powoduje to napięcia, ponieważ przewaga w dostępie do nowych technologii utrzyma się, a nawet powiększy na korzyść USA. RFN i pozostali sojusznicy europejscy w NATO są słabiej wyposażeni w zakresie morskiego i powietrznego transportu strategicznego, wsparcia logistycznego, wywiadu satelitarnego oraz precyzyjnych pocisków samonaprowadzających. W tych dziedzinach Europa jest całkowicie uzależniona od USA. Najważniejszym wnioskiem płynącym z doświadczeń na Bałkanach jest fakt, że WEPBiO pozostanie raczej europejskim filarem NATO niż zbrojnym ramieniem UE. Oznacza to jednak również umocnienie roli Europy jako partnera w stosunkach transatlantycznych i konsultacjach w ramach Sojuszu, potwierdzając nieodzowność amerykańskiej obecności w Europie;

5) administracja Busha kładzie mniejszy nacisk na podtrzymywanie amerykańsko-europejskiego partnerstwa poza Europą na rzecz tworzenia tymczasowych koalicji regionalnych, tzw. multilateralizm *a la carté*. Polityka bezpieczeństwa administracji Busha zdeterminowana została przez ludzi, których główną cechą wspólną jest hobbesowska wizja stosunków międzynarodowych oraz zdecydowana niechęć do wszelkich ograniczeń swobody działania USA na świecie, takich jak stałe sojusze czy traktaty międzynarodowe. Uważają oni, że USA powinny realizować swoje strategiczne cele głównie w oparciu o własną potęgę, ze szczególnym uwzględnieniem potęgi militarnej. Europę postrzegają jako słabą, zwłaszcza militarnie, ale za to gotową do kontestacji; instytucje międzynarodowe jako nieefektywne, wiążące jedynie USA ręce. Administracja Busha traktuje legitymizację głównie jako produkt użycia siły.

Te założenia stanowiły podstawę polityki prezydenta Busha aż do momentu, kiedy załamały się pod wpływem dramatycznego pogarszania się sytuacji w Iraku. Podjęte na ich podstawie działania nie pozostały bez poważnych, często negatywnych konsekwencji. Były one też źródłem licznych działań i zachowań, które już po zakończeniu działań wojennych dodatkowo pogorszyły stosunki z europejskimi sojusznikami. Można tu wymienić m.in. niefortunną decyzję Pentagonu o zakazie ubiegania się o kontrakty w Iraku wobec państw sprzeciwiających się wojnie oraz utrzymującą się długo niechęć prezydenta Busha do naprawy stosunków z Berlinem.

RFN jest wciąż daleka od tego, aby podzielać to rosnące amerykańskie poczucie misji albo tworzyć europejskie rozwinięcie doktryny Busha. Zdecydowanie i jednoznaczność przywództwa zaprezentowane przez prezydenta Busha wywołują zaniepokojenie Niemców. Łatwość, z jaką odniesione zostały dwa zwycięstwa woj-

skowe: w Afganistanie i w Iraku, po raz kolejny przypomniły o amerykańskiej sile i skonstrastowanej z nią stosunkowej słabości wojsk europejskich. Co więcej, przepaść technologiczna między USA a Europą może rodzić nowe napięcia w Sojuszu, podminowując jego spójność. Napięcia mogą się pojawić, jeśli armie europejskie będą w coraz większym stopniu skazane na wypełnianie niebezpiecznych, wymagających zaangażowania sporej liczby ludzi zadań mogących prowadzić do dużych strat osobowych po ich stronie, podczas gdy USA będą zapewniały logistykę przy wykorzystaniu zaawansowanych technologii, transport, wywiad oraz siły powietrzne. Różnice to mogą wywołać także dyskusję na temat podziału ciężarów ponoszonych przez sojuszników oraz pogłębić ich wzajemną niechęć poprzez zwiększenie zależności bezpieczeństwa europejskiego od USA w chwili, kiedy od Europejczyków oczekuje się, że będą wносить większy wkład w budowę własnego bezpieczeństwa. W rezultacie może dojść do sytuacji, że NATO nie będzie głównym instrumentem działania, gdyż nie będzie kompatybilności między europejską a amerykańską częścią Paktu.

Obie strony pochłonięte są rozwojem własnych projektów obronnych – WE-PBiO dla Europejczyków, NMD dla Amerykanów. Wynikiem takiej sytuacji jest postawa wyczekująca, zmierzająca do wzajemnych ustępstw. Tylko wypracowanie odpowiedniego kompromisu może doprowadzić do dalszego rozwoju obu koncepcji, które powinny się wzajemnie uzupełniać, a nie zwalczać.

#### Działania na rzecz rozwiązywania konfliktów i wojna z międzynarodowym terroryzmem

Dokonując analizy stanowisk RFN i USA wobec rozwiązywania konfliktów i wojny z międzynarodowym terroryzmem, należy podkreślić różnice w postrzeganiu zagrożeń międzynarodowych w obu krajach. USA upatruje głównego wroga w państwach, które są nieprzyjaźnie nastawione wobec Ameryki. Do państw tych – zdaniem administracji Busha – należą Irak, Iran, Korea Północna, a także Syria i Liban. Nie ma wśród nich Pakistanu, Indii, Chin, Ukrainy ani Izraela, które mają dostęp do broni masowego rażenia. Niemcy dostrzegają natomiast inne niebezpieczeństwo. Uważają, że zagrożenie ze strony „państw zbójeckich” nie jest bardzo poważne i można się przed nim bronić metodami dyplomatycznymi. Zdaniem Niemców naprawdę niebezpieczny jest terroryzm zrodzony z nędzy, niestabilności i religijnego ekstremizmu. Polityka RFN podkreśla zatem aspekty walki ze strukturalnymi przyczynami zjawiska terroryzmu, podczas gdy USA chodzi przede wszystkim o zapewnienie sobie bezpieczeństwa. Ich walka z terroryzmem łączy się ponadto z korzyściami ekonomicznymi w Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie oraz kwestiami bezpieczeństwa narodowego.

Koncepcja walki z terroryzmem realizowana przez administrację Busha pozostaje w oczywistej opozycji do koncepcji prezentowanej przez rząd „wielkiej koali-

cji” w RFN. Różnice między liberalną koncepcją porządku międzynarodowego w strategii USA i Republiki Federalnej są następujące<sup>4</sup>:

1) Istniejący w niemieckiej polityce zagranicznej liberalizm ma raczej charakter uniwersalistyczny. Oznacza to, że pragmatyczna debata nad kwestią polityki siły, która jest właściwa dla neokonserwatystów z administracji Busha, spotyka się w tym kraju z niezrozumieniem. W RFN zmierza się do bezpośredniej i pozbawionej kompromisów realizacji zasad liberalnych. Z tego względu Niemcy bardzo dobrze radzą sobie z integracją nowych krajów w UE. Ta zasada okazuje się jednak bezskuteczna w postępowaniu z wyzwaniami polityki bezpieczeństwa, jak np. w kwestii Iraku, Korei Północnej oraz Serbii Miłoševicia.

2) Podobnie jest w przypadku instytucjonalizacji polityki międzynarodowej. Dla wszystkich sił politycznych w USA jasne jest, że system kolektywnego bezpieczeństwa zawarty w Karcie NZ nie jest systemem pacyfistycznym, ale takim, który powinien zapewniać pokój. Z tego też względu polityka administracji Busha była logiczna w kwestii irackiej, a opór RFN przeciw tej polityce spotkał się w USA z niezrozumieniem. W RFN dominuje podejście formalno-prawne, które daje priorytet państwowej suwerenności przed zasadniczymi celami Karty<sup>5</sup>. Wprawdzie kanclerz i minister spraw zagranicznych dopuszczają sytuację, w której uprawnione jest użycie siły, z drugiej jednak strony, po doświadczeniach wojny w Kosowie i kryzysie irackim nowy rząd niemiecki bardzo wysoko zawisł poprzeczkę dla interwencji wojskowej. W pierwszej kolejności chodzi o wyczerpanie wszystkich dyplomatycznych środków i dzisiaj trudno sobie wyobrazić, aby nowa koalicja CDU/CSU/SPD wyraziła zgodę na interwencję inną niż mającą na celu zapobieżenie katastrofie humanitarnej, a już na pewno nie wyrazi zgody na działania prewencyjne i wyprzedzające.

W RFN świadomość istnienia problemów bezpieczeństwa, jak terroryzm, regionalne bezpieczeństwo na Środkowym Wschodzie czy rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, nie jest tak silnie ukształtowana jak świadomość konieczności rozwiązywania problemów ochrony środowiska czy klimatu. Preferowane są negocjacje multilateralne, w których uczestniczyć mogą wszystkie podmioty, także niepaństwowe. USA są zasadniczo także zainteresowane rozwiązywaniem tych problemów, jednakże nie mają one priorytetu, dodatkowo negocjacje wielostronne są traktowane w USA z dużą dozą sceptycyzmu.

Atak terrorystyczny na USA i wojna z międzynarodowym terroryzmem wprowadziły do stosunków niemiecko-amerykańskich kolejne elementy konfliktujące wzajemne stosunki, doprowadzając je do stanu najgorszego od czasów II wojny światowej. USA określiły bardzo szybko swoje zadania wobec nowych wyzwań, demonstrowując przy tym ogromną determinację działania, Niemcy ujawniły również szybko całkiem odmienne podejście – pełne sceptycyzmu i wahania wobec strategii amerykańskiej. Wynikało to w dużej mierze z faktu, że RFN i USA w rzeczywistości różnie odczuły ten atak i różnie oceniły jego konsekwencje dla porządku międzyna-

<sup>4</sup> J. Krause, *Multirale Ordnung oder Hegemon? Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr 31-32, s. 6-14.

<sup>5</sup> Szczegółowo o debacie w RFN: Ch. Tomuschat, *Der selbstverliebte Hegemon. Die USA und der Traum von einer unipolaren Welt*, „Internationale Politik” 2003, nr 58, s. 39-47.



rodowego. Dla Amerykanów był to szok z niczym dotąd nieporównywalny. Ataki terrorystyczne spowodowały śmierć większej liczby obywateli niż atak na Pearl Harbor w 1941 r. Upadł mit, że USA są bezpieczne od ataków z zewnątrz<sup>6</sup>. Administracja Busha uznała, że należy, nawet kosztem wielkich wyrzeczeń, ścigać i niszczyć przeciwnika gdziekolwiek się znajduje. Wezwanie amerykańskiego prezydenta do wojny z międzynarodowym terroryzmem odstraszyło wielu sojuszników w Europie, gdzie wspomnienia o ogromnych zniszczeniach II wojny światowej, szczególnie w RFN, sprzyjały raczej postawie negocjacji, mediacji i dyplomacji niż polityce siły. Ze względu na wyżej zarysowane różnice doświadczeń i koncepcji trudno było zrozumieć Europejczykom, jak głęboko 11 września zranił USA. Amerykanie nie mobilizowali sojuszników do wspólnego działania, podkreślając, że wystarcza im zadeklarowana w Brukseli przez europejskich członków NATO gotowość do działania, natomiast o konkretną pomoc zwracały się do sojuszników w zależności od potrzeby (koalicje *ad hoc*).

Dla USA zabezpieczenie przed terroryzmem jest sprawą najważniejszą. Chodzi o konieczność przeciwdziałania przekształceniu obecnej, początkowej fazy terroryzmu w superterroryzm, który będzie wykorzystywał broń masowego rażenia<sup>7</sup>. Europejczycy natomiast postrzegają terrorystów islamskich jako zagrożenie nie tyle dla Zachodu, ile dla USA, z powodu ich polityki na Bliskim Wschodzie, a także innych narastających problemów świata (imperializm, globalizacja, wyzysk).

W efekcie tej debaty, gdy 7 października 2001 r. rozpoczęła się akcja zbrojna w Afganistanie, Stany Zjednoczone działały głównie samodzielnie. Amerykanie wchodzili jedynie w dwustronne układy z niektórymi państwami NATO, prosząc je o pomoc zbrojną, logistyczną lub wywiadowczą w konkretnych działaniach. Mogło się tak stać, gdyż przewaga militarna USA nad sojusznikami była tak wielka, że pomoc z ich strony potrzebna była Amerykanom raczej w wymiarze symboliczno-politycznym. NATO posłużyło USA głównie jako zaplecze polityczne, podobnie zresztą jak ONZ, a nie jako równoprawny partner, z którym prowadzi się konsultacje i planowanie strategiczne.

Konsekwencją instrumentalnego traktowania instytucji międzynarodowych i sojuszników europejskich było dalsze pogłębienie się kryzysu stosunków niemiecko-amerykańskich. Realizując politykę NATO *à la carte*, USA osłabiały prestiż Sojuszu. Obawy, że marginalizacja Sojuszu może dalej postępować, co oznaczałoby także marginalizację sojuszników europejskich, stały się dla RFN dodatkowym bodźcem do podejmowania wysiłków na rzecz stworzenia silnej WEPBiO.

Szkody w stosunkach dyplomatycznych niemiecko-amerykańskich, jakie dokonały się w okresie bezpośrednio poprzedzającym wojnę w Iraku, spowodowały głębokie podziały wśród długoletnich sojuszników. Obecnie, w fazie po zakończeniu wojny, narosło wiele rozbieżności między USA a RFN w kwestii roli instytucji międzynarodowych w tworzeniu odnowionej państwowości w Iraku.

<sup>6</sup> K. D. Voigt, *EU-USA: Transatlantische Beziehungen in der Bewährungsprobe*, „Integration” 2002, nr 3, s. 238-243.

<sup>7</sup> J. Kiwerska, *Wpływ wojny z terroryzmem oraz europejskiego procesu integracji na stosunki amerykańsko-europejskie*, „Opinie” 2003, nr 58.

## Multilateralizm RFN a unilateralizm USA

RFN w większym stopniu stawia na działania multilateralne, w tym głównie w ramach ONZ oraz większą wagę przywiązuje się do obowiązującego prawa międzynarodowego. USA okres fascynacji strukturami międzynarodowymi mają już za sobą i raczej skłaniają się ku działaniom unilateralnym, do czego upoważnia je poczucie własnej potęgi. Angażując się w zobowiązania wielostronne ryzykują utratę swobody działania, zyskując w zamian głównie mandat polityczny. Niemcy uznali, że zagrożenie, jakie stanowi Husajn, jest dla nich bardziej akceptowalne niż ryzyko jego usunięcia. Nie mogli również zaakceptować logiki, według której USA przyznają sobie prawo interweniowania w dowolnym miejscu świata. Doktryna działań prewencyjnych bez ograniczeń przeraża Europejczyków, dlatego Europa chce międzynarodowego porządku opartego nie na Białym Domu i jego przyzwoleniu, ale na zgodnym współdziałaniu politycznym, na odbudowie roli ONZ. Trzeba też przyznać, że koncepcja uderzenia prewencyjnego jest sprzeczna z prawem międzynarodowym, które sankcjonuje użycie siły w obronie własnej, wyłącznie w razie faktycznego, nie zaś potencjalnego zagrożenia.

Działania unilateralne, które konfliktują w XXI w. relacje niemiecko-amerykańskie, obecne są nie tylko w polityce bezpieczeństwa, ale także w podejściu USA do ONZ i MTK, w polityce gospodarczej, polityce ochrony środowiska oraz w polityce nieprolifracji i kontroli zbrojeń.

System Narodów Zjednoczonych – multilateralne ramy współpracy w zwalczaniu zagrożeń międzynarodowych

Unilateralna polityka USA oddziałuje w sposób drastyczny na ONZ, która skazana jest w swojej działalności na kooperatywną i zorientowaną na konsensus politykę jej najważniejszych podmiotów – tym bardziej, jeśli dysponują prawem *veta* w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Zainteresowanie USA skutecznym funkcjonowaniem organizacji znacznie spadło w porównaniu z epoką zimnej wojny i dekolonizacji. Bardzo trudno wymienić wszystkie działania dowodzące, że ONZ odgrywa w polityce globalnej USA coraz mniejszą rolę, dlatego przedstawione zostaną tutaj najistotniejsze. Doskonałą tego ilustracją było obchodzenie się z ONZ w czasie kryzysu irackiego. Z jednej strony administracja Busha deklarowała częściowo rzeczywiste, a częściowo tylko domniemane nieprzestrzeganie rezolucji 1441 ONZ przez Bagdad jako zasadniczy przedmiot konfliktu. Z drugiej jednak usiłowano wywierać naciski na uzyskanie pożądaných wyników badań nie tylko na inspektorów ONZ w Iraku, ale także na samą Radę Bezpieczeństwa ONZ. Prezydent Bush wielokrotnie stawiał ONZ przed alternatywą przyłączenia się do stanowiska USA albo nieodgrywania żadnej zasadniczej roli. Stosowanie podwójnych standardów wobec krajów związanych rezolucją 1441 (Izrael i Turcja) stanowi również przykład selektywnego traktowania decyzji ONZ: jeśli jest to w interesie USA – stają na pierwszym planie, jeśli

nie – są ignorowane. Około 90 rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nie jest obecnie przestrzeganych przez kraje inne niż Irak. USA blokują egzekwowanie sankcji wobec większości z nich, jeśli stają się one ważne dla interesów USA, jak np. Maroko, Izrael czy Turcja. Oprócz tego, USA w historii ostatnich 30 lat funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa ONZ zawetowały około 50 jej rezolucji, to więcej, niż wszystkie *veta* pozostałych członków w tym samym okresie.

Taktyczne podejście do ONZ jest również wyraźne w odniesieniu do nacisków Waszyngtonu, jeśli chodzi o wybór lub zwolnienie personelu kierowniczego. Tak np. sekretarz generalny ONZ Boutros B. Ghali nie został ponownie wybrany na urząd, ponieważ USA nie uważały go za wystarczająco uległego. Losy sekretarza podzieliła także komisarz praw człowieka ONZ, Mary Robinson. Kiedy zaczęła podkreślać priorytet praw człowieka nad celami polityki zagranicznej USA, jej dni na stanowisku były policzone. Kolejnym przykładem polityki personalnej USA w ONZ był Harlan Watson, przewodniczący międzyrządowej rady ds. zmian klimatycznych (IPCC). Został on usunięty ze stanowiska wskutek nacisków USA w kwietniu 2002 r. Niedługo później udało się USA w dziwnych okolicznościach pozbawić stanowiska szefa organizacji ds. zakazu broni chemicznej (OPCW) i zastąpienie go znacznie „lepszym” kandydatem.

Elementy unilateralizmu możemy odnaleźć bezpośrednio w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa, którą prezydent Bush zapowiedział we wrześniu 2002 r.

W czasie gdy USA będą usiłowały pozyskiwać wsparcie wspólnoty międzynarodowej, nie będziemy wahać się przed działaniami jednostronnymi, jeśli jest to konieczne dla egzekwowania prawa do samoobrony przez działania wyprzedzające<sup>8</sup>.

Sformułowanie „pozyskiwanie” należy rozumieć raczej jako rekrutację, a więc nie współpracę równoprawną ze wspólnotą międzynarodową, ale jej wykorzystanie jako wsparcie polityczne czy wojskowe dla USA, co odpowiada rzeczywistej praktyce Waszyngtonu. W przypadku gdy współpraca jest niemożliwa, USA będą działały jednostronnie, stosując taktykę uderzenia wyprzedzającego, zanim niebezpieczeństwo zaistnieje. Prawo międzynarodowe zostało w tym przypadku podporządkowane interesom USA. Samoobrona wyprzedzająca to nie tylko obce międzynarodowemu prawu określenie, ale przede wszystkim jego pogwałcenie. Zgodnie z prawem międzynarodowym, prawo do samoobrony (art. 51 Karty NZ) oznacza obronę przed atakiem, który już nastąpił albo istnieje jego bezpośrednia groźba. Jest to jednak przeciwieństwo ataku wyprzedzającego.

W tym kontekście należy także interpretować wojnę w Iraku. Nie nastąpiła ona w sytuacji samoobrony, ponieważ ani USA, ani Wielka Brytania nie zostały zaatakowane, nie dostrzegano również bezpośredniego zagrożenia takim atakiem. Polityka Waszyngtonu obnażała nie tylko słabość ONZ, ale stanowiła wyłom w prawie międzynarodowym jako najważniejszej instancji regulującej konflikty między

<sup>8</sup> The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> (24.11.2006).

państwami – i nie był to „wypadek” polityczny czy przykre nieporozumienie, ale działanie zgodne z Narodową Strategią Bezpieczeństwa USA.

Na skutek unilateralnych działań USA osłabione zostają nie tylko same mechanizmy, ale także legitymizacja najważniejszego elementu rządu światowego (*Global Governance*), czemu towarzyszy rozmiękczenie lub nawet zniszczenie jego norm, jak np. równość prawa dla wszystkich, zdolność ONZ jako jedynego możliwego mechanizmu rozwiązywania konfliktów lub też moc obowiązujących traktatów międzynarodowych. Kiedy poszczególne, kluczowe państwa nie traktują tych założeń jako zasady działania, ale akceptują według uznania, zachęcają tym samym inne podmioty do ignorowania prawa międzynarodowego oraz dyskredytowania ONZ.

### Międzynarodowy Trybunał Karny

Traktat Rzymski, ustanawiający Międzynarodowy Trybunał Karny, wszedł w życie 1 lipca 2002 r. Stały Trybunał ma sądzić sprawców zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych. Traktat został przyjęty na Konferencji Dyplomatycznej Narodów Zjednoczonych w Rzymie, odbywającej się od 15 czerwca do 17 lipca 1998 r. Stany Zjednoczone były jednym z siedmiu krajów, które odmówiły podpisania Statutu MTK.

Zarzuty USA w stosunku do MTK koncentrują się objęciu jurysdykcją MTK także obywateli państw, które nie są stronami Statutu. Przedstawiciel tego państwa stwierdził również, że Statut powinien uwzględniać rolę Rady Bezpieczeństwa w rozpoznawaniu aktów agresji. Sprzeciw Stanów Zjednoczonych budziła także właściwość Trybunału do sądenia członków narodowych sił zbrojnych i misji pokojowych. Zarzuty USA dały początek ogromnym kontrowersjom odzwierciedlającym w dużej mierze różnice poglądów między USA a Niemcami w tym zakresie. Dla ochrony obywateli amerykańskich Stany Zjednoczone podjęły następujące kroki:

1) USA zawarły umowę o niepoddawaniu ich obywateli jurysdykcji MTK z około 70 państwami, z których około 23 jest stronami Statutu. Na mocy tych umów USA oczekują od swoich partnerów na zasadzie wzajemności, że na żądanie USA państwa te odmówią oddania obywateli amerykańskich przebywających na terytorium tego państwa pod jurysdykcję MTK bez zgody USA. Zawarcie podobnej umowy z RFN byłoby sprzeczne z niemiecką Ustawą o współpracy z MTK, zgodnie z którą oddawanie pod jurysdykcję MTK na żądanie Trybunału jest obowiązkowe. Taka umowa mogłaby zostać zawarta jedynie po nowelizacji Umowy o współpracy z MTK, co spowodowałoby z kolei sprzeczność prawa niemieckiego z międzynarodowymi zobowiązaniami wynikającymi z przystąpienia RFN do Statutu;

2) w lipcu 2002 r. w ramach odnowienia mandatu misji ONZ w Bośni–Hercegowinie USA nalegały na przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji 1422, która wyłącza spod jurysdykcji MTK na dwunastomiesięczny, odnawialny okres obywateli państw nie będących stronami Statutu MTK (łącznie z USA), którzy biorą udział w operacjach utrzymywania pokoju albo misjach z upoważnienia ONZ. Rezo-

lucja została przyjęta, a USA ponowiły naciski w 2003 r., doprowadzając do odnowienia rezolucji 1487;

3) amerykański Kongres uchwalił ustawę o ochronie amerykańskich funkcjonariuszy, która została podpisana przez prezydenta Busha 2 sierpnia 2002 r. Zobowiązuje ona administrację do zawierania umów o niepoddawaniu obywateli amerykańskich jurysdykcji MTK z innymi państwami i do zrobienia wszystkiego, co w jej mocy, dla uzyskania pewności, że Amerykanie nie będą sądzeni przez MTK. Zmusza ona także administrację do wycofania pomocy wojskowej, jeżeli otrzymujący ją kraj nie będzie chciał zawrzeć takiej umowy.

Trybunał będzie odczuwał skutki tych przepisów, bo postępowanie przed MTK wymaga obecności oskarżonego. Wszystko, co może utrudnić aresztowanie oskarżonego i jego poddanie się jurysdykcji Trybunału, będzie tym samym utrudniać pracę MTK.

### Nieprolifracja i kontrola zbrojeń

Kontrola zbrojeń i nieprolifracja stanowią dobry przykład tezy, że USA dokonują zmian w funkcjonowaniu prawa międzynarodowego oraz popierają multilateralizm *à la carte*, co stanowi przedmiot krytyki rządu RFN. Już podczas trwania pierwszej kadencji Busha można było zauważyć liczne przykłady świadczące o unilateralnej polityce USA w zakresie zbrojeń:

1) wypowiedzenie 13 grudnia 2001 r. układu ABM oraz zmniejszenie ograniczeń dla przyszłej militaryzacji przestrzeni kosmicznej,

2) Układ START 2 o ograniczeniu nuklearnych zbrojeń strategicznych został zastąpiony Układem SORT, który wprowadza dla państw-stron Układu – Rosji i USA – większą swobodę działania oraz nakłada znacznie mniej zobowiązań niż Układ START 2,

3) interpretacja przez USA postanowień Porozumienia o broni chemicznej, która, co prawda, zakazuje użycia broni chemicznej w wojnie między państwami, ale nie w walce z międzynarodowym terroryzmem. Ponieważ USA dużo zainwestowały w rozwój tego rodzaju broni, usiłują osłabić zakaz użycia broni chemicznej,

4) USA udaremniły na forum Konferencji ONZ w lipcu 2001 r. przyjęcie programu działania ograniczającego nielegalny handel bronią krótkiego zasięgu,

5) wycofana została zgoda administracji Clintona na rezygnację z wykorzystywania min przeciwpiechotnych i przystąpienie do Traktatu z Ottawy o zakazie używania tej broni.

Kolejne kontrowersyjne w opinii RFN kroki znajdowały się w fazie rozważania: na życzenie Pentagonu poddano analizie, czy USA mogą wycofać swój podpis pod Traktatem o zakazie prowadzenia testów z bronią atomową. W amerykańskim ministerstwie obrony prezentowano opinię, że Traktat ten ogranicza rozwój nowej generacji broni nuklearnej. W ministerstwie energii znacząco został skrócony okres przygotowania do wznowienia testów. Administracja Busha miała nadzieję na rozpoczęcie w roku budżetowym 2004 prac nad rozwojem i badaniem nowej generacji

broni nuklearnej. W dłuższej perspektywie można się liczyć z próbą wypowiedzenia Układu o przestrzeni kosmicznej, ponieważ uniemożliwia on realizację planów USA zmierzających do uzbrojenia przestrzeni kosmicznej. W ministerstwie obrony USA poddaje się również w wątpliwość, czy podpisanie Układu INF jest w interesie Waszyngtonu. Zakazuje on Waszyngtonowi i Moskwie posiadania i budowy konwencjonalnych rakiet średniego zasięgu.

Multilateralizm *à la carte* oznacza, że Waszyngton będzie przyglądał się każdemu Traktatowi o nieprolifracji i kontroli zbrojeń, analizował go pod kątem interesów USA i następnie decydował o dalszym postępowaniu. Trudno ocenić, czy znajdują się jakieś Traktaty, które przetrwają tak krytyczną kontrolę, również dlatego, że w Waszyngtonie niewiele jest w oficjalnych stanowiskach pozytywnych ocen układów ograniczających zbrojenia. Z tych względów będzie coraz trudniej podtrzymać europejskim sojusznikom USA pozycję kontroli zbrojeń jako istotnego elementu polityki bezpieczeństwa. Szczególnie problematyczna pozostaje dla Europejczyków kwestia nieprolifracji, ponieważ różnorodne fora i układy multilateralne, w ramach których podzielane są te same normy, są dla Europejczyków tradycyjnie formą ograniczania zjawiska proliferacji broni ABC. Bez wsparcia USA nie można w tym zakresie osiągnąć zdecydowanych postępów.

## Ochrona środowiska

Przykładem najlepiej ilustrującym różnicę interesów w stosunkach niemiecko- amerykańskich jest proces negocjowania i ratyfikacji Protokołu z Kioto oraz odmowa jego podpisania przez administrację Busha. Proces ratyfikacji i w konsekwencji wejścia w życie Protokołu z Kioto stanowi ważny rozdział w trwających ponad dziesięć lat negocjacjach o ograniczaniu zagrożeń klimatycznych. Chociaż rozczarowanie Niemców wycofaniem się USA z procesu tworzenia regulacji jest uzasadnione, to jednak zdają oni sobie sprawę, że długotrwałe oburzenie na USA oraz obciążenie ich winą nie przyczyni się do rozwiązania problemów klimatycznych. W trakcie negocjacji i procesu ratyfikacji Protokołu z Kioto doszło do pojawienia się pewnych rozbieżności między wyobrażeniami RFN i USA. Przede wszystkim dwie kwestie poróżniły oba państwa:

1) podczas Konferencji państw-sygnatariuszy (COP1) określono, że – inaczej niż w Klimatycznej Konwencji Ramowej – kraje rozwijające się w pierwszej rundzie negocjacji prowadzącej do Protokołu z Kioto nie zostaną obciążone zobowiązaniami o ograniczeniu emisji. U podłoża tej idei leżało przekonanie, że kraje uprzemysłowione, które bezspornie zainicjowały proces wzrostu koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, muszą przynajmniej same uczynić pierwszy krok;

2) ustępstwo szczególnie w odniesieniu do Rosji oraz np. Ukrainy, które mogą w latach 2008–2012 emitować tyle samo gazów, co w roku bazowym 1990, mimo że Rosja w chwili COP3 (Kioto) emitowała do atmosfery 30% mniej (w 2000 r. – 32%) niż w roku bazowym. Trudno zatem w obliczu tych faktów znaleźć uzasadnienie dla określenia wartości emisyjnej z roku 1990. Potencjał oszczędności poprzez moderni-

zając w obszarze zużycia energii jest w obu krajach bardzo wysoki. W praktyce Protokół z Kioto zezwala Rosji w latach 2008–2012 na emisję o 70% wyższą niż w przypadku Niemiec i około dwukrotnie wyższą niż przeciętna wszystkich krajów UE.

### Polityka gospodarcza

W polityce stosowania na szeroką skalę unilateralnych sankcji gospodarczych (sankcje ekonomiczne wobec Iranu i Libii, Helms-Burton Act dotyczący Kuby) lub środków odwetowych wobec państw lub przedsiębiorstw z krajów trzecich chodzi nie tylko o jednostronność działań USA, ale także fakt, że łamią one postanowienia paragrafu 32 Karty Praw Gospodarczych i Socjalnych i Obowiązków oraz rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1989 r., w której wszystkie państwa zostały wezwane do powstrzymania się od jednostronnych sankcji gospodarczych. W niektórych przypadkach Kongres USA poszedł tak daleko w swoich sankcjach, że podporządkowano prawo międzynarodowe prawu krajowemu, np. kiedy stosowane są groźby sankcji wobec innych państw funkcjonujących na rynkach państw trzecich, jak choćby wobec europejskich i kanadyjskich firm inwestujących na Kubie. Wątpliwość co do wiarygodności tych postanowień w świetle prawa międzynarodowego jest uzasadniona.

W 2002 r. aż 78 krajów zostało objętych jednostronnymi sankcjami USA. Niemal połowa decyzji o ich zastosowaniu została podjęta w latach 1993–1998, a więc już po zakończeniu zimnej wojny. Kolejnym obszarem konfliktów są subsydia, w tym dopłaty, zwolnienia i ulgi podatkowe, subsydia dla przemysłu lotniczego (złamanie umowy przez Airbusa), subsydia dla przemysłu stalowego i węglowego. Głównym źródłem obaw RFN stała się klauzula eksterytorialności w amerykańskim systemie prawnym oraz unilateralizm w polityce handlowej USA. Klauzula eksterytorialności polega na stosowaniu prawa krajowego (USA) za granicą w celu ochrony amerykańskich interesów handlowych i politycznych. Znalazła ona swoje odzwierciedlenie w ustanowieniu amerykańskich aktów prawnych nakładających embargo na handel z Kubą, Iranem i Libią. Akty te przewidują sankcje wobec zagranicznych firm inwestujących w wymienionych krajach. Sankcje dotyczą także krajów członkowskich UE, w tym Niemiec. Przykładem jednostronnego instrumentu służącego prowadzeniu amerykańskiej polityki handlowej jest zbiór aktów prawnych (*Section 301-310 of the 1974 Trade Act* oraz *carousel legislation – Section 407 of the Trade and Development Act, of 2000*), które zostały uznane za niezgodne z regułami porozumienia WTO dotyczącymi załatwiania sporów.

### Podsumowanie

Stosunki niemiecko-amerykańskie stanowią ważny element partnerstwa transatlantyckiego. Ich punktem wyjścia była bliska współpraca między Waszyngtonem a Bonn w przełomowym okresie 1989/1990 r., gdy dokonywało się zjednoczenie Niemiec. Ta

współpraca kontynuowana była również po odbudowie jednej państwowości niemieckiej. Stan tych relacji najlepiej określił prezydent George W. H. Bush senior, mówiąc o „partnerstwie w przywództwie”. Oznaczało to, że Ameryka uznaje wzrost roli i znaczenia Niemiec na arenie międzynarodowej, licząc równocześnie na zwiększony zakres odpowiedzialności i zobowiązań Niemiec nie tylko wobec Europy, ale i innych regionów świata. Nadal też utrzymywało się przekonanie polityków amerykańskich, że mogą liczyć na lojalność i oddanie swego niemieckiego sojusznika.

Stosunki niemiecko-amerykańskie w XXI w. wydają się znacznie bardziej złożone i kompleksowe niż w ciągu kilku dziesięcioleci po II wojnie światowej. USA prezentują się dzisiaj jako jedyne supermocarstwo. Europa nie pozostaje jednak w tyle. W wyniku coraz głębszego procesu integracji wzmacnia swoją rolę jako aktora globalnego na arenie międzynarodowej. Emancypacja Europy i wyjście z cienia USA powoduje wzrost napięć i prowadzi do silniejszej rywalizacji między krajami UE i USA. Dzieje się tak nie tylko w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony, ale, jak przedstawiono wyżej, w gospodarce, polityce ochrony środowiska oraz kontroli zbrojeń i nieprolifracji.

Konkretne wyzwania w stosunkach niemiecko-amerykańskich w najbliższych latach będą dotyczyły reformy ONZ, rozwoju sytuacji w Sudanie, Afganistanie i Iraku. Szczególnie w kwestiach programu nuklearnego w Iranie, demokratyzacji Federacji Rosyjskiej i państw Kaukazu, jak również transformacji na Bliskim Wschodzie, niezbędna jest współpraca niemiecko-amerykańska. Pozostałe wyzwania to:

- 1) międzynarodowy terroryzm,
- 2) zagrożenie bezpieczeństwa przez kombinację terroryzmu oraz proliferacji broni masowego rażenia,
- 3) konflikty regionalne; 4) przeobrażenia geostrategiczne wynikające z szybkiego politycznego i gospodarczego wzrostu Azji Wschodniej,
- 5) międzynarodowa ochrona klimatyczna.

Właśnie te kwestie zwiększyły potrzebę polepszenia relacji niemiecko-amerykańskich i wspólnych działań RFN i USA na arenie międzynarodowej. Korzyści płynące ze współpracy obu państw przemawiają za ich intensyfikacją. Utrzymywanie się rozdźwięków nie leży w interesie żadnej ze stron. Różnice, które się pojawiły, dotyczyły bowiem raczej sposobu postępowania niż systemu wartości. Stany Zjednoczone w ramach NATO stanowią jedyną siłę, która jest w stanie zapewnić Europie, w tym RFN, bezpieczeństwo. Instytucje UE dotyczące polityki bezpieczeństwa są obecnie zbyt słabe, aby móc realizować własne operacje bez logistycznego wsparcia USA. Ponadto RFN, zabiegając o uzyskanie stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, musi starać się o poparcie USA.

#### **Herausforderungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen im 21. Jh. Zusammenfassung**

Seit über 50 Jahren stellten deutsch-amerikanische und transatlantische Beziehungen das wichtigste Element der Außenpolitik in den USA und Europa dar. Nach der Beendigung des kalten Krieges hat sich in den deutsch-amerikanischen Beziehungen viel geändert. Es erschienen Spannungsquellen, die Part-



nerschaft stand vor neuen Herausforderungen und wurde gezwungen, neue Gefährdungen zu analysieren und zu bestimmen. Unter den Ursachen, die zu dieser Situation geführt haben, sind über vorläufige Motive (Wahlmotive) hinaus eine unterschiedliche Sichtweise deutscher Politiker für viele Probleme der gegenwärtigen Welt und die gegenwärtige US-Regierung zu nennen. Diese Unterschiede beziehen sich auf die Methoden und Möglichkeiten, Gefährdungen in der Welt zu eliminieren, auf die Oberstellung internationalen Rechts und multilateraler Aktivitäten im Bezug auf die unilaterale Macht und Taktik, weiterhin die Legalität der Präventionsmaßnahmen, Folgen der Militärmaßnahmen, Dominierung der USA in der Welt. Seit dem Ende der 90er Jahre des 20. Jh. werden die USA immer mehr geneigt, unilaterale Maßnahmen vorzunehmen, wozu sie sich durch das Gefühl der eigenen Macht befugen. Beim Engagement in multilaterale Verpflichtungen riskieren sie, die Handlungsfreizügigkeit zu verlieren und gewinnen dagegen hauptsächlich ein politisches Mandat. Unter der Bush-Regierung hat sich diese Tendenz noch verstärkt und ihren Höhepunkt im Krieg gegen den internationalen Terrorismus und im Krieg im Irak erreicht. Deutschland ist mehr auf multilaterale Handlungen eingestellt und zwar hauptsächlich im Rahmen der UNO; es misst auch einen größeren Wert dem geltenden internationalen Recht bei. Unilaterale Maßnahmen, durch die die deutsch-amerikanischen Beziehungen konfliktiert werden, sind nicht nur in der Sicherheitspolitik, sondern auch in der Einstellung der USA der UNO und dem IStGH gegenüber, in der Wirtschaftspolitik, Umweltschutzpolitik und in der Politik der Nonproliferation und Rüstungskontrolle anwesend. Die Unterschiedlichkeit der Einstellungen der BRD und USA ist nicht nur durch die Disproportion der Potentiale beider Seiten verursacht. Sie hat auch ihre Quelle in der Tradition und historischen Erfahrungen, u. a. Aufbau der europäischen Integration nach Kompromissmethoden. Auf der deutschen Seite ist es auch eine Folge der Vertiefung des Prozesses der politischen, wirtschaftlichen und Militärintegration im Rahmen der EU, was u. a. in der Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Ausdruck gebracht wird.

Vor dem Hintergrund dieser neuen Bedingungen können Befürchtungen erscheinen, dass eine Art Antiamerikanismus zu einer festen Eigenschaft deutscher Außenpolitik wird. Dann werden nicht nur Frankreich, sondern auch die Bundesrepublik Deutschland ein Handlungsmotor sein, der die Rolle und Bedeutung der USA in Europa einschränkt.

Adam Sokolowski

## NIEMCY WOBEC TERRORYZMU MIĘDZYNARODOWEGO W XXI WIEKU

### Wstęp

Na początku XXI w., w związku z atakami terrorystycznymi na wieżowce WTC (World Trade Center) w Nowym Jorku oraz budynek Pentagonu w Waszyngtonie przeprowadzonymi 11 września 2001 r. przez zamachowców z Al-Kaidy, również w Niemczech zaistniała konieczność spojrzenia na nowo na zjawisko terroryzmu międzynarodowego<sup>1</sup>. Po tym dniu społeczeństwo niemieckie i reprezentujący je politycy, zarówno z ówczesnie rządzącej koalicji SPD/Sojusz90/Zieloni, jak i z opozycji CDU/CSU, uświadomili sobie, że nikt już nie może czuć się w pełni bezpieczny. 14 września 2001 r. Niemcy, wraz z obywatelami innych państw Unii Europejskiej, obchodzili dzień żałoby i solidarności ze Stanami Zjednoczonymi. Pod Bramą Bran-

<sup>1</sup> W Niemczech w latach 2001–2002 pojawiły się m.in. książki: G. Achar, *Der Schock der Barbarei: Bin Laden, der Terrorismus und die „neue Weltordnung“*, Köln 2002; *Weltlage: der 11. September 2001, die Politik und die Kulturen*, Hrsg. F. von Aretin, B. Wannenmacher, Opladen 2002; *11. September: Geschichte eines Terrorangriffs*, Hrsg. S. Aust, C. Schnibben, Stuttgart–Hamburg 2002; *Im Schatten des Terrorismus: Hintergründe, Strukturen, Konsequenzen des 11. September 2001*, Hrsg. P. Bendel, Wiesbaden 2002; *Die Welt nach dem 11. September: der globale Terrorismus als Herausforderung des Westens*, Hrsg. A. de Benoist, Tübingen 2002; P. Bergen, *Heiliger Krieg Inc.: Osama bin Ladens Terrornetz*, Berlin 2001; A. Guiwa-Schindler, *Die Terroranschläge am 11. September. Deutsche Reaktionen auf den internationalen Terrorismus*, München 2002; W. Haug, *Angriff auf die Freiheit? Die Anschläge in den USA und die „Neue Weltordnung“*, Grafenau 2001; P. Heine, *Terror in Allahs Namen: extremistische Kräfte im Islam*, Freiburg 2001; R. Hesse, *Ground zero: Westen und islamische Welt gegen den globalen Dihad*, München 2002; *Wendepunkt 11. September 2001: Terror, Islam und Demokratie*, Hrsg. H. Hoffmann, W. F. Schoeller, Köln 2001; R. Jacquard, *Die Akte Osama Bin Laden*, Rheda-Wiedenbrück 2001; U. Knüpfert, *Der 11. September: die Täter, die Opfer, die Folgen*, Essen 2001; J. Mandt, *Der 11. September 2001: Ereignisse, Reaktionen, Hintergründe, Folgen*, Gütersloh 2001; H.-P. Raddatz, *Von Allah zum Terror? Der Dihad und die Deformierung des Westens*, München 2002; J. Roth, *Netzwerke des Terrors*, Hamburg–Wien 2001; S. Scheerer, *Die Zukunft des Terrorismus: drei Szenarien*, Lüneburg 2002; H. Zinn, *Amerika, der Terror und der Krieg*, Freiburg 2002.

denburską w Berlinie odbyła się wielka demonstracja, w trakcie której prezydent federalny Johannes Rau powiedział:

Cele morderców znajdowały się w Nowym Jorku i Waszyngtonie. Trafieni zostali jednak wszyscy ludzie na całym świecie. Nas stojących tutaj łączy solidarność i sprzeciw wobec nienawiści i przemocy. Będziemy zwalczać terroryzm i pokonamy go<sup>2</sup>.

W Republice Federalnej, podobnie jak w wielu innych państwach, rozpoczęto intensywne działania nie tylko na celu wypracowania nowych procedur na wypadek podobnego ataku, ale również odnośnie do walki ze wszelkimi przejawami terroryzmu międzynarodowego. Istniejące urzędy i obowiązujące procedury bezpieczeństwa okazały się niewystarczające w stosunku do realnych zagrożeń. Odnosiły się one bowiem bardziej do możliwości nasilania się określonych problemów wewnętrznych, np. ewentualnych destrukcyjnych działań ze strony ugrupowań lewackich czy skrajnie prawicowych, niż zewnętrznych w postaci terroryzmu międzynarodowego. Po przeprowadzonych analizach okazało się, że instytucje państwowe w RFN nie były w stanie przewidzieć i właściwie zareagować na możliwe ataki ze strony m.in. fundamentalistów islamskich. Problem ten był tym bardziej istotny, iż na terytorium Niemiec mieszka wielu imigrantów lub uchodźców z krajów muzułmańskich, którzy potencjalnie pozostają w kręgu zainteresowania ugrupowań terrorystycznych nowego typu, takich jak Al-Kaida. Należy podkreślić, że władze federalne, na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem, wyciągnęły właściwe wnioski z sytuacji zaistniałej w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 r. – natychmiast włączyły się do działań w ramach koalicji antyterrorystycznej oraz zaczęły realizować projekty na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W pracy tej zostaną pokazane różne aspekty walki z terroryzmem międzynarodowym prowadzonej przez rząd federalny na początku XXI w. w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w zakresie polityki wewnętrznej<sup>3</sup>.

## Świat, Europa i Niemcy wobec nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku

Na przełomie XX i XXI w. świat, Europa i Niemcy stanęły przed koniecznością walki z nowymi formami zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Wśród nich wymieniany jest na pierwszym miejscu terroryzm międzynarodowy, a następnie: proliferacja broni masowego rażenia (ABC – jądrowej, biologicznej, chemicznej), zorganizowana przestępczość oraz migracje. Istotnym zagrożeniem dla współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego są ponadto wybuchające co pewien czas kryzysy oraz konflikty lokalne, w które, poza walczącymi stronami, zaangażowane są także inne państwa oraz organizacje międzynarodowe. Współczesne zagrożenia dla bezpieczeń-

<sup>2</sup> K. Bölling, *Spoleczeństwo otwarte trzeba chronić*, „Deutschland. Forum ds. polityki, kultury, gospodarki i nauki” 2001, nr 5, (październik–listopad), s. 9.

<sup>3</sup> M. Medeński, P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2003, s. 5 i n.

stwa międzynarodowego mają charakter asymetryczny. Oznacza to, że w konflikty wchodzi strony nierównoprawne oraz różne co do wielkości i siły, np. ugrupowania terrorystyczne i państwa<sup>4</sup>.

Obecnie pojęcie bezpieczeństwa rozumiane jest dynamicznie i progresywnie, czyli jako proces, a nie stan. Powszechnie stało się definiowanie, analizowanie i ocenianie tej nadrzędnej dla ludzi wartości w kategoriach bezpieczeństwa: politycznego, gospodarczego, militarnego, społecznego i ekologicznego. W stosunkach międzynarodowych coraz częściej politykę zagraniczną poszczególnych państw lub też grup państw łączy się z polityką bezpieczeństwa w jeden kompleks zagadnień. W systemie politycznym każdego państwa pociąga to za sobą konieczność podejmowania coraz częściej wspólnych decyzji, np. w kwestii walki z terroryzmem międzynarodowym przez przedstawicieli różnych resortów, w tym spraw zagranicznych, obrony, finansów oraz spraw wewnętrznych. W ramach Unii Europejskiej właściwym przykładem jest tu ustanowienie i rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa WPZiB (CFSP – *Common Foreign and Security Policy*)<sup>5</sup>.

Po 1990 r. władze Republiki Federalnej aktywnie włączyły się w proces kształtowania nowej architektury bezpieczeństwa światowego i europejskiego. Podstawą zbliżenia oraz współpracy między różnymi państwami były aspekty polityczno-prawne i gospodarcze, a czynnik militarny postawiono na dalszym planie. Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec charakteryzowała się z jednej strony kontynuacją pewnych elementów wywodzących się z okresu „republiki bońskiej”, a z drugiej zmianą w duchu już „republiki berlińskiej”<sup>6</sup>. Ze względu na określone zaszczości historyczne oraz obowiązujące w RFN ustawodawstwo, żołnierze Bundeswehry do połowy lat 90. ubiegłego wieku nie mogli uczestniczyć w misjach bojowych poza terytorium Niemiec. Dopiero orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – FTK (BVG – Bundesverfassungsgericht) w Karlsruhe z 12 lipca 1994 r. otworzyło możliwość brania udziału przez żołnierzy Bundeswehry w operacjach wojskowych typu *out of area*, czyli poza terytorium RFN i traktatowym obszarem NATO. Było to jednakże możliwe jedynie po zgłoszeniu odpowiedniego wniosku przez kanclerza i każdorazowym uzyskaniu zgody Bundestagu<sup>7</sup>. Bundeswehra na przełomie XX i XXI w. posiadała wyznaczone określone zadania do wypełniania, w tym miała: chronić Niemcy i ich obywateli przed politycznym szantażem i niebezpieczeństwem zewnętrznym; przyczyniać się do militarnej stabilności i integracji europejskiej; bronić Niemiec i ich sojuszników; służyć światowemu pokojowi i międzynarodowemu bezpieczeństwu zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych; służyć pomocą w wypadku katastrof, ratować ludzi w trudnych sytuacjach i wspomagać akcje humanitarne<sup>8</sup>. Od 2002 r. do wymienionych zadań na pierwszym miejscu dodawane jest coraz

<sup>4</sup> G. F. C. Forsteneichner, *Neue Formen der Bedrohung der internationalen Sicherheit. Terrorismus – Proliferation – Organisierte Kriminalität – Migration*, Bonn 2001, s. 3 i n.

<sup>5</sup> *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin 2004, s. 4 i n.

<sup>6</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantycznej*, Warszawa 2005, s. 127 i n.; idem, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2005, s. 358 i n.

<sup>7</sup> J. Solak, *Niemcy w NATO*, Warszawa 1999, s. 246 i n.

<sup>8</sup> *Bundeswehra na progu XXI wieku*, przeł. B. i D. Luliński, Warszawa 2000, s. 24.

mocniejsze angażowanie się Niemiec w zagraniczne operacje militarne, w tym także antyterrorystyczne. Służyć temu mają dalsze działania na rzecz reformy Bundeswehry w celu przekształcenia konwencjonalnych sił zbrojnych RFN w „armię w operacji” (*Armee in Einsatz*)<sup>9</sup>.

### Nowe pojmowanie zjawiska terroryzmu międzynarodowego

Zjawisko terroryzmu międzynarodowego traktowane jest obecnie jako jeden z najważniejszych problemów globalnych. Ataki przeprowadzone 11 września 2001 r. na wieżowce WTC i Pentagon przy użyciu porwanych samolotów pasażerskich całkowicie zmieniły sposób postrzegania terroryzmu międzynarodowego i wymusiły wprowadzenie nowych metod walki z tym zjawiskiem<sup>10</sup>. Terroryzm przełomu XX i XXI w. jakościowo jest jednakże inny od tego, z którym Niemcy miały do czynienia w latach 70. i 80. ubiegłego wieku w wykonaniu niemieckiej Frakcji Czerwonej Armii (RAF – Rote Armee Fraktion) czy ugrupowań bojowników palestyńskich. Istnieje wiele definicji terroryzmu międzynarodowego, a wielu badaczy podkreśla trudność pełnego określenia tego dynamicznie rozwijającego się zjawiska. Jedną z definicji, już po pamiętnych zamachach, stworzyła Komisja Europejska, według której

działaniami terrorystycznymi są wszelkie celowe akty popełniane przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszenia oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju<sup>11</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się podział na stare (tradycyjne) i nowe (współczesne) rodzaje grup terrorystycznych. Do tych pierwszych zaliczane są: wspomniana RAF, Czerwone Brygady, ETA czy IRA. Przykładem drugiego typu jest Al-Kaida. Pełną listę różnic między tymi dwoma rodzajami, zestawioną przez Kai Hirschmanna z Instytutu Badań nad Terroryzmem i Polityką Bezpieczeństwa (IFTUS – Institut für Terrorismusforschung und Sicherheitspolitik) w Essen, ilustruje poniższa tabela.

| Wyznaczniki grupy   | Terroryzm tradycyjny                                        | Terroryzm współczesny                                                                                 |
|---------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| organizacja         | możliwa do określenia                                       | trudna do określenia                                                                                  |
| forma organizacyjna | bardziej hierarchiczna                                      | bardziej pozioma                                                                                      |
| wymiar zamachów     | w średnim stopniu budzący zainteresowanie                   | w dużym stopniu budzący zainteresowanie                                                               |
| siła grupy          | mała do średniej, krąg do rekrutacji relatywnie ograniczony | pojedyncze osoby i małe grupy, ale większy krąg możliwej rekrutacji dzięki międzynarodowemu zasięgowi |

<sup>9</sup> Bundeswehr 2002. *Sachstand und Perspektiven*, Berlin 2002, s. 3 i n.

<sup>10</sup> Zob.: *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Hrsg. E. Reiter, Hamburg 2002; *Globaler Terrorismus und seine Folgen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2004, B. 3-4; *Encyklopedia terroryzmu*, przeł. A. Czerwinski, J. Gradoń, K. Gradoń, U. Szymanderska, Warszawa 2004; B. Bolechów, *Terroryzm w świecie powubiegunowym*, Toruń 2002.

<sup>11</sup> M. Medeński, P. Pietrzak, *op. cit.*, s. 9.

|                                       |                                                         |                                                                                  |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| teren działania                       | bardziej ograniczony do regionu lub państwa             | operacje przeprowadzane w dowolnym miejscu na świecie                            |
| cele operacji                         | możliwe do przewidzenia i do zidentyfikowania           | trudne do przewidzenia i do zidentyfikowania                                     |
| liczba ofiar                          | niska liczba ofiar                                      | chęć zwiększenia liczby ofiar                                                    |
| skala zagrożenia                      | raczej ograniczona (w kontekście konsekwencji i efektu) | wzrastająca (w kontekście konsekwencji i efektu)                                 |
| gotowość do przyznania się do zamachu | wysoka (potwierdzenie zamachów, oświadczenia, itp.)     | zmniejszająca się                                                                |
| współpraca z innymi grupami           | relatywnie niska                                        | wysoka, np. współpraca z grupami imigrantów lub z międzynarodową przestępczością |
| finansowanie                          | niskie możliwości finansowe                             | lepsze możliwości finansowe, np. poprzez globalny przepływ kapitału              |

Źródło: K. Hirschmann, *Terrorismus in neuen Dimensionen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2001, B. 50, s. 10.

Walka z terroryzmem międzynarodowym na początku XXI w. zaczyna przybierać formę wojny totalnej. Musi być ona prowadzona wspólnymi siłami, wszelkimi dostępnymi metodami, na wszystkich płaszczyznach i w różnych miejscach świata. Istotne jest tu nie tylko fizyczne wyeliminowanie przywódców i bojowników ugrupowań terrorystycznych, ale także pozbawienie ich finansowego oraz logistycznego wsparcia ze strony określonych państw, organizacji i osób fizycznych. Pierwoplanową rolę w walce z terroryzmem międzynarodowym odgrywają obecnie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, będące niekwestionowanym supermocarstwem po upadku dwubiegunowego podziału świata. Z problemem terroryzmu międzynarodowego miały i nadal mają do czynienia – co pokazały przeprowadzone ataki bądź próby takich ataków – także inne państwa, w tym m.in. Wielka Brytania, Hiszpania, Rosja i Niemcy. Fakt ten potwierdza konieczność prowadzenia dalszej wspólnej walki na wszystkich możliwych frontach z tym także groźnym dla demokratycznych państw i cywilizowanych społeczeństw zjawiskiem<sup>12</sup>.

### Rząd federalny wobec ataku na Amerykę 11 września 2001 roku

Władze Republiki Federalnej, na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem, ministrem spraw zagranicznych Joschką Fischerem oraz ministrem obrony Rudolfem Scharpingiem, po ataku terrorystycznym Al-Kaidy natychmiast opowiedziały się po stronie Stanów Zjednoczonych i wyraziły gotowość przyłączenia się do tworzonej koalicji antyterrorystycznej. W samym rządzie, jak również w poszczególnych ministerstwach i urzędach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne na poziomie federalnym oraz poszczególnych krajów związkowych, powołano sztaby antykrzysowe i uruchomiono stosowne procedury. W stan gotowości zostały postawione wybrane jednostki odpowiednich służb państwowych, w tym m.in. policji, Straży

<sup>12</sup> K. Hirschmann, *Internationaler Terrorismus*, „Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert. Informationen zur politischen Bildung” 2006, Nr. 291, s. 24-30.

Granicznej i Bundeswehry. Ich celem było bieżące monitorowanie i analizowanie ewentualnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. 19 września Bundestag przyjął uchwałę o nieograniczonej solidarności ze Stanami Zjednoczonymi oraz poparł politykę rządu w zakresie walki z terroryzmem międzynarodowym. Kanclerz Schröder potwierdził stanowisko Niemiec w powyższej kwestii 9 października w trakcie swojej wizyty w Stanach Zjednoczonych oraz 11 października w oświadczeniu rządowym. W wojnę z terroryzmem szybko włączyła się cała społeczność międzynarodowa. 12 września została przyjęta rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/1, w której potępiono atak terrorystyczny na Amerykę. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła natomiast dwie rezolucje – nr 1368 z 12 września oraz 1373 z 28 września, w których uznano atak na wieżowce WTC i budynek Pentagonu za zagrożenie dla bezpieczeństwa i pokoju światowego. Równocześnie państwa członkowskie ONZ zostały zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków w celu zwalczania terroryzmu międzynarodowego. 12 września również Rada NATO przyjęła uchwałę, w której jednomyślnie uznała atak na Amerykę za akt agresji. Przedstawiciele państw Sojuszu podjęli 2 października decyzję o zastosowaniu po raz pierwszy treści artykułu 5 Traktatu Waszyngtonskiego, przewidującego wspólną obronę w wypadku ataku na jedno z państw-stron tego porozumienia. Rząd federalny w pełni zaakceptował powyższe rezolucje i uchwały<sup>13</sup>.

Niemcy zaangażowały się w zwalczanie terroryzmu międzynarodowego również na forum Unii Europejskiej. Już 14 września szefowie państw i rządów UE, przewodniczący Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB wydali wspólne oświadczenie, w którym potępił atak na Amerykę. Akt terroru wymierzony przeciwko Stanom Zjednoczonym uznano za zamach na ideę demokracji oraz wspólne wartości cywilizacji zachodniej. Zapowiedziano wspieranie administracji prezydenta George'a Busha w ukaraniu inspiratorów i sprawców tego ataku. Jednym z instrumentów walki z terroryzmem międzynarodowym miało być wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania. Wkrótce jednakże pojawiły się pewne rozbieżności pomiędzy przedstawicielami UE a władzami amerykańskimi w zakresie postrzegania zjawiska terroryzmu, form jego zwalczania oraz zasięgu terytorialnego ewentualnych operacji przeciwko krajom podejrzanym o wspieranie Al-Kaidy. Równolegle w ramach UE postanowiono stopniowo rozbudowywać Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, m.in. w celu stworzenia odrębnych europejskich sił zbrojnych<sup>14</sup>.

Sprawa zaangażowania się niemieckich sił zbrojnych w operację typu *out of area*, zgodnie ze wspomnianym już orzeczeniem FTK, musiała wejść do porządku obrad parlamentu. Bundestag na posiedzeniu 16 listopada 2001 r. wyraził zgodę na udział Bundeswehry w militarnej operacji antyterrorystycznej *Enduring Freedom* (Trwała Wolność), ograniczając jednakże zakres jej działania tylko do terytorium Afganistanu. Zastrzeżono jednocześnie, że niemieckie siły mogą brać udział w operacjach przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi w państwach innych niż Afganistan, tylko za zgodą władz każdego z nich. Kanclerz Schröder powiedział przy tym

<sup>13</sup> E. Cziomer, *Polityka...*, s. 179-180.

<sup>14</sup> A. Gruszcak, *Unia Europejska wobec terroryzmu po 11 września 2001 r.*, „Opinie” 2002, nr 54, s. 4 i n.

kwestię głosowania nad udzieleniem zgody na misję Bundeswehry w ramach koalicji antyterrorystycznej z parlamentarnym wnioskiem o wyrażenie wotum zaufania dla rządu (*Vertrauensfrage*). Wniosek ten koalicja rządowa uzyskała ostatecznie minimalną przewagą 2 głosów w wyniku rozłożenia się głosów 336 za, wobec 326 przeciw, przy wymaganej liczbie 334 głosów<sup>15</sup>.

W Republice Federalnej uznano sprawę ścigania terrorystów, w tym wyropienia i osądzenia wszystkich osób odpowiedzialnych za ataki na Amerykę, za priorytetowe zadanie dla władz niemieckich przy współpracy z całą społecznością międzynarodową. Ma to związek z tzw. „hamburskim śladem”, albowiem to w meczecie El Kuds w Hamburgu zostały opracowane plany zamachów na wybrane cele w Nowym Jorku i Waszyngtonie. Hamburska grupa terrorystyczna składała się z trzech studentów pilotów-samobójców – Mohameda Atty, Marwana Alshehhi i Ziada Jaraha – współorganizatorów zamachów, ukrywającego się nadal szefa siatki Saida Bahajja oraz jego współpracownika Zakariya Essbaraoraza, a także przetrzymywanego przez Amerykanów Ramziego Binalshibha. Do grupy tej miał także należeć Mounir Motassadek, skazany w 2005 r. w Niemczech po czterech latach procesu na siedem lat więzienia. W lutym 2006 r. wyszedł on jednakże na wolność po roku odbywania kary, a stało się tak na mocy orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), uchylającego nakaz aresztowania wobec niego. Wypuszczenie Motassadeka na wolność wywołało w Republice Federalnej falę publicznej krytyki wobec skuteczności niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w ściganiu terrorystów. Dotyczy to m.in. kwestii unieważnienia przez wspomniany Trybunał przepisów dotyczących obowiązywania na terytorium RFN europejskiego nakazu aresztowania<sup>16</sup>.

### **Pakiety antyterrorystyczne rządu federalnego**

Rząd federalny natychmiast po wydarzeniach z 11 września 2001 r. podjął intensywne działania w celu wzmocnienia ochrony obywateli RFN i ważnych obiektów państwowych przed ewentualnymi atakami terrorystycznymi. Od 1 stycznia 2002 r. zaczęły wchodzić w życie przepisy w ramach dwóch tzw. pakietów antyterrorystycznych, w których dla urzędów zajmujących się sprawami bezpieczeństwa przewidziano poszerzenie kompetencji, zwiększenie nakładów finansowych i technicznych oraz liczby fachowego personelu. Kontrolę nad przestrzeganiem tych przepisów objął resort spraw wewnętrznych, kierowany do 2005 r. przez ministra Otto Schily'ego. Pakiety antyterrorystyczne tworzą uregulowania prawne dotyczące wzmocnienia kompetencji Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (BfV – Bundesamt für Verfassungsschutz), poszerzenia zakresu działania wywiadu wojskowego (BND – Bundesnachrichtendienst), wyznaczenia nowych zadań Straży Granicznej (BGS – Bundesgrenzschutz), rozszerzenia uprawnień Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA – Bundeskriminal-

<sup>15</sup> M. Medeński, P. Pietrzak, *op. cit.*, s. 21-22.

<sup>16</sup> Więcej informacji na stronach internetowych Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern): [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).



lamt), kontroli dowodów osobistych i paszportów, zaostrzenia ustawy o stowarzyszeniach, prawa przyznawania azylu, poprawy bezpieczeństwa lotów<sup>17</sup>.

Pakiety antyterrorystyczne, pomimo iż ograniczają pewne prawa i swobody obywatelskie w Niemczech, stały się jednym z istotnych elementów wzmacniających system bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. W szczególności przepisy te dotyczą: lepszej i szybszej wymiany informacji oraz koordynacji działań pomiędzy urzędami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo; zbierania i przetwarzania informacji operacyjnych o przepływie środków finansowych osób fizycznych i prawnych w bankach, liniach lotniczych oraz firmach telekomunikacyjnych; możliwości identyfikowania i śledzenia wybranych osób dzięki kontroli połączeń realizowanych za pośrednictwem telefonów komórkowych; szczegółowego inwigilowania środowisk ekstremistycznych, w tym fundamentalistów islamskich w Niemczech; możliwości odbierania przywilejów wynikających z posiadanego statusu organizacji religijnej po udowodnieniu działania przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi prawnemu Niemiec; zniesienia ochrony uchodźców i prawa do azylu dla osób wspierających terroryzm i przemoc, jak również natychmiastowej ich deportacji z terytorium Republiki Federalnej w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa; wprowadzenia nowych, trudniejszych do sfalszowania dowodów tożsamości, zawierających wybrane dane biometryczne oraz umożliwiających niezawodną identyfikację na podstawie odcisków linii papilarnych czy znaków charakterystycznych twarzy; sprawdzenia i weryfikacji osób zatrudnionych w instytucjach szczególnie wrażliwych na ewentualny atak, np. w elektrowniach atomowych czy na lotniskach; wprowadzenia ściślejszej kontroli ruchu powietrznego oraz systemu pełnego monitoringu portów lotniczych; przeszkolenia 250 funkcjonariuszy na tzw. *sky marshalls*, tj. personel zabezpieczający pokłady samolotów rejsowych Lufthansy. Rząd federalny, pomimo występujących trudności budżetowych i konieczności dokonywania oszczędności, zagwarantował na wdrożenie i realizację powyższych rozwiązań w 2002 r. dodatkowe środki finansowe w wysokości 3 mld marek<sup>18</sup>.

### Udział Niemiec w operacji *Enduring Freedom* oraz ISAF w Afganistanie

Po ataku na Amerykę wszystkie aksjomaty polityki zewnętrznej Niemiec, tj. proces integracji europejskiej, obrona sojusznictwa w ramach NATO, multilateralizm i polityka pokojowa, zostały utrzymane. Dodać do nich należy aktywne, coraz mocniejsze angażowanie się Niemiec w operacje pokojowe, humanitarne, stabilizacyjne i antyterrorystyczne<sup>19</sup>. 7 października 2001 r. doszło do rozpoczęcia amerykańsko-brytyjskiej

<sup>17</sup> *Der 11. September 2001 und seine Folgen*, Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern, Berlin 01. März 2002, s. 6 i n.; *Nach dem 11. September. Maßnahmen gegen den Terror*, *ibidem*, Berlin 25. März 2004, s. 10 i n.

<sup>18</sup> U. Deupmann, *Bezpieczeństwo. Antyterrorystyczny pakiet rządu federalnego*, „Deutschland. Forum ds. Polityki, kultury, gospodarki i nauki” 2001, nr 6, (grudzień–styczeń), s. 6-9.

<sup>19</sup> P. Buras, *Dokąd prowadzi „niemiecka droga”? O polityce zagranicznej Niemiec 2001–2004*, „Raporty Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. W. Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego”, Raport 3, Wrocław 2005, s. 5 i n.

interwencji militarnej w Afganistanie. Rząd federalny podjął decyzję o wystawieniu 3900 żołnierzy Bundeswehry na potrzeby szeroko rozumianej wojny z terroryzmem w ramach operacji *Enduring Freedom*. Był to trzeci co do wielkości kontyngent, po wojskach amerykańskich i brytyjskich. Tworzyły go następujące wydzielone pododdziały Bundeswehry: jednostki obrony przed bronią ABC – 800 żołnierzy, jednostki ewakuacyjne – 250 żołnierzy, jednostki sił specjalnych – 100 żołnierzy, jednostki transportu lotniczego – 500 żołnierzy, jednostki marynarki wojennej – 1800 żołnierzy, jednostki wsparcia – 450 żołnierzy. W ramach wspomnianej operacji Niemcy zobowiązały się do wydzielenia samolotów i personelu do obsługi transportu lotniczego wojsk i zaopatrzenia koalicji z baz w RFN do wybranych rejonów, wysłania okrętów do działań na morzu u wybrzeży Somalii w rejonie tzw. rogu Afryki, włączenia oddziałów specjalnych (KSK – Kommando Spezialkräfte) do realizacji misji zwiadowczych w Afganistanie, przeciwiczenia w Kuwejcie gotowości jednostek obrony przed bronią ABC do ewentualnego użycia ich w warunkach bojowych<sup>20</sup>.

W dniach 27 listopada–5 grudnia 2001 r. w Petersbergu koło Bonn została zorganizowana pod patronatem ONZ konferencja pokojowa w sprawie Afganistanu z udziałem przywódców głównych ugrupowań etnicznych tego kraju. Władze Niemiec były jednym z inicjatorów tego spotkania, a minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer, przyjął na siebie rolę gospodarza obrad. W trakcie tej konferencji podjęto decyzję o udzieleniu nowym afgańskim władzom finansowej i organizacyjnej pomocy na rzecz odbudowy kraju. Zaangażowanie Niemiec w Afganistanie polegało ponadto na znaczącym wojskowym wkładzie w operację Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF – International Security Assistance Forces), realizowaną w pierwszej fazie pod flagą Narodów Zjednoczonych. W okresie od 10 lutego do 11 sierpnia 2003 r. dowództwo nad tą operacją objął połączony sztab niemiecko-holenderski. W drugiej połowie 2003 r. nadzór nad siłami wojskowymi w Afganistanie przejął Sojusz Północnoatlantycki. Początkowo mandat Bundeswehry obejmował jedynie stolicę państwa – Kabul, następnie został rozszerzony o inne obszary, w tym leżącą na północy kraju prowincję Kunduz. Niemcy w Afganistanie, poza zaangażowaniem militarnym, aktywnie włączyły się w działania na rzecz odbudowy zniszczonej infrastruktury państwa, w tym szkolnictwa, służby zdrowia, wojska i policji. Jedną z form wspierania procesu pokojowego było tworzenie tzw. Prowincjonalnych Zespołów Odbudowy (PRT – Provincial Reconstruction Team) i prowadzenie projektów w ramach CIMIC (*Civil-Military Cooperation*). Dotychczas Niemcy utworzyli i prowadzą dwa takie Zespoły: w prowincji Kunduz (od października 2003 r.) i w prowincji Feyzabad (od września 2004 r.)<sup>21</sup>.

Obecnie w Afganistanie pełni służbę około 2400 żołnierzy Bundeswehry. 1 czerwca 2006 r. Niemcy przejęli dowodzenie siłami wielonarodowymi ISAF na północy Afganistanu. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż udział Bundeswehry w operacji w Afganistanie pozwolił na odciążenie sił amerykańskich przed spodziewaną interwencją w Iraku. Ważne jest tu ponadto współdziałanie ze sztabami i siłami

<sup>20</sup> P. Pietrzak, *Bundeswehra w operacjach międzynarodowych. Podstawy prawne, stan obecny, perspektywy*, Warszawa 2004, s. 35-36.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 36-38.

zbrojnymi innych państw oraz nabywanie doświadczeń w warunkach bojowych. Od początku 2002 r. do połowy 2006 r. misja w Afganistanie kosztowała życie osiemnastu niemieckich żołnierzy, a kilkudziesięciu zostało rannych. Liczba ta jest następstwem bezpośrednich ataków ze strony bojowników afgańskich i zamachowców-samobójców na konwoje i posterunki, jak również innych zdarzeń, w tym rozbicia się śmigłowca, wybuchu w trakcie akcji rozbrajania pocisków czy najechania samochodu na minę. W październiku 2006 r. w północnym Afganistanie zabito ponadto dwoje dziennikarzy niemieckich współpracujących z rozgłośnią „Deutsche Welle”. Należy jednakże podkreślić, iż udział żołnierzy Bundeswehry w antyterrorystycznej operacji *Enduring Freedom* oraz ISAF, pomimo ponoszonych strat w ludziach i dużego wysiłku finansowego ze strony władz RFN, stał się kolejnym, po militarnej akcji w Kosowie, istotnym przyczynkiem do dokonania redefinicji roli Niemiec na arenie międzynarodowej<sup>22</sup>.

### Niemcy wobec interwencji zbrojnej w Iraku

Sprawa stosunku do planowanej interwencji zbrojnej Stanów Zjednoczonych w Iraku podzieliła w 2002 r. państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz państwa spoza NATO na dwa obozy. Władze Republiki Federalnej, ze względu na dotychczasową kulturę polityczną i tradycję militarnego nieangażowania się, nie poparły wojennej retoryki administracji amerykańskiej w stosunku do państwa rządzonego przez reżim Saddama Husajna. Niemiecka zasada multilateralizmu zderzyła się tu z zasadą unilateralizmu. Odmienny był też sposób patrzenia na prowadzenie polityki z pozycji siły wobec Iraku. Stanowisko władz RFN opierało się m.in. na koncepcji władzy, czy też siły cywilnej (*Zivillmacht*), w której występuje preferowanie polityki dyplomacji, dialogu i porozumienia nad rozwiązaniami i działaniami militarnymi<sup>23</sup>. Dyskusja na temat interwencji w Iraku nałożyła się w czasie z kampanią wyborczą, poprzedzającą przewidziane na 26 września 2002 r. wybory parlamentarne w RFN. Nastroje antywojenne i antyamerykańskie, panujące w tym okresie w Niemczech, zostały w pełni wykorzystane przez partie rządzącej koalicji dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych. W wyniku przeprowadzonych wyborów dotychczasowa koalicja utrzymała ster władzy, a nowym ministrem obrony został Peter Struck. Kwestia iracka stała się powodem wyraźnego ochłodzenia stosunków na linii Bonn–Waszyngton. Z drugiej strony Niemcy zacieśniły w tym czasie kontakty w władzami Francji, Rosji i Chin<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Więcej informacji na internetowych stronach Federalnego Ministerstwa Obrony (Bundesministerium der Verteidigung) oraz Federalnych Sił Zbrojnych (Bundeswehr): [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de).

<sup>23</sup> *Niemcy jako państwo cywilne. Studia nad niemiecką polityką zagraniczną*, red. K. Bachmann, P. Buras, Wrocław 2006, s. 19 i n.

<sup>24</sup> Szerzej zob.: J. Kiwerska, *Problemy partnerstwa transatlantyckiego*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego w Poznaniu” 2001, nr 22; ead. cm, *Stosunki niemiecko-amerykańskie (1990–2002)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego w Poznaniu” 2003, nr 32; K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego w Poznaniu” 2004, nr 34; M. Tomczak, *Elity niemieckie wobec „wojny z terroryzmem”*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego w Poznaniu” 2004, nr 35.

20 marca 2003 r. wojska amerykańsko-brytyjskie wraz z sojusznikami, bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz przy sprzeciwie wymienionych mocarstw, zaatakowały Irak. Na linii Berlin–Waszyngton przez cały 2003 r. panowało dyplomatyczne ochłodzenie, które zostało częściowo przełamane w lutym 2004 r. dzięki spotkaniu kanclerza Schrödera z prezydentem Bushem. Obie strony uznały rozbieżności wynikające z interwencji militarnej w Iraku za należące do przeszłości. W wyniku uzgodnień rząd niemiecki zadeklarował dalsze finansowe wspieranie procesu odbudowy Afganistanu oraz przedłużył mandat żołnierzy Bundeswehry w tym kraju. Dzięki temu kolejna część oddziałów amerykańskich mogła zostać skierowana do Iraku. Niemcy zgłosiły ponadto zamiar uczestnictwa w odbudowie tego kraju po interwencji sił koalicyjnych, jak również możliwość finansowania zakupów wyposażenia oraz prowadzenia szkoleń dla afgańskiej i irackiej policji. Postawa ta stanowiła szansę na ocieplenie wzajemnych stosunków oraz wyjście przez Niemcy z politycznego impasu w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, jaki panował od przełomu 2002/2003 r.<sup>25</sup>

### Projekty reformy Bundeswehry pod kątem udziału w wojnie z terroryzmem

Następstwem wydarzeń z 11 września 2001 r. stała się reforma niemieckich sił zbrojnych pod kątem nowych zadań, w tym też ewentualnego uczestniczenia w operacjach antyterrorystycznych. Dyskusja na temat konieczności dokonania zmian w Bundeswehrze została zainicjowana w Niemczech jeszcze pod koniec ubiegłego wieku, w związku z kryzysem w Kosowie i militarnym zaangażowaniem się społeczności międzynarodowej, w tym żołnierzy niemieckich, w jego rozwiązanie. W kolejnych latach jej podstawą stały się dokumenty rządowe z 2000 r., a szczególnie Raport generała Hansa-Petera von Kirchbacha – ówczesnego Generalnego Inspektora Bundeswehry, pt. „Wytyczne dla dalszego koncepcyjnego i planowego rozwoju Sił Zbrojnych” (*Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte*), a także Raport Komisji Rządu Federalnego pod przewodnictwem byłego prezydenta federalnego Richarda von Weizsäckera pt. „Wspólne bezpieczeństwo i przyszłość Bundeswehry” (*Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*). Na podstawie wymienionych raportów minister obrony, Rudolf Scharping, przygotował własny projekt reformy Bundeswehry pt. „Bundeswehra – bezpiecznie w XXI wiek” (*Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert*). Dokument ten został przyjęty przez rząd federalny 14 czerwca 2000 r. Postulowano w nim reformę sił zbrojnych pod kątem zadań związanych zarówno z ochroną terytorium RFN, jak i wymogami obrony sojuszniczej w ramach zobowiązań wielostronnych. Po raz kolejny podkreślono, że Bundeswehra powinna być właściwie przygotowana i wyposażona do prowadzenia operacji typu *out of area*<sup>26</sup>.

21 maja 2003 r. nowy minister obrony, Peter Struck, podpisał kolejny ważny dokument pt. „Wytyczne na temat polityki obronnej dla zakresu działalności Fede-

<sup>25</sup> P. Buras, *op. cit.*, s. 9 i n.

<sup>26</sup> P. Pietrzak, *op. cit.*, s. 20 i n.

ralnego Ministra Obrony" (*Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*), zawierający nowe propozycje reformy Bundeswehry. Sformułowano w nim wiele istotnych zasad, w tym m.in. zasadę, że w chwili obecnej i w przewidywalnej przyszłości nie występuje zagrożenie dla terytorium Niemiec ze strony konwencjonalnych sił zbrojnych innego państwa. W związku z tym gruntownemu przeobrażeniu uległo spektrum działania Bundeswehry, dla której pierwszoplanowe zadania tworzy udział w misjach zapobiegających konfliktom oraz przewyżających kryzysy, w tym także poza obszarem odpowiedzialności NATO. Podkreślono tu konieczność utrzymania powiązań transatlantycznych w sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, potrzebę dalszego rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, zasadność walki z zagrożeniami asymetrycznymi, a szczególnie z terroryzmem międzynarodowym. Bundeswehra powinna stać się w najbliższych latach armią „lżejszą”, bardziej mobilną, opartą na nowoczesnym sprzęcie i wyszkolonych głównie zawodowych żołnierzach, gotowych do uczestnictwa wraz z sojusznikami w operacjach typu *out of area*<sup>27</sup>.

9 sierpnia 2004 r., w nawiązaniu do powyższych „Wytycznych”, minister obrony Struck opublikował następny dokument, pt. „Koncepcja Bundeswehry” (*Konzeption der Bundeswehr*), precyzujący kierunki dalszych przekształceń niemieckich sił zbrojnych. Zaproponowano w nim zmiany w zakresie: profilu zdolności i struktury Bundeswehry, rozmieszczenia i liczby garnizonów oraz służby zasadniczej. Zgodnie z nowymi potrzebami przewidziano poprawę zdolności funkcjonowania Bundeswehry w dziedzinie dowodzenia, wywiadu i rozpoznania, mobilności, możliwości bojowych, zabezpieczenia logistycznego oraz zdolności przetrwania i ochrony sił. Dodatkowym zadaniem stało się tu szybkie stworzenie systemu transportu strategicznego. W zakresie nowej struktury Bundeswehry zaplanowano wydzielenie trzech rodzajów sił: reagowania (35 tys. żołnierzy), stabilizacyjnych (70 tys. żołnierzy), wsparcia (150 tys. żołnierzy i innego personelu). Ten nowy podział powinien lepiej służyć zadaniom w kraju oraz misjom typu *out of area*. Według nowej koncepcji ma nastąpić dalsza redukcja liczby garnizonów do poziomu około 400 w 2010 r. Utrzymano zasadę powszechnej służby wojskowej oraz zapowiedziano przekształcenia treści i form szkolenia żołnierzy pod kątem nowych zadań Bundeswehry w XXI w.<sup>28</sup>

## Udział Niemiec w operacjach wojskowych typu *out of area*

Żołnierze niemieccy obecnie aktywnie uczestniczą w misji ISAF na terytorium Afganistanu (2000 osób) oraz w operacji *Enduring Freedom* w rejonie tzw. rogu Afryki u wybrzeży Somalii (340 osób). W Uzbekistanie około 100 żołnierzy niemieckich współuczestniczy w zabezpieczaniu transportu lotniczego i dróg tranzytowych do

<sup>27</sup> *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 21. Mai 2003, s. 5 i n., tłumaczenie na j. polski: M. Medeński, P. Pietrzak, *op. cit.*, s. 39 i n.

<sup>28</sup> *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2003, s. 6 i n.

Afganistanu. Niemieckie siły morskie (300 osób) patrolują ponadto obszar Morza Śródziemnego w ramach operacji antyterrorystycznej NATO *Active Endeavour* (Aktywny Wysilek). Dodatkowo żołnierze Bundeswehry przebywają nadal na Bałkanach w ramach operacji: EUFOR/SFOR – *Stabilization Force*, w Bośni i Hercegowinie (1000 osób) oraz KFOR – *Kosovo Force*, w Kosowie (2600 osób). Obecnie daje to liczbę prawie 8 tys. żołnierzy, marynarzy, pilotów i pracowników cywilnych Bundeswehry, którzy przebywają w tym samym czasie na misjach zagranicznych kierowanych i nadzorowanych przez ONZ, NATO i UE. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż dotychczas w różnych akcjach poza granicami RFN wzięło udział ponad 100 tys. osób. Bundeswehra stara się nie uczestniczyć bezpośrednio w walkach z wrogiem, poza aktywnością wydzielonych jednostek sił specjalnych w Afganistanie. Zadania żołnierzy niemieckich polegają głównie na ochronie obiektów, patrolowaniu dróg lądowych i akwenów wodnych, zabezpieczeniu logistycznym, a także na działaniach rozpoznawczych, wspierających i szkoleniowych. Przyjęcie nowych celów dla Bundeswehry, w tym m.in. dotyczących działania w ramach operacji antyterrorystycznych, spowodowało konieczność dokonania przebudowy jej struktur dowódczych. Koordynacją funkcjonowania wszystkich żołnierzy biorących udział w misjach poza granicami kraju zajmuje się Dowództwo Operacyjne Bundeswehry (*Einsatzführungskommando der Bundeswehr*), utworzone 1 lipca 2001 r. w Geltow koło Poczdamu<sup>29</sup>.

Coraz mocniejsze angażowanie się Niemiec w operacje antyterrorystyczne, poza dalszą reformą Bundeswehry, wymagało dokonania zmian w systemie decyzyjnym państwa, w tym szczególnie na linii rząd federalny–parlament. 3 grudnia 2004 r. Bundestag uchwalił nową ustawę o udziale parlamentu (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*), zwaną wcześniej ustawą o wysyłaniu wojsk (*Entsendegesetz*). Jej celem było uproszczenie procedury związanej z podejmowaniem decyzji w sprawie wysyłania żołnierzy Bundeswehry na misje typu *out of area*. Generalna zasada odnosząca się do konieczności każdorazowego uzyskiwania przez rząd federalny zgody Bundestagu pozostała niezmieniona. Uproszczenie procedury dotyczy przedłużania mandatu dla już prowadzonych misji bądź też prowadzenia operacji o mniejszej intensywności, np. wysłania oddziałów rozpoznawczych. Z kategorii „akcja zbrojna” wyłączono misje o charakterze humanitarnym. W przypadku zaistnienia naglej potrzeby wysłania żołnierzy Bundeswehry w celu ratowania życia ludzi bądź zapobieżenia eskalacji konfliktu możliwe jest szybkie działanie rządu bez upoważnienia Bundestagu. Władze federalne muszą jednakże następnie niezwłocznie wystąpić do parlamentu o taką zgodę. Ustawa o udziale parlamentu weszła w życie 18 marca 2005 r.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> P. Pietrzak, *op. cit.*, s. 32 i n.

<sup>30</sup> Szerzej zob.: K. Malinowski, *Ewolucja niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Udział Bundeswehry w operacjach wielostronnych*, „Opinie” 2003, nr 57; idem, *Polityka bezpieczeństwa RFN pomiędzy NATO i UE*, „Opinie i Ekspertyzy” 2004, nr 4; idem, *System decyzyjny w polityce bezpieczeństwa RFN a udział Bundeswehry w wielostronnych operacjach militarnych*, „Opinie i Ekspertyzy” 2004, nr 1.

## Rezultaty walki z terroryzmem międzynarodowym w Niemczech w okresie rządów Gerharda Schrödera

Należy podkreślić, iż w ubiegłych latach pakiety antyterrorystyczne stały się skutecznym narzędziem władz niemieckich w walce z terroryzmem międzynarodowym. Przepisy te pozwoliły m.in. na objęcie zakazem działalności trzech organizacji występujących przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi prawnemu RFN – Kalifatsstaat (od 12 grudnia 2001 r.), Al Aqsa e.V. (od 5 sierpnia 2002 r.) oraz Hizb-ut Tahrir (od 15 stycznia 2003 r.). W latach 2002–2003 organom ścigania udało się ponadto wytropić we Frankfurcie nad Menem grupę islamskich ekstremistów, którzy planowali atak w czasie jednego z bożonarodzeniowych jarmarków w Strassburgu. Proces czterech terrorystów podejrzewanych o udział w tym zbrodniczym przedsięwzięciu (tzw. Meliani-Komplex) rozpoczął się w marcu 2003 r. W tym samym czasie doszło do rozbicia w Zagłębiu Ruhry powiązanej z Al-Kaidą organizacji Al Tawhid i odnalezienia organizatorów zamachów na synagogę na wyspie Dżerba w Tunezji w kwietniu 2002 r. Służby bezpieczeństwa nadal prowadzą stałą obserwację i inwigilację środowisk fundamentalistów islamskich w Niemczech. W realizacji tego zadania ma pomóc utworzone w grudniu 2004 r. Federalne Centrum Antyterrorystyczne, którego celem jest zapobieganie zamachom oraz koordynacja działań policji, wywiadu i służb specjalnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo RFN. Ocenia się, że na terytorium RFN może mieszkać obecnie około 30 tys. islamskich radykałów, z czego prawie 300 z nich jest gotowych chwycić za broń i poświęcić swoje życie dla sprawy określanej mianem *dżihad* – „świętej wojny”. Według Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji w Niemczech, poza członkami siatki Al-Kaida, działają także reprezentanci innych organizacji terrorystycznych, w tym kurdyjskiego ruchu Ansar al Islam, algierskiej GIA czy tureckiego Frontu Islamskich Bojowników Wielkiego Wschodu, odpowiedzialnego za zamachy w Stambule w listopadzie 2003 r.<sup>31</sup>

## Nowe impulsy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wewnętrznej Niemiec pod rządami koalicji CDU/CSU/SPD

Po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 18 września 2005 r. została zawiązana tzw. Wielka Koalicja partii, które dotychczas pozostawały wobec siebie w opozycji, tj. CDU/CSU i SPD<sup>32</sup>. Władze federalne, na czele z kanclerz Angelą Merkel, wyłonione 22 listopada 2005 r., obrały nowy kurs w zakresie kreowania i realizacji polityki zagranicznej, w tym walki z terroryzmem. Domagała się tego część opinii publicznej, krytycznie oceniająca okres rządów gabinetu Schrödera i Fischera. W skład nowego rządu weszli ponadto: Franz Müntefering – wicekanclerz i minister pracy, Frank Walter Steinmeier – minister spraw zagranicznych, Franz Josef Jung – minister obrony, Wolfgang Schäuble – minister spraw wewnętrznych.

<sup>31</sup> Więcej informacji: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

<sup>32</sup> K. Bachmann, P. Buras, S. Płóciennik, *Republika bez gorsetu. Niemcy po wyborach 18 września 2005 roku*, Wrocław 2005, s. 113 i n.

Priorytetem rządu stała się szybka naprawa stosunków transatlantyckich, w tym szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi. Celowi temu służyły m.in. dwie wizyty kanclerz Merkel, złożone w Waszyngtonie w styczniu i maju 2006 r. Zostały one poświęcone polepszeniu kontaktów politycznych i gospodarczych, wypracowaniu wspólnego stanowiska wobec programu zbrojeń realizowanego przez władze Iranu, działaniom koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie i Iraku, wzmocnieniu roli NATO w Europie, a także przyszłości baz amerykańskich w RFN. W lipcu 2006 r. prezydent Bush odwiedził z kolei Niemcy, gdzie w Stralsundzie spotkał się z kanclerz Merkel. Wizyta przebiegła w atmosferze zaufania i współpracy, a politycy w sprawach międzynarodowych, w tym w kwestii dalszej walki z terroryzmem, zaprezentowali zgodne stanowisko<sup>33</sup>.

Kolejne krwawe zamachy – jeden w Madrycie (11 marca 2004 r.) oraz dwa w Londynie (7 i 21 lipca 2005 r.), przeprowadzone przez ugrupowania islamskich fundamentalistów pokazały, że świat nadal musi być czujny i nie może lekceważyć problemu terroryzmu międzynarodowego. 31 lipca 2006 r. próbowano również dokonać ataków terrorystycznych na pociągi w Niemczech. Dwie bomby walizkowe, które w wyniku technicznych błędów popełnionych przez ich konstruktorów nie wybuchły, odkryto w pociągach na stacjach w Dortmundzie i Koblencji. Dwóch ludzi pochodzenia libańskiego podejrzanych o ten czyn wkrótce zatrzymano – jednego na terenie Niemiec, a drugiego w Libanie. Próba dokonania powyższych zamachów wywołała w drugiej połowie 2006 r. kolejną falę dyskusji wśród niemieckich polityków na temat sposobów obrony RFN i jej obywateli przed terroryzmem międzynarodowym. Ataku islamskich terrorystów obawiano się szczególnie w czasie trwania w Niemczech meczów piłki nożnej w ramach Mistrzostw Świata Mundial 2006. Zagrożone były nie tylko rozgrywki z udziałem reprezentacji państw-członków koalicji antyterrorystycznej, ale również bezpieczeństwo drużyny niemieckiej oraz wybranych obiektów sportowych – ze względu na militarną obecność Bundeswehry w Afganistanie. Po raz kolejny pojawił się tu postulat uzyskania społecznego i polityczno-prawnego przyzwolenia na ewentualne wykorzystanie niemieckich sił zbrojnych do walki z terroryzmem wewnątrz kraju. Kwestia ta wymaga jednakże zmiany obowiązującego w RFN ustawodawstwa<sup>34</sup>.

Do niewątpliwych sukcesów władz federalnych i krajowych w walce z terroryzmem międzynarodowym należy ostatnio zaliczyć: skazanie w styczniu 2006 r. przez sąd w Monachium Amina Muhammada Lokmana, irackiego Kurda z organizacji Ansar al Islam, odpowiedzialnego za dostarczanie pieniędzy, dokumentów i sprzętu medycznego terrorystom działającym w Iraku; doprowadzenie w czerwcu 2006 r. do procesów przed sądami w Stuttgarcie i Monachium kilku irackich Kurdów z wymienionego powyżej ugrupowania, podejrzewanych o próbę zorganizowania zamachu na irackiego premiera Ijada Alawiego w grudniu 2004 r.; aresztowanie w Hamburgu w lipcu 2006 r. Marokańczyka Redouane E. H., zajmującego się gromadzeniem funduszy i rekrutacją bojowników do organizacji powiązanych z Al-Kaidą.

<sup>33</sup> Poniższe informacje pochodzą z serwisów informacyjnych niemieckich agencji prasowych oraz rządu federalnego: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>34</sup> *Ibidem*.



Do porażek niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w 2006 r. należy natomiast zaliczyć wypuszczenie z aresztu wspomnianego Mounira Motassadeka, w wyniku unieważnienia europejskiego nakazu aresztowania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Wcześniej dotyczyło to również Mamouna Darkazaniego, hamburskiego kupca i głównego finansisty Al-Kaidy w Europie, któremu zarzucano współpracę z grupą skupionych wokół Mohameda Atty pilotów-samobójców i organizatorów ataków z 11 września 2001 r. W lipcu 2005 r. opuścił on areszt, gdzie czekał na deportację do Hiszpanii, która podejrzewała go o współudział w zorganizowaniu zamachów na pociągi w Madrycie. W połowie 2005 r. FTK zabronił ponadto niemieckiej policji stosowania bezpośredniego podsłuchu rozmów telefonicznych i kontrolowania poczty elektronicznej osób podejrzewanych o terroryzm. Intencją sędziów Trybunału było przy tym zapewnienie pełnego przestrzegania praw i swobód obywatelskich obowiązujących w Republice Federalnej<sup>35</sup>.

Ważnym wydarzeniem na niemieckiej scenie politycznej stało się powołanie w kwietniu 2006 r. Komisji Śledczej Bundestagu do zbadania aktywności wywiadu niemieckiego w czasie wojny w Iraku. Celem prac Komisji było wyjaśnienie okoliczności działania w 2003 r. dwóch niemieckich agentów w Bagdadzie i pomocy udzielonej przez nich dowództwu amerykańskiemu w namierzaniu ewentualnych celów ataków z powietrza. Miała ona ponadto za zadanie wyjaśnienie kontaktów BND z CIA w ostatnich latach, w tym sprawdzenie informacji na temat porwań i przesłuchań ludzi, a także tajnych przelotów oraz nielegalnych amerykańskich więzień w Europie. Przedstawiciele niemieckich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo nadal potwierdzają jednakże konieczność nie tylko eliminowania poszczególnych grup terrorystycznych, ale również odcięcia ich od źródeł finansowania i zaplecza organizacyjno-logistycznego.

Rząd niemiecki poszukuje nowych, innych niż dotychczas stosowane, form walki z terroryzmem międzynarodowym, także poprzez oddziaływanie społeczne, mające na celu odciągnięcie sympatyków lub potencjalnych ochotników od ugrupowań terrorystycznych. Na obszarze RFN, co pokazały ostatnie zatrzymania oraz kolejne procesy współpracowników Al-Kaidy i członków innych grup terrorystycznych, jest bowiem prowadzona stała akcja werbunkowa oraz zbierane są dla nich środki finansowe. Minister spraw wewnętrznych, Schäuble, ogłosił w maju 2006 r., iż zamierza podjąć dialog ze środowiskami imigrantów islamskich mieszkających w RFN. Przedstawił pomysł zawarcia umowy społecznej z muzułmanami, która ma stać się swego rodzaju lekarstwem na problemy z integracją i religijnym fundamentalizmem<sup>36</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższy materiał, można stwierdzić, że władze niemieckie na miarę posiadanych możliwości prawnych, finansowych i organizacyjnych właściwie

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

wywiązały się z przyjętego na siebie po wydarzeniach z 11 września 2001 r. obowiązku walki z terroryzmem międzynarodowym. Rząd federalny, pod kierownictwem kanclerza Schrödera, realizował w ramach tzw. „niemieckiej drogi” różne inicjatywy i projekty, w tym m.in. wysłał Bundeswehrę na wojnę z terroryzmem. Udział Niemiec w koalicji antyterrorystycznej wymagał przy tym dokonania daleko idących zmian w systemie politycznym Republiki Federalnej zarówno w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i w zakresie spraw wewnętrznych. Celowi temu służyło m.in. przyjęcie i wdrożenie dwóch pakietów antyterrorystycznych. Zmiany dotyczyły także niemieckich sił zbrojnych. W ciągu najbliższych lat oddziały zreformowanej Bundeswehry mają stać się bardziej mobilne, lepiej wyposażone w nowoczesny sprzęt, oparte na coraz większej profesjonalizacji i jednostkach zawodowych, gotowych do interwencji w dowolnym miejscu świata. W Niemczech panuje przy tym ponadpartyjny konsensus co do konieczności walki z terroryzmem międzynarodowym. Różnice w podejściu poszczególnych partii do tego zagadnienia występują jedynie odnośnie do form i metod prowadzonych działań oraz stopnia, do jakiego mogą być ograniczane prawa niemieckich obywateli.

Rząd kanclerz Merkel będzie kontynuował dotychczasowe działania oraz wprowadzał nowe rozwiązania w zależności od rozwoju sytuacji międzynarodowej. W obszarze polityki wewnętrznej aktywność władz niemieckich będzie polegała na intensywnych działaniach prewencyjnych i ochronnych oraz na rozpracowywaniu oraz ściganiu osób i grup stanowiących realne bądź potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku prawnego Republiki Federalnej. Konieczna będzie tu pełna współpraca różnych urzędów i służb nie tylko w wymiarze federalnym i krajowym, ale także na forum międzynarodowym. Władze RFN będą nadal podejmowały wszelkie decyzje w systemie powiązań bilateralnych oraz multilateralnych w ramach ONZ, UE i NATO. Nowe misje z udziałem żołnierzy niemieckich w Kongo (750 żołnierzy) i Libanie (2400 żołnierzy) wymagają dalszej reformy Bundeswehry i stałego utrzymywania części jej oddziałów w gotowości do różnego typu misji poza terytorium Republiki Federalnej. Coraz szersze zaangażowanie żołnierzy Bundeswehry w operacjach *out of area*, czyli poza traktatowym obszarem NATO, stanowi potwierdzenie nowego miejsca i roli RFN na arenie międzynarodowej. Niemcy na początku XXI w. stały się bowiem aktywnym „eksporterem” wartości demokratycznych, bezpieczeństwa i stabilności. Dyplomacja „książeczki czekowej” przeszła do historii, a zastąpił ją pełny udział w misjach pokojowych, humanitarnych, stabilizacyjnych i antyterrorystycznych.

#### **Deutschland und die Herausforderung des internationalen Terrorismus im XXI Jahrhundert Zusammenfassung**

Der Artikel behandelt die Einstellung der Bundesregierung gegenüber der Erscheinung des internationalen Terrorismus im 21. Jh. Die Ereignisse von 11. September 2001 änderten die Welt, Amerika und Europa, darunter auch Deutschland. Die Bundesregierung Schröder setzte sich sofort für die eingegriffenen Vereinigten Staaten ein und trat einer internationalen antiterroristischen Koalition bei. Bundeswehrsoldaten wurden zu Auslandsmissionen „out of area“ u. a. im Rahmen der Operationen

*Enduring Freedom* und *ISAF* in Afghanistan geschickt. Die Bundesregierung musste jeweils im Rahmen einer Entscheidungsprozedur eine Genehmigung des Bundestags für die Beteiligung deutscher Streitkräfte an einer neuen bzw. zu verlängernden Operation einholen. Es wurde dabei der Grundsatz des Multilateralismus eingehalten, der in einer vollen Mitwirkung mit Partnern im Rahmen der UNO, EU und NATO zu sehen ist. Der Steigerung der Sicherheit des Staates und seiner Bürger dienen darüber hinaus antiterroristische Pakete der Bundesregierung, die seit 2002 gelten. Die Reform der deutschen Streitkräfte wurde entsprechend zu den neuen Aufgaben der Bundeswehr durchgeführt, darunter auch im Bezug auf die Teilnahme am Krieg gegen den internationalen Terrorismus. Über die Anwesenheit in Afghanistan hinaus engagierte sich Deutschland finanziell und organisatorisch in den Wiederaufbau der zerstörten Staatsinfrastruktur. Im Zusammenhang mit dem geplanten Militäreingriff der USA und ihrer Verbündeten im Irak verschlechterten sich 2002–2003 transatlantische Beziehungen, insbesondere zwischen Berlin und Washington. 2004 versuchte man das Klima zu erwärmen und zu den ehemaligen Beziehungen zurückzukehren, u. a. durch ein verstärktes Engagement Deutschlands in Afghanistan zwecks Entlastung der US-Kräfte im Irak, sowie durch eine Zusammenarbeit bei der Schulung von afghanischen und irakischen Ordnungskräfte. In der Bundesrepublik wird der Kampf gegen den internationalen Terrorismus auch im Inland geführt. Eine Folge von intensiven Aktivitäten der Polizei und Aufklärungsdienste sind u. a. Verhaftungen und Prozesse von Personen, die mit den Kreisen islamischer Fundamentalisten verbunden sind. Die neue Bundesregierung Angela Merkel setzt seit Ende 2005 die Bemühungen fort, die Sicherheit Deutschlands und der Staatsbürger zu gewährleisten. Eine der Prioritäten der neuen Bundesregierung ist eine weitere Verbesserung der Beziehungen mit den USA und die Strebung nach der Erhaltung einer starken Position Deutschlands in der internationalen Politik. Am Anfang des 21. Jh. wurde Deutschland ein aktiver „Exporteur“ demokratischer Werte, der Sicherheit und Stabilität. Die „Scheckbuchdiplomatie“ gehört zur Geschichte und wurde durch eine vollständige Beteiligung an Friedens-, humanitären, Stabilisierungs- und antiterroristischen Missionen ersetzt. Es ist eins der wichtigsten Kennzeichen einer neuen Rolle Deutschlands auf der internationalen Arena.

Irena Głuszyńska

## **NIEMCY WOBEC PROPOZYCJI REFORMY RADY BEZPIECZEŃSTWA ONZ**

### **Wstęp**

Koniec zimnej wojny zmusił państwa do debaty nad porządkiem międzynarodowym i wywołał dyskusję na temat reformy ONZ. Od pewnego czasu w różnych gremiach, zarówno polityków, jak i ekspertów, toczą się bardzo ożywione dyskusje na temat przyszłego kształtu ONZ. Szczególne ich nasilenie widać od lat 90.

Obserwując przebieg tych dyskusji, zauważyć można zgodność stanowisk – nikt nie kwestionuje potrzeby przeprowadzenia gruntownej reformy ONZ. Argumentów uzasadniających takie stanowisko pada wiele, m.in. że zmieniły się bardzo realia międzynarodowe, wzrosła liczba państw, zmienił się układ między nimi oraz cała globalna geopolityka. Głębokie przemiany zaistniały również w gospodarce światowej. ONZ jako powszechna i uniwersalna organizacja międzynarodowa ma wiele zadań do spełnienia. Przed społecznością międzynarodową pojawiają się nowe wyzwania, zagrożenia i problemy globalne, więc konieczne jest usprawnienie funkcjonowania tej organizacji, tak aby była zdolna sprawniej i skuteczniej reagować na potrzeby państw członkowskich.

Po zakończeniu zimnej wojny nastąpiły istotne zmiany w stosunkach międzynarodowych. System międzynarodowy zmienił się z bipolarnego na unipolarny i, wraz z nim, zmienił się stosunek poszczególnych państw do ONZ – różnie jest przez nie postrzegana. Zmianie uległy rola i miejsce Niemiec w systemie Narodów Zjednoczonych. Niemcy włączyły się do dyskusji na temat reformy ONZ, szczególnie są zainteresowane stałym miejscem w Radzie Bezpieczeństwa. Reformie ONZ poświęcono wiele dokumentów, duża ich część dotyczy zmian w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Niemcy w tej dyskusji zajmują ważną pozycję. Na ich obecne stanowisko duży wpływ ma ewolucja miejsca, które zajmują w całym systemie ONZ.

### Jak postrzegana jest obecnie ONZ?

Obecnie ONZ nie jest uważana za głównego gwaranta międzynarodowego ładu i bezpieczeństwa – tę funkcję po zakończeniu zimnej wojny przejęły Stany Zjednoczone. ONZ znalazła się obecnie na peryferiach polityki bezpieczeństwa wielkich mocarstw, natomiast najistotniejsze znaczenie dla wszystkich państw ma legitymizująca funkcja ONZ. Chociaż w tej kwestii wiele się zmieniło, bo – jak twierdzi R. Kagan – po ataku na World Trade Center 11 września 2001 r. w systemie międzynarodowym nastąpił przełom. Od tego momentu Stany Zjednoczone przestały samoograniczać się w wykorzystywaniu swej potęgi do obrony żywotnych interesów Ameryki, zagrożonych terroryzmem czy rozprzestrzenianiem się broni masowego rażenia<sup>1</sup>. Następstwem tego przełomu była druga wojna iracka. Pojawił się wówczas podział między Stanami Zjednoczonymi a państwami Unii Europejskiej. Po zakończeniu zimnej wojny państwa te, niedawni sojusznicy Stanów Zjednoczonych, straciły możliwość kontroli Stanów Zjednoczonych – które z kolei przestały interesować się sprawami bezpieczeństwa Europy.

Jak twierdzi R. Kagan, państwa Unii Europejskiej z determinacją odmawiając w Radzie Bezpieczeństwa ONZ zgody Stanom Zjednoczonym na zaatakowanie Iraku, nie tyle broniły zasad zawartych w Karcie ONZ czy uprawnień Rady, co odmawiały Stanom Zjednoczonym prawa rozpoczynania wojny bez zgody Europy<sup>2</sup>. Osiągnięcie przez Stany Zjednoczone pozycji hegemonicznej wywołało reakcję innych mocarstw, które postanowiły utworzyć koalicję przeciwwagi. Dla Francji, Niemiec, Rosji czy Chin Rada Bezpieczeństwa jest gwarantem powstrzymującym samowolę Stanów Zjednoczonych. Według Kagana, Rada Bezpieczeństwa, główny organ ONZ odpowiedzialny za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, została sprowadzona do roli instrumentu państw Unii Europejskiej w powstrzymywaniu potęgi Stanów Zjednoczonych i to instrumentu dość nieporęcznego<sup>3</sup>.

Czy jednak w obliczu nowych zagrożeń Stany Zjednoczone będą samowystarczalne? Jak twierdzi M. Hirsch, główny komentator międzynarodowy „Newsweeka”, przeciwstawianie rzekomo konkretnego interesu narodowego Ameryki „iluzorycznym interesom społeczności międzynarodowej”, jak to czyni Condoleezza Rice, nie ma sensu. Bez uznania się za część społeczności międzynarodowej Ameryka nie ma szans wygrania wojny z terrorem<sup>4</sup>. Wcześniej, w świecie bipolarnym, ta legitymizacja miała swoje uzasadnienie, chociaż wówczas wytworzyły się pewne precedensy, których skutki odczuwalne są do dziś. To rozwój doktryny interwencji humanitarnej

<sup>1</sup> J. Ciechański, *Plus ça change, plus c'est la même chose. Wizje ONZ po zimnej wojnie*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 123.

<sup>2</sup> R. Kagan, *America's Crisis of Legitimacy*, „Foreign Affairs” 2004, March–April, s. 72.

<sup>3</sup> J. Ciechański, *op. cit.*, s. 124.

<sup>4</sup> M. Hirsch, *Bush and the World*, „Foreign Affairs” 2002, September–October, s. 31.

przyczynił się do osłabienia funkcji legitymizacyjnej Rady Bezpieczeństwa<sup>5</sup>. Już wcześniej zaczęła się wykształcać nowa formuła suwerenności, która przesuwa akcent z przywileju nieetykalności państwa na jego obowiązki względem własnych obywateli oraz innych państw – tzw. „warunkowa suwerenność”, która jest w sprzeczności z zasadą suwerennej równości państw oraz z zasadą nieinterwencji w ich sprawy wewnętrzne. Mimo tych zmian, Rada Bezpieczeństwa nadal pozostaje formalnie jedynym organem władnym decydować o legalności użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych<sup>6</sup>.

ONZ w sprawach pokoju i bezpieczeństwa nadal pełni ważną rolę, pomimo że, wbrew wcześniejszym oczekiwaniom, nie stała się światowym żandarmem reagującym na każdy poważny konflikt. Wręcz przeciwnie, w działaniach na rzecz bezpieczeństwa widoczny jest rozwój nowych, nawet alternatywnych wobec ONZ form współpracy i działania na rzecz bezpieczeństwa. Wzrasta aktywność organizacji regionalnych wspieranych przez Radę Bezpieczeństwa, która proponuje i realizuje podział obowiązków i odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe<sup>7</sup>. Organizacje regionalne uczestniczą w różnych formach działalności ONZ na rzecz utrzymania pokoju z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Jedną z form są operacje pokojowe, prowadzone przez ONZ od 1956 r. – ich znaczenie nie uległo zmianie<sup>8</sup>. Utrzymanie tej funkcji obecnie jest wręcz konieczne. Po zakończeniu zimnej wojny operacje tego rodzaju zaczęto coraz częściej rozmieszczać między stronami konfliktów wewnątrzpaństwowych oraz zwiększono zakres ich uprawnień o funkcje cywilne. Obecnie powierza się im również odbudowywanie administracji ogólnokrajowej czy powołanie władz demokratycznych. ONZ ma więc wiele do zrobienia w dziedzinach, którymi mocarstwa nie zajmują się lub którymi przestały się interesować.

Po zakończeniu zimnej wojny mocarstwa przestały interesować się konfliktami peryferyjnymi, określanymi mianem sierot. Wcześniej były one wykorzystywane w konflikcie Wschód–Zachód, były terenem rywalizacji międzyblokowej. Obecnie, gdyby nie ONZ, mogłyby one być ignorowane<sup>9</sup>. Konflikty te są bardzo poważnym problemem międzynarodowym. ONZ ma ważną rolę do spełnienia przy rozwiązywaniu problemów globalnych, zarówno podejmując działania na rzecz uświadamiania społeczności międzynarodowej ich istoty, rozmiarów i potencjalnego zagrożenia, jak też mobilizowania wszystkich państw do podejmowania konkretnych działań w celu ich eliminowania. Takich problemów, które powszechnie nazywane są „problemami bez paszportów”, jest coraz więcej.

ONZ w chwili obecnej z pewnością nie spełnia wszystkich oczekiwań i nadziei, jest jednak organizacją, która podlega powolnej transformacji i ewolucji, jest także organizacją w istotny sposób wpływającą na kształt ładu międzynarodowego. Karta ONZ jest uznawana za quasi-konstytucję całej społeczności międzynarodowej.

<sup>5</sup> J. Ciechański, *op. cit.*, s. 125.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>7</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm a system bezpieczeństwa zbiorowego Narodów Zjednoczonych po „zimnej wojnie”*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 91.

<sup>8</sup> Pierwowzorem takich operacji jest UNEF, rozmieszczona w 1956 r. na Synaju.

<sup>9</sup> J. Ciechański, *op. cit.*, s. 141.

Zasady zawarte w art. 2 Karty ONZ są nie tylko zasadami ONZ, lecz zasadami, na których opiera się funkcjonowanie całej społeczności międzynarodowej, ponieważ są to również normy powszechnego prawa międzynarodowego. Na przykład zakaz groźby i użycia siły (art. 2, ust. 4) jest normą bezwzględnie obowiązującą – *ius cogens*. Zgodnie z uregulowaniem Konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 1969 r., w art. 53

[...] pod imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego rozumie się normę przyjętą i uznaną przez międzynarodową społeczność za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dopuszczalne i która może być zmieniona tylko późniejszą normą powszechnego prawa międzynarodowego, mającą ten sam charakter. Tak więc norma taka nie może być zmieniona poprzez sprzeczne z nią działania jednego czy kilku państw. Dla zmiany niezbędna jest powszechna zgoda<sup>10</sup>.

Dlatego zakaz groźby i użycia siły oraz prawo do indywidualnej i zbiorowej obrony nie mogą być zastąpione koncepcją wojny i obrony prewencyjnej, ponieważ jest ona sprzeczna z normami powszechnego prawa międzynarodowego. Koncepcja ta została sformułowana przez Stany Zjednoczone po 11 września 2001 r. i zastosowana w Iraku. Ostatnio powołuje się na nią również Izrael w kontekście walki z terroryzmem palestyńskim<sup>11</sup>. Pomimo podziału społeczności międzynarodowej po interwencji wojskowej Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w Iraku bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, jest ona nadal istotnym elementem nowego ładu międzynarodowego i również z tego względu reforma ONZ staje się niezbędna.

### Jakie miejsce zajmują Niemcy w ONZ?

Niemcy nie od początku były członkiem ONZ. Wniosek o członkostwo złożyły zarówno NRF, jak i NRD 22 czerwca 1973 r. na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Uzyskał on akceptację – oba państwa niemieckie zostały członkami ONZ 18 września 1973 r., jako 133 i 134 członek ONZ<sup>12</sup>. Było to możliwe dzięki istotnym zmianom, jakie dokonały się w RFN zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Ważnym elementem zmienionej polityki zagranicznej było uznanie NRD w zawartym Układzie Zasadniczym NRD–RFN z 21 grudnia 1972 r. oraz normalizacja stosunków RFN z Polską, uznanie polskiej granicy zachodniej, jak również czterostronne porozumienie w sprawie Berlina Zachodniego. Wydarzenia te w istotny sposób wpłynęły na stosunki międzynarodowe. RFN od samego początku angażowała się w działalność ONZ. Niemieccy dyplomaci zajmowali ważne stanowiska w organach ONZ, m.in. w 1980 r. Ruediger von Wechmar z RFN był przewodniczącym Zgromadzenia Ogólnego ONZ, natomiast w 1987 r. funkcję tę powierzono Peterowi Florin z NRD. Oba państwa były wybrane również na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa. RFN

<sup>10</sup> J. Symonides, *Normatywne teorie ładu międzynarodowego po zimnej wojnie*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku...*, s. 101.

<sup>11</sup> Idem, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2004, nr 3-4, s. 30.

<sup>12</sup> G. Unser, M. Wimmer, *Die Vereinten Nationen*, Bonn 1975, s. 117.

w latach 1977–1978 i 1987–1988, natomiast NRD w latach 1980–1981. Po zjednoczeniu Niemcy dwukrotnie, w latach 1995–1996 oraz 2003–2004, zostały wybrane na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Po zjednoczeniu Niemcy jeszcze bardziej i wszechstronnie zaangażowały się w prace na rzecz ONZ. Funkcję dyrektora Światowego Programu Ochrony Środowiska (UNEP) powierzono Klausowi Toepflerowi, K. T. Paschke został zastępcą Sekretarza Generalnego ONZ do spraw reformy finansów, natomiast gen. mjr M. Eisele został pełnomocnikiem Sekretarza Generalnego ONZ do spraw planowania i logistyki misji pokojowych ONZ.

RFN od samego początku była bardzo poważnym płatnikiem ONZ, jej regularne wpływy do budżetu ONZ stale wzrastały. Porównując rok 1973 z 1985 oraz 1995, kształtowało się to następująco: 6,8%, 8,08% i 8,93%. RFN była czwartym pod względem wielkości płatnikiem do budżetu ONZ przed zjednoczeniem Niemiec, a po zjednoczeniu trzecim. Dla porównania, składki NRD w 1973 r. wynosiły 1,3% a w 1989 r. 1,28%<sup>13</sup>. Od wysokości składki zależy procentowy udział wyższych urzędników w Sekretariacie ONZ – dla Niemiec wynosi on 16% (dla porównania: dla USA to 44%, natomiast dla Japonii 12%).

Niemcy zaangażowały się również w rozwój infrastruktury ONZ na terenie Niemiec, przekazując dla różnych instytucji ONZ budynki w Bonn, Berlinie czy Hamburgu. W Berlinie utworzono Biuro Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, w Hamburgu Międzynarodowy Trybunał Morza, natomiast w Bonn znalazło swą siedzibę wiele biur i instytucji ONZ zajmujących się m.in. ochroną środowiska naturalnego, pomocą rozwojową, ochroną praw człowieka – łącznie jest to około 30 biur i innych siedzib ONZ<sup>14</sup>.

Niemcy zaangażowane są również finansowo i organizacyjnie w misje pokojowe ONZ oraz świadczenie pomocy rozwojowej dla państw słabo rozwiniętych i zacofanych. Od 1994 r. dopuszczalny jest udział oddziałów Bundeswehry w misjach pokojowych poza granicami NATO, z tym że każdorazowo konieczna jest zgoda Bundestagu. W misjach tych bierze również udział wielu specjalistów, lekarzy, inżynierów i doradców niemieckich. Na terenie Niemiec organizowanych jest wiele ważnych i prestiżowych konferencji międzynarodowych. Została m.in. zorganizowana konferencja pokojowa w Petersbergu pod Bonn w grudniu 2001 r. w celu przywrócenia pokoju i stabilizacji w Afganistanie po klęsce talibów<sup>15</sup>.

Ten widoczny wzrost zaangażowania ze strony zjednoczonych Niemiec na rzecz ONZ w płaszczyźnie finansowej, organizacyjnej i kadrowej przekłada się również na dążenie do uzyskania silniejszej pozycji w zreformowanej Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 130.

<sup>14</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 3.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 184.



### Stosunek wybranych państw do ONZ i jej reformy

Włączając się do ogólnej dyskusji nad przyszłością ONZ, należy uwzględnić zmiany, jakie dokonały się w stosunkach międzynarodowych po zakończeniu zimnej wojny. Zmieniło się również podejście poszczególnych państw do ONZ. Różnie postrzegana jest zarówno sama ONZ, jak i jej przyszły kształt, a jest to zależne w dużym stopniu od pozycji, jaką zajmuje czy chce zajmować dane państwo na arenie międzynarodowej.

W przypadku Niemiec, które żywo uczestniczą w dyskusji nad ONZ, reforma ONZ jest priorytetem. Niemcy jako członek ONZ wykazują się dużą aktywnością, a w zreformowanej ONZ widzą szansę na wzmocnienie swojej pozycji w stosunkach międzynarodowych<sup>16</sup>.

Zdecydowanie inne podejście do ONZ obserwujemy w ostatnich latach ze strony USA. W Stanach Zjednoczonych dość marginalnie traktuje się ONZ w dokumentach programowych wytyczających strategię polityki zagranicznej USA, które ukazują się przy okazji inauguracji prac każdej nowej administracji amerykańskiej albo w związku z wydarzeniami międzynarodowymi, uznawanymi za przełomowe<sup>17</sup>.

Już za prezydentury B. Clintona ONZ spychana była na margines. Widoczne to było np. w wystąpieniu S. Bergera, w którym podsumowywał osiągnięcia prezydenta w zakresie polityki zagranicznej USA i zastanawiał się nad możliwością pogodzenia rosnącej potrzeby kolektywnego działania w skali globalnej w związku z nowymi zagrożeniami i niedoskonałością ONZ jako głównego instrumentu działania w skali globalnej<sup>18</sup>.

W tamym okresie zwracano uwagę na konieczność reformy ONZ jako instytucji wyręczającej USA. Widziano konieczność reformy zarówno instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej. Natomiast C. Rice oraz Robert Zoellick, przedstawiając republikańską wizję polityki zagranicznej USA w 2000 r., wskazali na to, jaka ONZ nie powinna być, aby nie utrudniała realizacji amerykańskich interesów. C. Rice podkreśliła, że ONZ może być forum promocji interesów USA. Twierdziła przy tym, że jedynym gwarantem światowego pokoju i stabilności po zimnej wojnie są Stany Zjednoczone, które nie mogą rozpraszać swojej potęgi angażując się na przykład w interwencje humanitarne, mogą to czynić tylko wtedy, gdy wymaga tego amerykański interes narodowy, a wówczas zrobią to nawet bez zgody ONZ<sup>19</sup>. Stany Zjednoczone dopuszczają możliwość wykorzystania ONZ do realizacji swoich celów narodowych, lecz w ograniczonym zakresie.

Nie jest to pogląd odosobniony, gdyż Stany Zjednoczone z dużym sceptycyzmem podchodzą w ogóle do instytucji międzynarodowych.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 185.

<sup>17</sup> J. Ciechański, *op. cit.*, s. 134.

<sup>18</sup> S. R. Berger, *A Global Policy for the Global Age*, „Foreign Affairs” 2000, November–December, s. 37.

<sup>19</sup> C. Rice, *Promoting the National Interest*, „Foreign Affairs” 2000, January–February, s. 47–54; J. Ciechański, *op. cit.*, s. 136.

Instytucje międzynarodowe, takie jak ONZ, NATO, Bank Światowy, GATT czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy zostały stworzone dzięki dużemu zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych, funkcjonują one w miarę sprawnie, przynosząc niekwestionowane korzyści. To jednak USA wciąż się od swoich instytucjonalnych wytworów dystansują, pomimo że służą ich interesom. Być może świadomość, że nie ma lepszej drogi na okiełznanie niektórych niesformych mocarstw, takich jak Chiny czy Rosja i wtłoczenie ich w instytucjonalne ramy Rady Bezpieczeństwa ONZ, jest wystarczająco przekonującym argumentem, aby Stany Zjednoczone zaczęły doceniać rolę ONZ we współczesnym świecie.

Z państw europejskich swoją wizję reformy ONZ mają Włochy, które są zwolennikami rozwiązań multilateralnych. Wierzą w wielostronność jako instrument pokojowych rozwiązań sytuacji kryzysowych na świecie, są zwolennikami uczynienia z ONZ organizacji silniejszej i skuteczniej stawiającej czoła problemom i wyzwaniom globalnym. Sprzeciwiają się zwiększaniu liczby stałych członków w Radzie Bezpieczeństwa. Takie rozwiązanie, ich zdaniem, nie zwiększy reprezentatywności Rady, ale wręcz przeciwnie – zostawi na uboczu ważne regiony: świat arabski, islamski oraz wpłynie negatywnie na proces decyzyjny. Sprawí, że kluczowe decyzje dotyczące bezpieczeństwa będą posiadały mniejszą legitymizację<sup>20</sup>. Włochy proponują, aby w poszczególnych regionach świata grupy regionalne miały prawo wybierać niestałych członków Rady Bezpieczeństwa. Wówczas państwo czasowo wybierane odpowiadałoby politycznie wewnątrz grupy regionalnej za działania podejmowane w Radzie. Poczucie odpowiedzialności i zasada rotacji, według Włochów, to jedyny sposób uczynienia Rady Bezpieczeństwa bardziej demokratyczną i skuteczną<sup>21</sup>.

### Propozycje reform ONZ

Dyskusja dotycząca reformy ONZ toczyła się na sesjach Zgromadzenia Ogólnego. W zgłaszanych propozycjach i raportach proponowano zmiany instytucjonalne, reformy finansów, organizacji ochrony praw człowieka, operacji pokojowych. Jednym z ważnych zagadnień była reforma Rady Bezpieczeństwa i systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Podstawą poważniejszej dyskusji stała się propozycja przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ambasadora Malezji, Ismaila Razali, zgłoszona 20 marca 1997 r. Proponował on zwiększenie Rady Bezpieczeństwa z 15 do 24 członków: stałych z 5 do 10, a niestałych z 10 do 14. Wśród stałych członków dwóch reprezentowałyby kraje rozwinięte, a trzech kraje rozwijające się. Natomiast członkowie niestali wybierani byłiby jak dotąd przez Zgromadzenie Ogólne co dwa lata. Kolejnym jego ciekawym rozwiązaniem było to, aby stałych członków wybierać razem, proponował również niekorzystanie przez nich z prawa weta. Propozycja ta nie wzbudziła większego zainteresowania i nie doczekała się realizacji. Natomiast wśród państw aspirujących do statusu stałego członka w Radzie Bezpieczeństwa w poszczególnych regionach geograficznych rozgorzały dyskusje. W Europie zaczę-

<sup>20</sup> F. Frattini, *Reforma ONZ nie dla wybranych*, „Gazeta Wyborcza”, 01.10.2004, s. 11.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

ły rywalizować ze sobą Niemcy i Włochy, w Azji Japonia, Indie, Pakistan, w Afryce Egipt, Republika Południowej Afryki i Nigeria. Dotychczasowi stali członkowie nie byli zainteresowani owymi dyskusjami i planowanymi zmianami, a bez ich zgody dyskusje owe traciły sens. Reformie ONZ wiele uwagi poświęcił Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan.

Szczególnym wydarzeniem stał się szczyt milenijny ONZ w 2000 r. – przyjęta została wówczas Deklaracja Milenijna. Deklaracja wyznaczała kierunki działań, które miały usprawnić działalność ONZ, zawierała podstawowe wartości, które będą miały istotne znaczenie w XXI w. W listopadzie 2003 r. powołany został Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany<sup>22</sup>. Panel ten składa się z szesnastu członków pod przewodnictwem Ananda Panyarachuna z Tajlandii. Raport panelu został przekazany Sekretarzowi Generalnemu i ogłoszony 2 grudnia 2004 r. Zawierał on analizę zagrożeń i wyzwań stojących przed społecznością międzynarodową oraz określał zadania stojące przed ONZ. W raporcie przedstawiono też ocenę istniejących instrumentów i mechanizmów, łącznie z głównymi organami ONZ. Autorzy szeroko przeanalizowali kwestie dotyczące pokoju i bezpieczeństwa, proponowali również reformę Rady Bezpieczeństwa. Ostateczna wersja została opublikowana w pełnym brzmieniu 21 marca 2005 r. i przyjęta na 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2005 r. W raporcie powyższym wiele uwagi poświęcono reformie Rady Bezpieczeństwa – proponowano powiększenie jej składu do 24 członków.

Przewidziane zostały dwa warianty,

- 1) pierwszy proponował zachowanie dotychczasowych pięciu stałych członków z prawem weta i wprowadzenie sześciu nowych stałych bez prawa weta oraz trzech niestałych. Liczba członków Rady Bezpieczeństwa zwiększyłaby się o dziewięciu nowych członków,
- 2) drugi wariant proponował utrzymać dotychczasowych pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa z prawem weta oraz wprowadzić jednego niestałego i ośmiu nowej kategorii, niestałych rotacyjnych, wybieranych na cztery lata z możliwością reelekcji<sup>23</sup>.

Najbardziej sporną kwestią w toczącej się wokół tych propozycji dyskusji było wprowadzenie nowych stałych członków do Rady Bezpieczeństwa z prawem weta czy bez prawa weta. Spośród dotychczasowych stałych członków USA i Chiny są przeciwnie powiększaniu Rady Bezpieczeństwa o stałych członków<sup>24</sup>. Wśród propozycji reform zgłoszonych w ONZ jest także ta, zgłoszona przez ministra spraw zagranicznych Polski, Włodzimierza Cimoszewicza, który przemawiając 15 września 2002 r. na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, zaproponował opracowanie „Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych w XXI w.” Znalazły się w nim propozycje dotyczące wspólnych działań wobec nowych globalnych wyzwań i zagrożeń. W 2003 r. Polska przedstawiła memorandum rządu dotyczące Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych.

<sup>22</sup> Tekst dostępny na: [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld).

<sup>23</sup> *Reform des Sicherheitsrates. Die Vorgeschichte*, [www.d-uno/reformSR-Vorgeschichte.html](http://www.d-uno/reformSR-Vorgeschichte.html).

<sup>24</sup> *Vorschlaege fuer eine Reform der UNO*, „Neue Zuercher Zeitung”, 04.12.2004.

### Argumenty Niemiec uzasadniające potrzebę reformy Rady Bezpieczeństwa

Rząd RFN przedstawił szereg argumentów, w których prezentuje swoje stanowisko na temat reformy ONZ, dotyczących przede wszystkim reformy Rady Bezpieczeństwa.

W sprawach związanych z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Rada Bezpieczeństwa jest organem, który ma duże uprawnienia. Może podejmować decyzje wiążące wszystkie państwa członkowskie, jeżeli chodzi o użycie odpowiednich środków, koniecznych do utrzymania lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa oraz gdy istnieje potrzeba wysłania misji pokojowych i zastosowania sankcji przewidzianych art. 41 i 42 Karty ONZ. Takich uprawnień nie posiada Zgromadzenie Ogólne.

Rząd Niemiec zwraca uwagę na konieczność zapewnienia reprezentatywności Rady Bezpieczeństwa, aby jej decyzje były w większym stopniu respektowane. Rada Bezpieczeństwa była reformowana, ale obecnie już nie jest reprezentatywna. Od 1945 r. pojawiło się ponad 140 nowych państw i, w przeciwieństwie do 1965 r., zakończył się konflikt Wschód–Zachód. W tym konflikcie inną rolę odgrywały państwa w regionie Azji, Afryki czy Ameryki Łacińskiej. Państwa Południa domagają się, aby Rada Bezpieczeństwa dopasowała się do nowych realiów, dlatego należy przywrócić jej reprezentatywność. W gronie państw starających się o stałe miejsce w Radzie są Niemcy, Brazylia, Japonia i Indie, a powinna dołączyć jeszcze reprezentacja państw afrykańskich. Wówczas reprezentowane byłyby sprawiedliwie wszystkie regiony geograficzne<sup>25</sup>.

Zwraca się uwagę na fakt, że podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa decyzje dotyczyły w głównej mierze konfliktów w krajach rozwijających się. To właśnie głównie do państw Południa kierowane są misje pokojowe ONZ i środki dyplomatyczne w celu rozwiązywania konfliktów. Padają głosy, że w obecnym składzie Rady pozycja państw Północy jest wyraźnie dominująca. Rząd RFN zwraca na ten fakt uwagę i, jego zdaniem, zapewnienie państwom Południa stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa przyczyni się do zwiększenia jej efektywności. Państwa te będą bardziej zainteresowane wykonywaniem decyzji, gdy zostaną aktywnie zaangażowane w prace Rady Bezpieczeństwa<sup>26</sup>.

Rząd RFN zdecydowanie opowiada się za gruntowną reformą ONZ. ONZ jako organizacja wyróżnia się bowiem wieloma cechami, które zapewniają jej szczególną pozycję w systemie stosunków międzynarodowych. Jest organizacją powszechną, uniwersalną, wraz z organizacjami wyspecjalizowanymi tworzy system, który we współczesnym świecie wypełnia wiele pożytecznych zadań. Z ONZ należałoby więc uczynić organizację, która odpowiadałaby wyzwaniom XXI w.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Reform des Sicherheitsrats...*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

### **Uregulowania dotyczące zmian zawarte w Karcie ONZ**

Karta ONZ przewiduje możliwość uchwalania poprawek do Karty. Stają się one prawomocne, gdy zostaną uchwalone przez dwie trzecie członków Zgromadzenia Ogólnego, a następnie ratyfikowane w trybie przewidzianym w odnośnych konstytucjach przez dwie trzecie członków ONZ, wliczając w to stałych członków Rady Bezpieczeństwa (art. 108 Karty ONZ). Dotychczas wprowadzono kilka poprawek, m.in. w 1963 r. uchwalono poprawki do art. 23 i 27 oraz 61. Zwiększona została liczba członków niestałych Rady Bezpieczeństwa z sześciu do dziesięciu, oraz członków Rady Gospodarczo-Społecznej z osiemnastu do dwudziestu siedmiu. Następną poprawkę uchwalono w 1965 r. do art. 109. Na podstawie podjętej wtedy decyzji, zwiększono liczbę potrzebnych głosów do podjęcia decyzji w Radzie Bezpieczeństwa z siedmiu do dziewięciu. Kolejną poprawkę uchwalono w 1973 r. – wprowadzona została do art. 61 – ponownie zwiększono wówczas liczbę członków Rady Gospodarczo-Społecznej do 54.

Ponadto Karta przewiduje możliwość dokonywania rewizji Karty, czyli zmiany o zasadniczym znaczeniu (art. 109 Karty ONZ). Rewizja Karty jest możliwa, gdy zostanie powołana w tym celu specjalna Konferencja Członków ONZ. Decyzję o zwołaniu Konferencji podejmuje Zgromadzenie Ogólne większością dwóch trzecich członków Zgromadzenia Ogólnego oraz uchwałą któregośkolwiek z dziewięciu członków Rady Bezpieczeństwa. Każda zmiana Karty zalecona przez Konferencję większością dwóch trzecich głosów uzyska moc prawną, jeżeli będzie ratyfikowana w trybie przewidzianym w ich odnośnych konstytucjach przez dwie trzecie członków Organizacji, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Procedura taka składałaby się z dwóch etapów, a to rozkłada się w czasie i nie jest łatwym zadaniem.

Pierwszy etap to decyzja podejmowana przez Zgromadzenie Ogólne, w którym zasiadają 192 państwa, reforma musiałaby więc być poparta przez dwie trzecie członków, czyli przez 128 państw.

Drugi etap to przyjęcie zmian w Karcie, jako umowie międzynarodowej, zgodnie z procedurą obowiązującą w strukturach wewnątrzpaństwowych, a to również wymaga czasu. Dodatkowym utrudnieniem jest wymóg ratyfikacji przez dwie trzecie członków ONZ, czyli przez 128 państw, ale w tym jest też konieczność ratyfikacji przez dotychczasowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Czyli na pierwszym etapie nie ma weta, natomiast w trakcie drugiego etapu Parlamente stałych członków mogą z niego skorzystać, nie wyrażając zgody na ratyfikację.

### **Dlaczego Niemcy chcą stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa?**

Niemcy starają się, jak większość państw, wzmocnić multilateralizm w stosunkach międzynarodowych, dlatego dogłębna reforma ONZ jest konieczna, aby w unipolarnym systemie międzynarodowym stała się ośrodkiem udzielającym legitymizacji.

Rola Niemiec od 1945 r. diametralnie się zmieniła – z państwa nieprzyjacielskiego, jakim były Niemcy w 1945 r., zostały członkiem ONZ, choć dopiero w 1973 r. Natomiast po zjednoczeniu stały się państwem najbardziej zaangażowanym i, jak wielokrotnie podkreślono, najefektywniejszym w ONZ. Taką też rolę chcą utrzymać Niemcy w nowej ONZ w XXI w., dlatego stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa dla Niemiec jest konieczne<sup>28</sup>.

Rząd RFN podkreślał, że Niemcy, jak żadne inne państwo, wnoszą bardzo istotny wkład w prace całego systemu Narodów Zjednoczonych. Nie tylko są trzecim największym płatnikiem, ale angażują się w całokształt działań, które służą realizacji celów ONZ. Duży jest udział Niemiec w misjach pokojowych, w świadczeniach na rzecz rozwoju, w akcjach humanitarnych i innych formach działalności podejmowanych przez tę organizację.

Rząd Niemiec składał deklarację, że stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa wykorzystalby dla pokojowej i stabilniejszej polityki europejskiej, a to miałoby wpływ na sytuację międzynarodową<sup>29</sup>.

Powołując się na art. 23 Karty ONZ, dążenia Niemiec do statusu stałego członka są uzasadnione, ponieważ zgodnie z brzmieniem tego artykułu, przy wyborze niestałych członków do Rady Bezpieczeństwa brane są pod uwagę szczególnie zasługi poszczególnych członków w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w realizacji innych celów Organizacji oraz słuszny podział geograficzny<sup>30</sup>. Kryterium sprawiedliwego podziału geograficznego jest na drugim miejscu. Karta natomiast podkreśla zasługi i zaangażowanie państwa przy realizacji celów ONZ, a zasługi Niemiec są bezsporne. Patrząc na tę kwestię w kontekście ogólnoeuropejskim, należy zauważyć, że państwa Unii Europejskiej są ważną podporą ONZ. Ich wkład do budżetu wynosi 37% budżetu ONZ, w misjach pokojowych brało udział ponad 50 tys. żołnierzy, 50% środków ONZ przeznaczanych na cele rozwojowe pochodzi z UE<sup>31</sup>.

Dodatkowym argumentem, który Niemcy przytaczają, jest zwrócenie uwagi na fakt, że w obecnym składzie Rady Bezpieczeństwa państwa UE mają dwa stałe miejsca i dwa do trzech niestałe, czyli jedną trzecią całego składu Rady. W proponowanej reformie Rady Bezpieczeństwa liczba członków wzrosłaby do 24 lub 25, bo takie są propozycje i wówczas Europie przypadłoby, zgodnie z propozycją, łącznie 6 do 7 miejsc, czyli mniej niż jedna trzecia, a zaangażowanie tych państw w działalność ONZ jest niekwestionowane. Biorąc pod uwagę kryteria stosowane w praktyce, żądania Niemiec są jak najbardziej słuszne<sup>32</sup>.

Niemcy zgadzają się z większością członków ONZ oraz z Sekretarzem Generalnym, że przystępując do reformy Rady Bezpieczeństwa, należy ją dopracować w szczegółach i rozpatrzyć różne warianty. Jednym z nich jest wzięcie pod uwagę członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Ale twierdzą, że

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

w tym momencie jest to niemożliwe. Po pierwsze, dlatego że polityka zagraniczna UE jeszcze nie jest na tyle rozwinięta, aby między członkami UE była pełna zgodność, a po drugie, dwóch członków UE musiałoby wówczas zrezygnować ze statusu stałego członka na rzecz całej Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że korzystają oni z prawa weta, pomysł ten wydaje się nierealny<sup>33</sup>.

Dodatkowym argumentem jest również to, że dotychczas tylko państwa, a nie organizacje międzynarodowe czy jednostki *sui generis*, do jakich należy Unia Europejska, są członkami ONZ<sup>34</sup>. Ponadto stanowiłoby to precedens, z którego chciałyby skorzystać inne organizacje międzynarodowe. Rząd RFN nie wyklucza w przyszłości możliwości zamiany członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa dla Europy na Unię Europejską<sup>35</sup>. Gdyby Niemcy miały stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa, podkreśla rząd RFN, wywiązywałyby się z tej roli reprezentując jak najlepiej interesy Wspólnoty i wszystkich państw członków Unii Europejskiej. Zwrócono również uwagę na fakt, że gdyby podchodzić do zagadnienia członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Niemiec czy całej UE z realistycznego punktu widzenia, to korzystniejsza dla Europy jest sytuacja, gdy tylko Niemcy, a nie cała UE zasiadałaby w Radzie. Gdyby to była cała UE, czyli jeden podmiot, Europa miałaby tylko jeden głos przy podejmowaniu decyzji, a gdyby przyjęte zostały Niemcy, to wówczas Europa miałaby trzy głosy<sup>36</sup>. Co prawda nie ma to znaczenia, gdy chodzi o skorzystanie z prawa weta, ale niewątpliwie słuszną jest uwaga, że trudno byłoby przeforsować członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej.

Kancelarz G. Schröder uważał, że prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa powinno być utrzymane i przysługiwać Niemcom<sup>37</sup>. Wiele państw uważa, że weto to już anachronizm, które w dobie zwiększającej się demokratyzacji traci swój sens. Jest uważane za element niekonstruktywny i w praktyce służy blokowaniu decyzji<sup>38</sup>.

Niemcy podkreślają, że dla nich prawo weta nie jest celem samym w sobie, dla nich sprawą najważniejszą jest dążenie do tego, aby Rada Bezpieczeństwa była organem efektywnie działającym, a nie blokującym słuszne decyzje.

## Podsumowanie

Z toczącej się międzynarodowej debaty na temat roli i miejsca ONZ we współczesnym świecie, z przedkładanych propozycji i sugestii wysuwanych przez panele i grupy robocze Deklaracji Milenijnej i propozycji przedłożonej przez Sekretarza Generalnego ONZ jednoznacznie wynika konsensus w sprawie potrzeby przeprowadzenia reformy ONZ. Wiele zmieniło się w stosunkach międzynarodowych od zakończenia wojny, zmieniła się również sama ONZ, więc konieczne jest uwzględnienie tego w Karcie ONZ, która w wielu punktach stała się nieaktualna i nie jest

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 149.

<sup>35</sup> *Reform des Sicherheitsrates...*

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

dostosowana do nowych realiów i wyzwań. Kolejne zmiany, i to dosyć istotne, pojawiły się po zakończeniu zimnej wojny – zmienił się układ sił na świecie, a wraz z upadkiem systemu bipolarnego zmienił się stosunek poszczególnych państw do ONZ. Dla Niemiec członkostwo w ONZ stanowi jedną z płaszczyzn budowania prestiżu i pozycji międzynarodowej.

Niemcy od chwili wstąpienia do ONZ w 1973 r. aktywnie włączyły się do działalności tej organizacji, a po zjednoczeniu systematycznie umacniają swoją pozycję w ONZ zarówno w aspekcie finansowym, będąc trzecim co do wielkości płatnikiem do budżetu ONZ, jak też finansując i uczestnicząc w misjach pokojowych ONZ oraz udzielając pomocy humanitarnej i rozwojowej. Od początku lat 90. rząd RFN zabiega o stałe członkostwo Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa zarówno ze względów prestiżowych, jak i chęci wzmocnienia swojej pozycji i roli międzynarodowej.

Reforma Rady Bezpieczeństwa niewątpliwie jest konieczna, ale nie będzie to zadanie łatwe, ponieważ nie wyrażają na to zgody wszyscy dotychczasowi stali członkowie Rady Bezpieczeństwa. Dość sceptycznie patrzą oni na aspiracje Niemiec do stałego członkostwa z prawem weta. Ponadto wyraźnie przeciwne temu są również Włochy, ale ich głos ma mniejsze znaczenie. Niemcy skłonne są pójść na kompromis i nawet czasowo zrezygnować z prawa weta, zostając tylko stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa. Dążąc do realizacji tego celu, nawiązały współpracę lub dialog z państwami innych regionów, które również ubiegają się o status stałego członka. Błiskie stosunki nawiązały Niemcy z Brazylią, podpisując umowy o współpracy. Wyrazem tego są również wzajemne deklaracje i liczne oświadczenia, w których popierają starania Japonii i Indii o członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa. Ta wspólnota interesów połączyła ich chwilowo<sup>39</sup>. Czy osiągnięcie tego ambitnego celu przez rząd Niemiec będzie możliwe, pokaże najbliższa przyszłość.

#### **Deutschland gegenüber dem Reformvorschlag des VN-Sicherheitsrates Zusammenfassung**

Das Ende des „kalten Krieges“ zwang zu einer Debatte über die internationale Ordnung und eine damit verbundene VN-Reform und Änderungen in der VN-Charta. In den internationalen Beziehungen erfolgten wesentliche Änderungen, die benötigen, die UNO an neue Herausforderungen, Gefahren und Probleme, die die internationale Gemeinschaft engagieren, anzupassen. Die UNO und ihre Gestalt werden durch einzelne Staaten unterschiedlich gesehen, je nach der Position, die ein gegebener Staat auf der internationalen Arena einnimmt bzw. einnehmen möchte und was für eine Rolle der UNO in dieser Hinsicht zugeordnet wird. Seit dem VN-Beitritt Deutschlands 1973 wird die Stellung Deutschlands in dieser Organisation immer stärker, indem sich Deutschland in Tätigkeit in verschiedenen Formen engagiert. Von den anderen VN-Mitgliedsstaaten unterscheidet sich Deutschland durch eine hohe finanzielle Einlage, die in das VN-Budget eingezahlt wird und durch nicht obligatorische Einzahlungen; Deutschland unterstützt Friedensmissionen, leistet Entwicklungs- und humanitäre Hilfe und ist in andere VN-Hilfsformen engagiert.

Nach der Vereinigung Deutschlands fing die BRD an, sich für die Stärkung ihrer Stellung und Rolle auf der internationalen Arena um eine feste Mitgliedschaft an dem Sicherheitsrat zu bewerben.

Gegen die feste Sicherheitsratmitgliedschaft Deutschlands ist Italien, das darin eine Gefährdung seiner Interessen sieht. Die Bundesregierung hat auch keine deutliche Unterstützung seitens der USA.

<sup>39</sup> Zob.: *Brasilien und Deutschland haben gemeinsame Ziele*, [www.d-uno/brasilien.1400299.00.html](http://www.d-uno/brasilien.1400299.00.html).



Die bisherigen festen Sicherheitsratmitglieder sind gegen eine übermäßige Erweiterung der Zusammensetzung, denn es würde nach ihrer Behauptung den Verlauf des Entscheidungsprozesses erschweren und dieses Organ noch weniger effektiv machen.

Die sich um eine feste Sicherheitsratmitgliedschaft bewerbenden Staaten schufen die sog. Vierkoalition, der Deutschland, Japan, Indien und Brasilien angehören, diese Staaten unterstützen sich einander und bemühen sich um die Unterstützung seitens der festen Mitglieder.

Einen VN-Reformbedarf sehen alle ein, in der Hinsicht herrscht unter den meisten Staaten ein Konsens, die entscheidende Stimme gehört aber zu den festen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates. Die festen Mitglieder haben aber keine einheitliche und entschiedene Einstellung zu den Reformrichtungen. Die bestehenden Unterschiede wurden nicht ganz überwunden. Dies bedeutet, dass die Reform des Sicherheitsrates nicht so schnell verlaufen wird, wie es vorausgesetzt wird.

Die Vereinten Nationen sind sicherlich keine Einrichtung, die alle Erwartungen erfüllen kann; es ist aber eine Organisation, die kontinuierlich evoluiert und ohne die die Welt weniger sicher und vorsehbar wäre und die Resultate der Tätigkeit aller Organisationen hängen von dem Willen für die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken der Mitglieder ab.

## **CZĘŚĆ DRUGA**

### **ROLA NIEMIEC W KSZTAŁTOWANIU INTEGRACJI, TRANSFORMACJI I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ**

August Pradetto

## **POSTKOMMUNISTISCHE TRANSFORMATION EUROPAS UND DEUTSCHE EUROPAPOLITIK**

### **Einleitung**

Seit 2007 sind zehn postkommunistische Länder Europas in der Europäischen Union. Der Transatlantischen Allianz waren diese Länder schon zuvor beigetreten. Damit hat der europäische Integrationsprozess ein Stadium erreicht, der für die weitere Entwicklung, sowohl des postkommunistischen Teils des Kontinents, als auch für Europa insgesamt gute Perspektiven verspricht. Es ist absehbar, dass in naher Zukunft diese Integration um den südosteuropäischen Raum komplettiert werden wird. Die weiter im Osten des Kontinents gelegenen Länder – Moldawien, Belarus, die Ukraine und Russland, wie auch die Kaukasusrepubliken – werden durch Kooperations- und Assoziationsverträge, sowie durch spezielle Programme an Europa herangeführt.

So kann anderthalb Jahrzehnte nach den Umbrüchen bei allen Problemen und Friktionen, die in Europa und in den postkommunistischen Ländern nach wie vor existieren, modo grosso von einer erfolgreichen sicherheitspolitischen, ökonomischen und politischen Konsolidierung einer wichtigen Weltregion gesprochen werden. Angesichts der Turbulenzen, die die internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfasst haben, ist dies nicht hoch genug zu bewerten. Europa mag geographisch eher klein sein. Aber mit etwa 450 Millionen Menschen und dem weltgrößten Wirtschaftspotenzial ist der Kontinent eines der ökonomischen und politischen Weltzentren.

Der Erfolg der europäischen Integrationspolitik ist auch insofern von Bedeutung, als sich einige Trends der Globalisierung in der europäischen Entwicklung in verdichteter, wenn auch spezifischer Weise widerspiegeln. Bis 1990 waren Europa

und größere Teile der Welt politisch und sicherheitspolitisch geteilt. Die Bipolarität der Supermächte gab ein wesentliches Strukturmuster in der internationalen Politik vor. Seit der Auflösung dieses Konflikts bestimmen andere Wirkungskräfte die Entwicklung der internationalen Beziehungen in stärkerem Maße als zuvor. Nach einer vier Jahrzehnte währenden Periode der Dichotomisierung und der Militarisierung der Weltpolitik kommen ökonomische, soziale, kulturelle, human-individuelle u. a. Faktoren wieder stärker zur Geltung. Zusammen mit einer Intensivierung nationaler, Selbstbestimmungs- und Unabhängigkeitsbewegungen, dem Aufstieg neuer Wirtschaftsgiganten wie China und Indien, einer kommunikationstechnologischen Revolution, die weite Teile der Welt erfasst, bewirkt dies u. a. andere Trends, als in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg.

Eigentlich haben sich diese Veränderungen schon vorher angekündigt. Sie sind partiell nicht nur mit dem Ende des bipolaren Zeitalters zum Durchbruch gelangt, sondern haben direkt zur Implosion dieser Ära beigetragen. Der Kollaps des sowjetisch beherrschten Raums ist ein Ergebnis nicht zuletzt der Ökonomisierung, der Re-Kulturalisierung, der Individualisierung und der kommunikativen Penetration – Entwicklungen, die sich vor allem seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts verdichtet haben.

### Europäische und globale Transformation

Aus dem bisher Festgestellten wird deutlich, dass sich nicht nur Europa, sondern große Teile der Welt in einer Periode massiver Transformation befinden. Dabei ist die europäische Integration nicht nur Ausdruck des benannten Globalisierungstrends, sondern zugleich einer seiner Katalysatoren. Dieser Sachverhalt spiegelt übrigens einen Entwicklungsprozess wider, der ein zuweilen übersehenes, inhärentes Charakteristikum der Globalisierung darstellt. Globalisierung findet herausgehoben gerade in Formen regionaler Verdichtung sowie interregionaler Kooperation statt. Ausgehend vom Gravitationszentrum Europäische Union, vollzieht sich in Europa ein atemberaubender Prozess ökonomischer, politischer, kultureller und institutioneller Verflechtung. Gleichzeitig wird die EU ein immer wichtigerer Akteur im globalen Geschehen und treibt die Integration mit anderen Räumen voran.

Evident ist indes auch, dass dieser Transformationsprozess sowohl in Europa, als auch global von einer Reihe negativer Auswirkungen begleitet wird. Dabei sind – historisch, wie in ihrem realen Ausmaß gesehen – der internationale Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen zwar von der Politik und den Medien oft an die erste Stelle gesetzt, aber auf die wirkungsmächtigen Problemfelder globaler Entwicklungen eher abhängige Bedrohungsvariablen bezogen. Elementarer sind die Friktionen und ihre Auswirkungen, die in der neuen Welle von *nation building* in der beschleunigten Einbeziehung von Regionen in die Globalisierung und gleichzeitig in ihrer Differenzierung, u. a. in neuen Migrationsschüben auftreten. Diese Prozesse sind mit Reideologisierung, sozialen Spannungen, mit Gewalt und Vertreibung, ökologischen Desastern, zum Teil kontraproduktiven politischen und

militärischen Reaktionen, sowie weiteren negativen Erscheinungen verbunden, die das Leben Hunderter von Millionen von Menschen tangieren.

Auch traten und treten derartige Phänomene in Europa in signifikantem Ausmaß auf: die Kriege in und zwischen den jugoslawischen Nachfolgestaaten mit Hunderttausenden Toten, Vertriebenen und Vergewaltigten; die „Oligarchisierung“ postkommunistischer Ökonomien; Kapitalabfluss und Kapitalverschleuderung in den Grauzonen der Privatisierung; die Depravierung ganzer sozialer Schichten; der *brain drain* in westliche Länder usw.

Teilweise scheinen derartige Entwicklungen zu den unvermeidbaren Begleiterscheinungen der Transformation zu gehören, teilweise sind sie durch politische Unerfahrenheit, Nachlässigkeit, Ignoranz und Dummheit nicht verhindert oder von interessierter Seite sogar noch befördert worden. Dennoch haben – auf den gesamten Prozess der Transformation Europas bezogen – die positiven Trends und Strategien die Oberhand behalten. Die meisten postkommunistischen Länder haben nach gravierenden und schwierigen Veränderungen bis Ende der 1990er Jahre den Durchbruch geschafft, vor allem diejenigen, die mittlerweile in die EU integriert sind. Auch wenn es populistische und extremistische Ausschläge gibt, haben sich vor allem diejenigen Staaten, die in die europäischen Institutionen eingebunden sind, demokratisch konsolidiert. Im Querschnitt stellen die moderaten Kräfte – bei aller in Osteuropa zu beobachtenden Volatilität der Wähler und teilweise nach wie vor un abgeschlossenen Parteienformierungsprozessen – einen soliden Kern von 60 bis 70 Prozent des politischen Spektrums. Sicherheitspolitisch hat die Einbindung nicht zuletzt in die NATO eine Situation geschaffen, die die Realisierung der Kantschen Utopie des friedlichen und kooperativen Zusammenlebens von Demokratien in einem Bund von Staaten bedeutet.

### **Determinanten des europäischen Umbruchs**

Wie ist das in so kurzer Zeit von nur anderthalb Jahrzehnten möglich gewesen? Antworten auf diese Frage können Hinweise auf politische Optionen auch für außer-europäische postkommunistische und Transformationsgesellschaften geben. Schließlich macht die eingehendere Betrachtung der neuesten europäischen Entwicklung schnell deutlich, dass die Wahl bestimmter politischer Optionen und Strategien an Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gebunden ist.

Unter postkommunistisch-endogenen Gesichtspunkten ist erst einmal bedeutsam gewesen, dass in Osteuropa das kommunistische System und die kommunistische Ideologie wirtschaftlich, politisch und kulturell (in ihrer kulturellen Anziehungskraft) abgewirtschaftet hatten. Unter machtpolitischen Aspekten betrachtet, induzierte dies einerseits neue, alternative Ideen, Bewegungen und Eliten. Andererseits differenzierte es die herrschenden kommunistischen Eliten, ließ reformkommunistische Kräfte stärker werden und diese schließlich die Oberhand gewinnen. Zum größeren Teil sahen die noch Herrschenden in der entscheidenden Phase des Umbruchs ein, dass Gewaltanwendung zur Verhinderung anstehender Veränderun-

gen kontraproduktiv wäre. Dass die Reformkommunisten zu einem friedlichen Übergang beitrugen und ihn teilweise (wie etwa in Ungarn) mit initiierten, unterstützte die nachfolgende Konsolidierung des neuen politischen Systems und die Etablierung eines funktionierenden demokratischen Parteiensystems.

Dieser Prozess hatte auch mit jenem der „Gorbatschow-Effekt“ zu tun, der in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre Wirkung entfaltete. Der neue Generalsekretär der KPdSU und seine Unterstützer lösten 1986/87 mit „Glasnost“ und „Perestroika“ sowie mit der Absage an eine (wenn notwendig) militärische Unterstützung Moskaus für die Aufrechterhaltung kommunistischer System in Osteuropa die nachfolgenden revolutionären Entwicklungen aus. Die neue Moskauer Doktrin und Politik beraubte die alten Kader in den osteuropäischen kommunistischen Parteien ihrer letzten Legitimation zur Ausübung von Macht – nämlich der Drohung einer sowjetischen Intervention. Nach diesem von Gorbatschow eingeleiteten Politikwechsel war die Frage nicht mehr: ob –, sondern nur noch: wann und wo es zu den ersten dramatischen Veränderungen kommen würde. Schon im Herbst 1988 beschlossen die beiden kontrahenten politischen Kräfte in Polen, die unabhängige Gewerkschaftsbewegung „Solidarność“ und die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei, an einem Runden Tisch eine friedliche Ablösung des bisherigen Systems auszuhandeln und eine neue Führung der Ungarischen KP beschloss die Abschaffung des politischen Monopols der Kommunistischen Partei.

Diese beiden Ereignisse setzten schließlich jenen Prozess in Gang, der nur ein Jahr später mit der Palastrevolution in Bukarest im Dezember 1989 einen nicht ganz unblutigen Abschluss fand. Jedenfalls war damit der Regimewechsel in allen ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion eingeleitet oder sogar schon vollzogen. Dies wiederum zeitigte katalysatorische Rückwirkungen auf die Sowjetunion und die dort auseinanderstrebenden Republiken. Nachdem 1990 in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern freie Wahlen stattgefunden hatten, lösten sich im Jahre 1991 der Warschauer Pakt, dann der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und schließlich im Dezember 1991 auch die Sowjetunion selbst auf.

Eine Bedingung dafür, dass es dazu kommen konnte, waren freilich die simultan zunehmende Stärke und die politische Bedeutung der oppositionellen Kräfte in den respektiven, insbesondere in den ostmitteleuropäischen Ländern. Diese Länder verfügten beim Umbruch über ein alternatives politisches Spektrum, das sich zwar erst konsolidieren, differenzieren und Erfahrungen sammeln musste. Es war aber für die schnelle Etablierung eines Parteiensystems, wie für die Durchdringung von staatlichen Institutionen und Administrationen mit neuen Kräften von eminenter Bedeutung.

Für den Erfolg der Konsolidierung in Ostmitteleuropa – mit positiver Ausstrahlung auf weitere Regionen – waren auch diverse historische und kulturelle Faktoren von Bedeutung, mit denen die geschilderten machtpolitischen Entwicklungen zusammenhingen. Vor allem jene Länder, die auf eine lange (wenn auch sowohl in der Zwischenkriegszeit, als auch nach 1949 eingeschränkte) Eigenstaatlichkeit, eine nationalstaatliche Ökonomie und auf demokratische Traditionen zurückblicken konnten, waren erfolgreich. Dem gegenüber hatten es Länder, die eine lange Zeit unter russischer/sowjetischer Kuratel gestanden hatten und arbeitsteilig in die sowjetische

Ökonomie eingebunden gewesen waren, erheblich schwerer. Vor allem dort, wo praktisch zum ersten Mal mit dem *nation building* begonnen wurde – in weiten Teilen vor allem des Südens der ehemaligen Sowjetunion und in Jugoslawien – war und ist der Prozess der Transformation erheblich komplizierter.

### Strategien gegen das Dilemma der Gleichzeitigkeit

Darüber hinaus lässt sich nach 15 Jahren empirischer Erfahrung mit der Transformation festhalten, dass jene Länder, die ein besseres ökonomisches Niveau schon unter kommunistischen Bedingungen aufgewiesen hatten, auch in der politischen Transformation nach dem Ende des Kommunismus am schnellsten vorankamen. Je besser der Zustand der Wirtschaft, desto schneller ging die Demokratisierung vonstatten. Diese Länder kamen – wenig überraschend – auch am erfolgreichsten mit dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ – simultaner Reformnotwendigkeiten im ökonomischen, politischen, administrativen, wie außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Bereich – zurecht. Dieses Dilemma beinhaltet die Gefahr, dass einerseits ökonomische Reformen eine weitere Demokratisierung blockieren und andererseits Demokratisierungsschritte die Durchführung weiterer ökonomischer Reformen im Transformationsprozess behindert könnten. Der Ausweg aus diesem Dilemma bestand (und vielfach nach wie vor besteht) in der Wahrung einer prekären Balance. Einerseits darf die politische Unterstützung für die Demokratie und den ökonomischen Reformprozess trotz der damit verbundenen hohen sozialen Kosten für größere Teile der Bevölkerung nicht verloren gehen. Andererseits muss der ökonomische Reformprozess so schnell vorangetrieben werden, dass das neue Wirtschaftssystem Fuß fassen kann und die positiven Resultate der wirtschaftlichen Veränderungen in Bezug auf Beschäftigung, Einkommen und Lebensstandard sich auf die Unterstützung des politischen Systems auswirken können.

Reflektiert wurde dieses Dilemma auf Seiten der politischen Akteure wie der den Transformationsprozess begleitenden Wissenschaft in der Debatte über *shock therapy* oder *gradualism*. Je nach länderspezifischen Gegebenheiten und politischen Konstellationen wurde von den respektiven Eliten eher der eine oder der andere Weg gewählt. Die Unzufriedenheit größerer Bevölkerungsteile mit den Kosten der Reform schlugen sich allerdings in der Regel so oder so in einem Wahlverhalten nieder, das vorrangig Bestrafungscharakter aufwies. Die meisten Reformregierungen wurden nach der zweiten oder sogar schon nach der ersten Regierungsperiode wieder aus dem Amt gewählt. In vielen Fällen kam es innerhalb kurzer Zeit zu einer Anfang der 1990er Jahre nicht für möglich gehaltenen Rückkehr der (meist zu Sozialdemokraten transformierten) „Postkommunisten“ an die Macht. Diese hatten bei den ersten freien Wahlen insbesondere in den ostmitteleuropäischen Ländern vielfach nicht einmal zehn Prozent der Stimmen erhalten.

Auf der anderen Seite gehört zu den Positiva der Demokratisierung, dass Massenproteste und gewaltsame Auseinandersetzungen, wie zu kommunistischen Zeiten, nur selten auftraten. Dazu trug einerseits die durch Wahlen in einem viel höheren

Maße, als durch Entscheidungen eines Politbüros, fundierte Legitimität demokratisch gewählter Regierungen bei. Dazu trugen aber auch die „Postkommunisten“ bei. Als Regierungsparteien betrieben sie – bei modifizierter Rhetorik und mit graduellen Unterschieden – ebenfalls vielfach eine Politik der Hinwendung zum Marktmodell, wobei nicht selten Eigeninteressen im Zuge einer Privatisierung zur Geltung kamen, die die alten Wirtschaftseliten begünstigte. Des Weiteren ist positiv zu vermerken, dass bei aller Ablehnung der Kosten der Reformen durch die Bevölkerungen in Osteuropa die populistischen und nationalistischen Parteien in der Regel keinen starken Einfluss im politischen System zu erringen vermochten. Jedenfalls blieb dieser Einfluss hinter den Befürchtungen zurück.

Noch etwas hat sich empirisch erwiesen. Die ökonomischen Reformen brauchen die Demokratisierung und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Nur so kann die im Transformationsprozess fast unvermeidbare Entstehung von „Oligarchen“ und die mit der Transformation ebenfalls einhergehende Korruption eingedämmt und solcherart auch die Basis für eine weitere erfolgreiche Wirtschaftsreformerarbeit beibehalten werden. Anders betrachtet und wie bereits angedeutet, hat sich herausgestellt, dass die Demokratisierung die Durchführung und die Fortsetzung von Wirtschaftsreformen begünstigt. Wahlen schaffen eine höhere Legitimität für die Implementierung umstrittener Veränderungen auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

### **Reformalternativlosigkeit und europäische Integration als Stabilisierungsfaktor**

Um diese Balance wahren und die Bedingungen für die Reformpolitik aufrechterhalten zu können, müssen einige Voraussetzungen gegeben sein. Ein Minimum an Zufriedenheit oder zumindest Einverständnis für die Politik der Transformation unter breiteren Bevölkerungsteilen ist unerlässlich. Dass dies in den meisten ostmittel- und osteuropäischen Ländern der Fall war, ist aber nicht nur auf eine kluge oder ausbalancierte Politik der neuen Eliten zurückzuführen. Einen wesentlichen Faktor eingedämmter Protestbereitschaft bzw. eines „Stillhaltens“ trotz der Ablehnung der mit der Transformation verbundenen Kosten bildet das schlichte Fehlen einer politischen und gesellschaftlichen Alternative zu den Entwicklungen im Postkommunismus. Man könnte von Resignation infolge fehlender plausibler Alternativen als Faktor verminderter politischer Aggression sprechen. Die Erfahrungen im Kommunismus ließen nur eine selektive Nostalgie unter dem Motto „gute alte Zeiten“ bzw. neue autoritär-staatszentrierte Strategien zu.

Dazu kamen Hoffnungen auf eine bessere Zukunft, wenn nur einmal das „Tal der Tränen“ durchschritten sein würde. Zu dieser Stimmungslage wiederum trugen nicht zuletzt die erfolgreichen Ökonomien im Westen bei, die es mit ihren Wirtschaftsreformen und politischen Systemen offensichtlich geschafft hatten, die Spitze des Wohlstands zu erreichen. Wichtig waren gerade in diesem Zusammenhang die Anreize, die die NATO und die Europäische Union bieten konnten. Die Aussicht auf die Integration in diese evident erfolgreichen Organisationen bot eine Perspektive,



die die Hoffnungen für eine bessere Zukunft aufrecht erhielt und die Bereitschaft, mit den Kosten der Reform zu leben und diese zu tragen, erheblich verbesserte.

Nicht nur das. Alle maßgeblichen ostmitteleuropäischen Eliten hegten die Hoffnung und die Zuversicht, dass die ökonomische Entwicklung der postkommunistischen Länder und ihr Lebensstandard mit der Integration in die NATO und die Europäische Union sehr schnell Anschluss an Westeuropa finden würden. Dies würde auch die politische Stabilität und die Fundierung der demokratischen Systeme auf eine andere Stufe heben. Diese Erwartungen ließen die ostmitteleuropäischen Eliten geradezu in einen Wettbewerb um eine möglichst rasche Mitgliedschaft in NATO und EU treten. Im gegebenen historischen Zeitrahmen betrachtet, war eine extrem schnelle Adaption an den *Acquis communautaire*, also den „gemeinschaftlichen Besitzstand“ des EU-Rechts die Folge. Im Ergebnis sind alle wesentlichen Institutionen etabliert, die die formale Basis für Pluralismus und Demokratie bilden. Die neuen Verfassungen gründen auf rechtsstaatlichen, pluralistischen und demokratischen Prinzipien. Die Gewaltenteilung ist festgeschrieben und umgesetzt. Die Dominanz des parlamentarischen Systems ist gewährleistet. Die Unabhängigkeit der Justiz ist konstitutionell und institutionell fixiert. Die demokratischen Institutionen sind weitgehend akzeptiert und funktionieren<sup>1</sup>.

Freilich sind die Parteiensysteme in allen postkommunistischen Ländern vergleichsweise fragil und fragmentiert<sup>2</sup>. Oft sind die Parteien klein, relativ isoliert und um Personen zentriert. In der Mitglieder- wie Wählerschaft gibt es eine starke Fluktuation. Die Verbindungen zwischen den Parteien und den Wählern sind eher schwach. Dennoch haben nationalistische, extremistische und anti-demokratische Parteien zwar eine gewisse Unterstützung, sind aber selten an der Macht. Eher „moderate Populisten“ (also solche, die zwar einen aggressiven und polarisierenden politischen Stil vertreten, aber nicht das politische System als solches aus den Angeln heben wollen) haben an Einfluss gewonnen. Die Parteien, die sich als rechts- und linksliberal im Zentrum definieren, haben – aufs Ganze genommen – die überwiegende Mehrheit der Sitze in den Parlamenten der ostmitteleuropäischen postkommunistischen Länder inne.

Wirtschaftlich sind diese Länder auf einem positiven Kurs. Die Stabilisierungsmaßnahmen haben nach einer sechs bis acht Jahre dauernden Übergangszeit gegriffen<sup>3</sup>. Nach scharfen Preisanstiegen, teilweisen Produktionszusammenbrüchen

<sup>1</sup> Siehe dazu z.B. H. Roggemann, *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*, Berlin 1999.

<sup>2</sup> Vgl. G. Ticmann, *Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa*, Wiesbaden 2006; D. Segert, *Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*, Opladen 1997; *Demokratisierung und Parteiensysteme in Osteuropa*, Hg. K. v. Beyme, Göttingen 1992.

<sup>3</sup> Im Detail: T. Mickiewicz, *Economic Transition in Central Europe and the Commonwealth of Independent States*, Basingstoke 2005; M. Dauderstädt, *Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2004, Nr. 5-5, S.15-24; S. Breidenbach, *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, München 2004; *Osteuropa zwischen Euphorie, Enttäuschung und Realität. Daten zur Systemtransformation 1990-2003*, Hg. W. Franzen, (Schriftenreihe der Forschungsstelle für Empirische Sozialökonomik, Bd.8), insb. Kapitel 3, Frankfurt 2003; M. Kunz, *Die Ökonomie Mitteleuropas in der Transformation. Zur Wiederentstehung traditioneller Wirtschaftsregionen und Wirtschaftsbeziehungen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2001, Nr. 15, S. 22-31; *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Hg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1995.

und Währungsdebakeln sind überall eine Revitalisierung der Produktion, ein ökonomisches Wachstum (im ersten Jahrfünft nach 2000 zwischen 4 und 9 Prozent) und ein Zurückgehen der Inflationsraten festzustellen. Die ausländischen Direktinvestitionen steigen. Die Budget- und Handelsbilanzdefizite vermindern sich. Mittlerweile sind überall die Eigentumsrechte klar definiert und Wirtschaftskontrollmechanismen etabliert. Die Privatisierung der Staatsbetriebe ist praktisch abgeschlossen. Einige Länder bereiten sich auf den Einstieg in die Eurozone vor. Slowenien führt als erstes Land ab 2007 die Gemeinschaftswährung ein.

Allerdings spiegeln sich diese positiven Entwicklungen nur sehr beschränkt auf dem Arbeitsmarkt wider<sup>4</sup>. Nur in wenigen Fällen ist es gelungen, die hohe Arbeitslosigkeit (zwischen 10 und 19 Prozent) zu verringern. Ein relativ großer Teil des Bruttosozialprodukts muss für soziale Maßnahmen ausgegeben werden. Trotzdem können die sozialen Strukturen und Institutionen in den betreffenden Ländern die negativen Effekte der Wirtschaftsreorganisation nur beschränkt auffangen. Die Bildungs- und Forschungseinrichtungen leiden an Unterfinanzierung.

Einige Wahrnehmungen und Verhaltensmuster betreffen auch die Frage des Generationswechsels. Wie Umfragen zeigen, sind der Lebensstil und die persönlichen Einstellungen junger Menschen in den neuen EU-Beitrittsländern mittlerweile denen der Jugendlichen in den alten Mitgliedsstaaten sehr nahe gekommen<sup>5</sup>. Aus bestimmten Antworten lässt sich sogar eine stärkere „Internationalisierung“ des Denkens, als bei den West-Jugendlichen, ablesen. So halten im Vergleich zum Westen doppelt so viele junge Menschen in den postkommunistischen Ländern Fremdsprachenkompetenz für eine essenzielle Fähigkeit, um einen guten Beruf ausüben zu können.

## Deutsche Europapolitik

Die Bundesrepublik Deutschland war einer der wichtigsten Akteure der beschriebenen Entwicklung des postkommunistischen Raums und zwar nicht nur als ein maßgebliches Mitglied von EG/EU und somit als externer Faktor, sondern gewissermaßen auch intern. In Deutschland spielten sich der postkommunistische Umbruch und das Zusammenwachsen des Kontinents nach der deutschen Wiedervereinigung in verdichteter Form ab. In einem größeren institutionellen Rahmen betrachtet, hatten die NATO und EU bei dieser Neugestaltung Europas eine herausragende Rolle inne. Dass dies so war, lag einerseits am Drängen der postkommu-

<sup>4</sup> *Osteuropas Bevölkerung auf dem Weg in die Demokratie. Repräsentative Untersuchung in Ostdeutschland und zehn osteuropäischen Transformationsstaaten*, Hg. G. Pickel, Wiesbaden 2006; *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, Hg. N. Barr, Washington D.C. 2005; M. Dauberstädt, *Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2004, Nr. 5-5, S.15-24.

<sup>5</sup> *Europäische Kommission: Youth in New Europe*, „Candidate Countries Eurobarometer“ 2003, Nr. 1, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/ceeb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/ceeb_en.htm) (Stand: 21. November 2006); J. Riordan, *Young people in Post-communist Russia and Eastern Europe*, Aldershot 1995; A. Heuberger, *Es ist nicht leicht, jung zu sein... Jugend und Jugendkulturen in West- und Osteuropa*, Bonn 1992.

nistischen Staaten, möglichst schnell eine neue institutionelle Einbindung zu finden. Organisationsintern war entscheidend, dass der stark institutionelle Impetus deutscher Außenpolitik die Überlegungen und Entscheidungsprozessen beeinflusste, wie Westeuropa auf den Zusammenbruch des Ostblocks reagiert solle und dass die deutsche Politik mit Frankreich einen europapolitisch schwergewichtigen Partner hatte, der eine solche Politik ebenfalls als *raison d'état* außen- und europapolitischen Agierens begriff.

Sowohl in Bezug auf die NATO und EU waren die Debatten zu Beginn der 1990er Jahre von einer Auseinandersetzung zwischen „Realisten“ und „Institutionalisten“ geprägt gewesen. Die Realisten befürchteten durch die Aufnahme militärisch schwacher Staaten im Osten Europas für die NATO eine Schwächung in verschiedener Hinsicht. Erstens erwüchsen der Allianz damit Verpflichtungen, für die keine militärischen und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten zu erkennen seien. Zweitens könnte oder wollte sie im Ernstfall diese Verpflichtungen kaum einhalten (z. B. bei einem Konflikt um ein kleines Land wie Estland). Beides würde nicht nur die Konsens- und Entscheidungsfindung in der NATO belasten, sondern auch die Glaubwürdigkeit der Organisation beeinträchtigen. Drittens kämen, um Glaubwürdigkeit herzustellen, immense Kosten auf die NATO zu. Und viertens würde schließlich das jetzt glücklicherweise beendete Klima des Kalten Krieges reaktiviert, weil eine Ausdehnung der NATO zwangsläufig Bedrohungspereptionen in Moskau hervorriefen.

Es war die deutsche Politik unter der konservativen Regierung Kohl, die dem gegenüber bereits ab 1993 aktiv für eine institutionalistische Sichtweise bestehender europäischer und transatlantischer Organisationen plädierte<sup>6</sup>. Eine Ausdehnung der NATO werde das sicherheitspolitische Vakuum ausfüllen, das der Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion hinterlassen habe. Die Länder im Osten würden in eine Struktur einbezogen, die ihnen auf Grundlage von Art. 5 des Washingtoner Vertrags nicht nur Sicherheit biete, sondern träten diese Länder damit zugleich einer politischen und Wertegemeinschaft bei, die die Legalität und das Regelwerk der transatlantischen Gemeinschaft als Grundlage des Verständnisses ihrer nationalen Existenz in Europa und ihres Verhältnisses zu den anderen europäischen Staaten determinierte. Zwar sei in Bezug auf die NATO klar, dass Kompatibilität mit den westlichen Streitkräften hergestellt werden müsse, aber gerade weil keine Bedrohung aus dem Osten mehr existiere, würden die Kosten der Transformation überschaubar bleiben – geringer jedenfalls als jene, die aufgewendet würden, wenn diese Länder nicht den kollektiven Schutz der Allianz genössen und sicherheitspolitisch-militärisch individuell oder subregional agieren müssten.

Eine ähnliche Debatte spielte sich in Bezug auf die Erweiterung der (damals noch) Europäischen Gemeinschaft ab. Hier ging es weniger um das Ob, weil schon

---

<sup>6</sup> Siehe dazu relevante Kapitel in: G. Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 2004 (Böck'sche Reihe, Bd. 1291); Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München 2003; S. Fröhlich, *Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik. Persönliches Regime und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung*, Paderborn 2001.

aus historisch-moralischen Gründen das Drängen der postkommunistischen Länder in die Gemeinschaft nicht zu negieren war. Aber die Debatte um das Wie gestaltete sich umso schwieriger, weil die ökonomischen und sozialen Anpassungsprozesse erheblich diffizilere Probleme aufwarfen, als die westliche Ausrichtung und die „Zivilisierung“ der Armeen dieser Länder.

Auch hier war die deutsche Politik Schrittmacher. Deutschland schloss zunächst in den Jahren 1991 und 1992 zahlreiche Kooperations- und Partnerschaftsabkommen mit den postkommunistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa<sup>7</sup>. In diesen Verträgen über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit ging es in der Regel um die Absicht, die Kooperation im wirtschaftlichen, industriellen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und Umweltschutzbereich zu verbessern, sowie um den Gewaltverzicht und die Etablierung von Konsultationsmechanismen. Einen besonderen Stellenwert hatte schon zu diesem Zeitpunkt die vertragliche Bekundung Deutschlands, den EG-Beitritt dieser Länder oder die Annäherung an die Gemeinschaft zu unterstützen.

Bemerkenswert ist, dass diese Neuausrichtung deutscher Ostpolitik im *Mainstream* der deutschen politischen Klasse Konsens war. In allen Parteien gab es verschiedentlich Widerstände gegen diese Ostpolitik. Aber die große Mehrheit der Entscheidungsträger war sich in dieser Zielsetzung einig. Schließlich schwenkten nach der Regierungsbeteiligung im Jahre 1998 auch die Grünen auf eine institutionalistisch begriffene der NATO-Osterweiterungspolitik ein.

Dieser integrationspolitische Impetus deutscher Ostpolitik hatte einen ebenso starken komplementären Impetus in Richtung Vertiefung der Integration der bestehenden Gemeinschaft. Die persönlich auch noch besonders prononciert vorgetragene europapolitische Überzeugtheit des damaligen Bundeskanzlers gab dieser Ausrichtung einen zusätzlichen Schub. Sie drückte sich unter anderem in der Bereitschaft aus, die Deutsche Mark durch eine europäische Gemeinschaftswährung zu ersetzen – eine Maßnahme, die in der deutschen Bevölkerung keineswegs populär war. Dieses Bemühen um eine gesamteuropäische Integration und die evidente Bereitschaft, einer nationalen Machtpolitik eine Absage zu erteilen und die Verfolgung nationaler egoistischer Interessen einem größeren und integrierteren Europa unterzuordnen, war für den weiteren Verlauf der europäischen Entwicklung von großer Bedeutung. Die deutsche Regierung widerlegte damit viele Vorbehalte und Befürchtungen, die in den Vereinigungsjahren 1989 und 1990 die meisten Europäer sehr skeptisch auf die deutsche Vereinigung hatten blicken lassen.

Grundlage der Vertiefung der Gemeinschaft wurde der nach zähen Verhandlungen im Dezember 1991 auf dem europäischen Gipfel in Maastricht verabschiedete „Vertrag über die Europäische Union“<sup>8</sup>. Mit der Etablierung der Europäischen Union als neuen Rahmen der Europäischen Gemeinschaften erlangte die Integration eine qualitativ neue Stufe. Der Vertrag definierte die Aufgaben, Ziele und Politiken der EG neu und hatte damit weitreichende Folgen für die deutsche Innen- und Außenpolitik. Mit der Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion

<sup>7</sup> Fundstellennachweis für die respektiven Verträge: Bundesgesetzblatt (BGBl) II Fundstellennachweis B 2006.

<sup>8</sup> Vertrag von Maastricht 1991: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU_treaty.html) (Stand: 21.11.2006).

(WWU) wurde einer der Kernbestandteile nationaler Souveränität, nämlich die Verfügungsgewalt über die eigene Währung, auf eine supranationale Institution übertragen. Analoges passierte durch die Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen, die sich auf zahlreiche Bereiche im Rahmen der drei „Pfeiler“ beziehen, welche die Europäischen Gemeinschaften, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz und Inneres darstellen.

Der institutionelle Impetus, der von Anfang an in enger Kooperation vor allem mit Frankreich realisiert wurde, führte schließlich im Jahre 1997 zum Vertrag von Amsterdam. Damit wurde die Vergemeinschaftung des Asylrechts, die Geltung der EU-Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsländer untereinander und – unter Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes – die Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft bei gleichzeitigem Wegfall der Kontrollen an den Innengrenzen geregelt. Außerdem wurde die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Westeuropäische Union (WEU) als integraler Bestandteil der EU, die Ernennung eines Generalsekretärs des Rates als Hoher Vertreter für die GASP und Änderungen im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen vorgesehen. Hinsichtlich der Organe der Union wurden u.a. die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments (EP) im Bereich des Mitentscheidungsverfahrens, die Ausdehnung der Bereiche mit Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Zustimmung des EP bei der Benennung des Kommissionspräsidenten und Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen einer interessierten Gruppe von Mitgliedstaaten beschlossen.

Die Regierung Schröder/Fischer setzte diese Politik im Wesentlichen fort. Der Vertrag von Nizza im Jahre 2001 legte zusätzlich Neuregelungen in den Bereichen Stimmenwägung im Rat, Größe und Zusammensetzung der Kommission, Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sowie Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, fest.<sup>9</sup> Darüber hinaus gab es die für die Osterweiterung der Union entscheidenden Beschlussfassungen über die Erweiterung und eine Erklärung zur Erweiterung, die die zukünftige Sitzverteilung im EP sowie die Stimmengewichtung im Rat und in den Ausschüssen betraf.

Alle diese Veränderungen, die innerhalb nur eines Jahrzehnts die Erweiterung der Union um einen großen Teil der postkommunistischen Staaten in der östlichen Hälfte Europas ermöglichten und zugleich die Vergemeinschaftung europäischer Politik auf vielen Ebenen supranationalisierten sowie die Bundesrepublik noch erheblich stärker als bisher in Europa einbanden, waren von der deutschen Außenpolitik wesentlich vorangetrieben worden. Dabei ist festzuhalten, dass jene Abkommen, die auf eine stärkere Vergemeinschaftung europäischer Politik zielten, aufgrund des Widerstandes stärker national orientierter Länder oder politischer Eliten meist hinter den Vorstellungen und Bemühungen deutscher Politik zurückblieben.

In praktisch analoger Weise agierte die deutsche politische Klasse in Bezug auf die NATO. Hier ging es zwar nicht um eine Supranationalisierung von Entscheidungsprozessen, soweit sie den möglichen Einsatz von Streitkräften betreffen.

---

<sup>9</sup> Vertrag von Nizza 2001: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (Stand: 21.11.2006).

Wie bei der EU, ging es aber darum, den europäischen Raum zu integrieren, indem der Wertekanon und die rechtliche Basis sicherheitspolitisch-militärischen Agierens verbindlich gemacht, die institutionellen Strukturen ausgedehnt und die Kooperations-, Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozesse „kollektiviert“ würden.

Ein wesentlicher erster praktischer Schritt dazu war eine Vereinbarung der NATO-Mitglieder auf ihrem Prager Gipfel im Januar 1994. Sie beschlossen, die sicherheitspolitisch-militärische Kooperation mit den ehemaligen Warschauer-Pakt- und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie anderen europäischen Staaten in einem „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) genannten Programm zu institutionalisieren. Auf dieser Grundlage etablierten die Bundesrepublik Deutschland und andere NATO-Staaten vielfältige militärische Kooperationen mit ihren östlichen Nachbarländern. Den Beginn einer Reihe von Schritten zu einer vollständigen Integration des postkommunistischen Raums im Rahmen der NATO bedeutete der Beschluss über den Beitritt Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns zur NATO im Jahre 1997. Der Beitritt dieser Länder selbst erfolgte dann im März 1999. Schneller als gedacht und vor allem der Initiative des neuen US-Präsidenten George W. Bush zuzuschreiben war dann der nur zweieinhalb Jahre später gefasste Beschluss, weitere sieben postkommunistische Länder in die NATO aufzunehmen. Die Umsetzung erfolgte 2004.

### Deutsche außenpolitische Kultur

Von den meisten Wissenschaftlern wird der integrationspolitische Impetus deutscher Außenpolitik, der parteiübergreifend ist, mit der außenpolitischen Kultur des Landes erklärt<sup>10</sup>. Dieser Impetus wurde bei der durch den Umbruch im Osten Europas bewirkten Veränderung fundamentaler Rahmenbedingungen nicht nur in seiner Substanz nicht verändert, sondern sogar noch verstärkt. Die Realistische Schule der Forschung über Außenpolitik und Internationale Beziehungen tat sich schwer damit, dass der außenpolitische Kurs der „alten“ Bundesrepublik, den man nicht zuletzt in dem territorialen und politischen Ergebnis des Zweiten Weltkriegs und der Entsouveränisierung Deutschlands begründet sah, auch nach der Wiedervereinigung und der Herstellung vollständiger Souveränität beibehalten wurde. Teilweise ist geradezu auf Unverständnis gestoßen, dass die „realistische“ Forderung nach einer „klaren“ Definition nationaler Interessen von der Mehrheit der politischen Klasse mit dem Hinweis auf eine nach wie vor gegebene prinzipielle Übereinstimmung deutscher und europäischer Interessen und mit einer Absage an eine stärker an nationalen Egoismen orientierten Politik beantwortet wurde.

<sup>10</sup> H. W. Maull, *Außenpolitische Kultur*, [in:] *Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen*, Hg. K.-R. Korte, W. Weidenfeld, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 375), Opladen 2001, S. 645-669; K.-H. Kamp, P. R. Weidemann, *Deutsche Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur*, Berlin 2000; G. Breit, *Politische Kultur in Deutschland*, Schwalbach/Ts. 2004 (Uni-Studien Politik: Eine Einführung); A. Pradetto, *The Polity of German Foreign Policy: Changes since Unification*, [in:] *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, ed. by H. W. Maull, Palgrave-London 2006, S. 15-28.

Der Begriff „politische Kultur“ wurde entscheidend von Gabriel A. Almond und Sidney Verba geprägt<sup>11</sup>. Sie verstanden politische Kultur als eine Menge von Haltungen, Wertvorstellungen und Gefühlen, die dem politischen Prozess Ordnung und Sinn verleihen; politische Kultur ist demnach die subjektiv-psychologische Dimension der Politik. Übertragen auf die Außenpolitik kann die politische Kultur diesem Verständnis nach als „Gesamtheit der historisch fundierten, (außen-) politisch bedeutsamen, über die Zeit relativ stabilen Einstellungen und Verhaltensweisen einer Gesellschaft“ gegenüber der Politik<sup>12</sup> verstanden werden. Dabei geht es um Wahrnehmungs- und Deutungsmuster von Außenpolitik sowie außenpolitische Wertorientierungen. Insbesondere die letztgenannten Komponenten wirken ausschlaggebend auf die Ziel- und Interessendefinitionen nationalstaatlicher Außenpolitik. Und schließlich basieren auch Entscheidungsoptionen und Handlungsrepertoires der Akteure in einem bestimmten Maße auf der außenpolitischen Kultur. In diesem Sinne legitimiert die außenpolitische Kultur einerseits die Außenpolitik und bestimmt andererseits deren Handlungsorientierungen. Dieses Prinzip manifestiert sich in Form von Handlungsmaximen, die in den Rollenkonzepten der Entscheidungsträger aufgegriffen werden<sup>13</sup>.

1945 war eine Zäsur gerade auch für die deutsche außenpolitische Kultur. Die Anfänge einer nachkriegsdeutschen außenpolitischen Kultur wurden von einer kleinen politischen Elite und von den Besatzungsmächten begründet – unter dem Eindruck und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus, dem Krieg und der Niederlage. Die außenpolitische Kultur verfestigte sich über Konsensbildung zunächst in der gesamten politischen Elite, anschließend durch Sozialisierung auch in der Bevölkerung. In den 1960er Jahren hatte sich die außenpolitische Kultur der „Zivilmacht Deutschland“ (Hanns W. Maull) weitgehend konsolidiert. Das damals entstandene Fundament politischer Kultur besteht bis heute. Wie Untersuchungen zeigen, hat es sich nur in einigen Teilbereichen modifiziert, ansonsten weist es ein hohes Maß an Kontinuität auf.

Als Grundlagen der außenpolitischen Kultur Deutschlands erkennt Kerry Longhurst<sup>14</sup> die Ablehnung der NS-Politik und das Bekenntnis zur außenpolitischen Bewältigung der deutschen Vergangenheit, die Westwendung und -bindung und die Absage an einen „deutschen Sonderweg“, die Verankerung Deutschlands in der „Gemeinschaft der westlichen Demokratien“ und die Anlehnung an die USA und Frankreich, das Streben nach Berechenbarkeit und Verlässlichkeit, die Skepsis gegenüber militärischer Macht als Mittel von Außenpolitik, die Überwindung des Nationalismus durch Integration und Relativierung der Souveränität, die Orientierung an wirtschaftlichem Wachstum und gesellschaftlichem Wohlstand statt territorialer Expansion, Machtgewinn und Großmachtstatus und schließlich bis 1990 das Offenhalten der deutschen Frage mit Blick auf die angestrebte Wiedervereinigung. Damit

<sup>11</sup> G. A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

<sup>12</sup> H. W. Maull, *op. cit.*, S. 647.

<sup>13</sup> *Ibidem*, S. 649.

<sup>14</sup> K. A. Longhurst, *Strategic Culture. The Key to Understanding German Security Policy?*, Birmingham 2000.

zusammenhängend bestünden die „traditionellen Positionen“ der außenpolitischen Kultur Deutschlands in spezifischen normativen Vorgaben durch das Grundgesetz für die Außenpolitik, Wiedergutmachung und Sonderbeziehung zu Israel, außenpolitisches Engagement gegen massive Menschenrechtsverletzungen, Ablehnung von Bundeswehr-Einsätzen jenseits von Selbst- und Bündnisverteidigung und weltwirtschaftlicher Liberalismus. Von Vorgenanntem leiteten sich wiederum die Verfahrensweisen der außenpolitischen Kultur Deutschlands ab: prinzipieller Multilateralismus, Engagement für Institutionalisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, Engagement für Vertiefung und Erweiterung von EU und NATO, gesamteuropäische Entspannungs- und Kooperationsbemühungen (KSZE/OSZE), Bereitschaft zu Verzicht bzw. Übertragung von Souveränität, „Kultur der Zurückhaltung“: kein Führungsanspruch und keine national-egoistische Interessenpolitik, Ausgleich potentieller Gegensätze durch eine vermittelnde Politik des „Sowohl-als-auch“.

Nach der Wiedervereinigung beeinflussten zwei bereits genannte Entwicklungen die außenpolitische Kultur Deutschlands. Eine betraf die Auflösung der Blockstrukturen und die Notwendigkeit der Neuorganisation Europas und drückte sich in der Unterstützung für die Transformation postkommunistischer Länder und deren Integration in der EU und NATO aus. Die zweite bestand in der negativen Seite des Kollapses bisheriger Ordnungsstrukturen, nämlich die jugoslawischen Nachfolgekriege, verbunden mit der Herausforderung politischen und militärischen Krisenmanagements. Der erste Aufgabenbereich schlug sich in der maßgeblichen Mitwirkung der deutschen Außenpolitik bei der EU-Integration und -Erweiterung sowie der NATO-Erweiterung nieder. Die zweite Problemstellung hatte verfassungsrechtliche Klarstellungen über Einsätze der Bundeswehr außerhalb des Verteidigungsauftrages und -gebietes zur Folge zusammen mit der praktischen Konsequenz von Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

Außen- und sicherheitspolitisch relevante Zäsuren des post-bipolaren Jahrzehnts waren außerdem die von der UNO geforderte und ohne deutsche Beteiligung 1991 durchgeführte militärische Intervention nach der Besetzung Kuwaits durch den Irak 1990, die Terroranschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001, die die Angst vor dem Terrorismus steigerten, der Afghanistan-Krieg im Oktober 2001 und schließlich der Irak-Krieg 2003.

Die Analysten sind sich weitgehend einig, dass es trotz dieser einschneidenden Ereignisse keinen wirklichen Bruch mit der „altbewährten“ Kultur gab. Wenn Differenzen zur außenpolitischen Kultur vor 1990 anzutreffen sind, handele es sich eher um Akzentverschiebungen und Modifikationen, die im sicherheitspolitischen Bereich spektakulärer seien, als auf anderen Gebieten.

### **Deutsche Außenpolitik, europäische Integration und postkommunistische Weltordnungspolitik**

Der europäische Integrations- und Transformationsprozess ist nicht beendet. Die innere Konsolidierung, das Zusammenwachsen von Ost und West sowie eine erfol-



reiche Nachbarschaftspolitik gegenüber dem nördlichen Afrika, dem Nahen Osten und dem (noch) nicht in der NATO und EU integrierten osteuropäischen Raum erfordert erhebliche Anstrengungen und Leistungen. Aber der Erfolg der Integration weiter Teile Ostmittel-, Nordost- und Südosteuropas in der Zeit seit den großen Umbrüchen Ende der achtziger Jahre sind eine gute Grundlage für die Inangriffnahme dieser Aufgaben. Die Konsolidierung Europas als einheitlicher Rechtsraum und als vereint-föderales, demokratisches, sozial-marktwirtschaftliches und den Frieden in der Welt förderndes Modell ist nicht nur für den Kontinent von ungeheurer Bedeutung und historisch gesehen die Erfüllung des Traums von Generationen von Europäern aus den vergangenen Jahrhunderten. Diese Konsolidierung ist in der gegenwärtigen Weltumbruchsituation ein wesentlicher Beitrag zur Schaffung einer postkommunistischen und postbipolaren Weltordnung.

In diesem Prozess ist der Geltungsbereich institutionalistischer Prinzipien in Europa erheblich ausgedehnt worden. Die Sozialisierung von Eliten im Sinne einer Verrechtlichung regionaler und internationaler Beziehungen und eines europäischen Multilateralismus schreitet voran. Eine Reihe von oben zur deutschen außenpolitischen Kultur gezählten Merkmalen sind mittlerweile Charakteristika europäischer (inklusive osteuropäischer) politischer Kultur geworden. Multilateralismus, Verrechtlichung und Institutionalisierung gehören als *set* von Handlungsmaximen und Rollenkonzepten zum durchschnittlichen europäischen Credo und die meisten Länder der Europäischen Union handeln danach. Eine deutsche Besonderheit stellt das Bewusstsein der prekären Stellung dar, die sich aus der Größe und Macht des Landes ergibt und die immer wieder erfolgende Selbstvergewisserung und Beateuerung gegenüber der Umwelt darstellt, dass Deutschland keinen „Sonderweg“ einzuschlagen gedenke. Andererseits ist auch ein zunehmend selbstbewussteres Auftreten sowohl in Europa, als auch auf der Weltbühne signifikant.

Auch verändert sich außenpolitische Kultur und sie kann sich gerade in Umbruchzeiten relativ schnell wandeln. Vielleicht hätten sich bei einem durchschlagenden Erfolg US-amerikanischer Politik im Irak und Afghanistan, sowie der gerade mit großem deutschem Engagement betriebenen Demokratisierung Afghanistans einige Konstanten deutscher Außenpolitik, gerade was die „Kultur der Zurückhaltung“, die Multilateralität und den Anspruch einer „Zivilmacht“ anbelangt, relativiert. Dafür gab es nach den schnellen Kriegserfolgen im Oktober 2001 in Afghanistan und im März 2003 in dem Irak auch in Deutschland einige Anzeichen und zwar sowohl in der Politik, als auch in der Öffentlichkeit und der begleitenden bzw. analysierenden Wissenschaft. Fünf Jahre nach den Terroranschlägen auf New York und Washington ist allerdings keine Rede mehr davon, dass sich mit dem 9/11 alle Parameter in den internationalen Beziehungen verändert hätten und nichts mehr so sei, wie zuvor.

Die Suche nach einer Exit-Strategie im Irak beschleunigt auch die Suche nach einer Exit-Strategie in Afghanistan. Dies bedeutet, dass nach einer kurzen Phase eines verstärkten „militärischen Internationalismus“ wieder eine Intensivierung der europapolitischen Konzentration deutscher Außenpolitik auch unter dem Blickwinkel globaler Ordnungspolitik zu gewärtigen ist. Eine wesentliche Schlussfol-

gerung deutscher Politik nach dem Ende des Kalten Krieges war, dass der Verfolgung der Ziele Frieden, Sicherheit, Achtung der Menschenrechte und Wohlstand unter den neuen, kontingenteren Bedingungen internationaler Politik, die in Europa bestmöglich realisierbare Basis dadurch finde, dass die Integration des europäischen Kontinents und die Verstärkung Europas als globaler Akteur vorangetrieben werde. Die Ereignisse der vergangenen Jahre, die Erfahrungen mit einer Politik verstärkter Unilateralität und „pro-aktiver“ Nutzung militärischer Kapazitäten als Instrument der Außen- und Weltordnungspolitik, sowie nicht zuletzt die Schwierigkeiten, vor denen auch die deutsche Außenpolitik und die Bundeswehr vor allem bei ihrem internationalen Engagement in Afghanistan stehen, bestätigen in der Praxis die Richtigkeit der tradierten Grundlagen und Grundmuster deutscher Außenpolitik. Weltordnungspolitische Vorstellungen – von internationaler Verrechtlichung über die Proliferationsproblematik bis zum Klimaschutz – sind am ehesten im Rahmen der Europäischen Union in Erfolg versprechende Strategien und Politiken umzusetzen und in das globale Geschehen einzubringen.

Dennoch scheint auf der konkreten Politikebene in einem gewissen Ausmaß auch in Deutschland die Frage der Multilateralität in Grenzfällen disponibel geworden zu sein. Dies war schon 1991 beim Vorpreschen bei der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens der Fall gewesen. Und diese Politik ging bis zur Aussage Schröders im Jahre 2002 hin, Deutschland werde sich auch im Falle eines Beschlusses des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nicht an einem militärischen Vorgehen gegen den Irak beteiligen. In Teilbereichen gibt es eine starke Kontinuität der Politik, in anderen – z. B. bezüglich der strikten völkerrechtlichen Bindung von Einsätzen der Bundeswehr im Ausland – ist der Konsens nicht mehr in gleicher Weise gegeben. Bei aller Kontinuität lassen sich die Veränderungen in den Einstellungen und Werthaltung deutscher Außenpolitik im Kontext der neuen Rahmenbedingungen und politischen Zielsetzungen auf folgenden Nenner bringen. Erkennbar ist eine Europäisierung und eine Verstärkung des auf Europa gerichteten Impetus bei gleichzeitigem Annehmen einer aktiveren Rolle – auch militärisch – in der internationalen Politik. Sichtbar sind ein größeres Engagement, eine größere Verantwortungsbereitschaft und auch ein größeres Selbstbewusstsein bei gleichzeitigem Vorbehalt gegenüber einer Führungsrolle Deutschlands und einer machtpolitisch motivierten Nutzung der Bundeswehr als Instrument der Außenpolitik. Stattdessen ist der Versuch deutlich, sowohl die bundesrepublikanischen Traditionen, als auch die neuen Anforderungen gerade in der Frage von Militäreinsätzen in Übereinstimmung zu bringen. Diese Charakteristika mögen im Einzelfall den Eindruck widersprüchlicher außenpolitischer Diskussions- und Entscheidungsprozesse erwecken. Für eine produktive, weil nicht zu Unbedachtheit und Selbstüberschätzung neigende Rolle Deutschlands in Europa und der Welt und für eine hierauf bezogene konkrete Ausformung deutscher Außenpolitik scheint dies gleichwohl ein durchaus brauchbares und den komplexen post-bipolaren Verhältnissen angemessenes Fundament zu sein.

**Postkomunistyczna transformacja Europy i niemiecka polityka europejska**  
**Streszczenie**

Niniejszy artykuł należy rozumieć jako próbę szkicu inwentaryzującego rozwój Europy od czasu zmian z końca lat 80. i początku 90. ubiegłego stulecia. Na pierwszym planie znajduje się wschodnia, postkomunistyczna część kontynentu w kontekście niemieckiej polityki europejskiej w tamtym okresie. Podkreślone zostały różne czynniki, które korzystnie wpłynęły na rozwój systemów demokratycznych i wolnorynkowych oraz ich konsolidację. Poza determinantami historycznymi, politycznymi, ekonomicznymi i kulturalnymi, szczególna rola została przypisana trzem czynnikom: po pierwsze integracyjno-instytucjonalnemu celowi ważnych aktorów sceny zachodnioeuropejskiej ze spojrzeniem na zjednoczoną Europę i wpływem tego na politykę Unii Europejskiej; związanej z tym, po drugie, perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej krajów postkomunistycznych; i po trzecie, faktycznemu brakowi alternatywy dla rozwoju demokracji i gospodarki rynkowej po upadku komunizmu. Inaczej, niż w Europie Środkowo-Wschodniej, przebiegały procesy transformacji w tych regionach i krajach, w których elity postkomunistyczne przyjmowały za nadrzędny cel *nation building* na podstawie braku etnicznej homogeniczności.

Na tym tle artykuł naświetla specyficzną rolę, jaką odegrała Republika Federalna Niemiec zarówno podczas respektywnych procesów rozwojowych w Europie Wschodniej, jak i w dziedzinie polityki rozszerzenia i pogłębienia integracji europejskiej. Naznaczone instytucjonalnie impulsy, strategię i działania niemieckiej polityki zagranicznej przyczyniły się w znacznym stopniu do zorientowania jednostek polityki wewnętrznej i zewnętrznej państw Europy Zachodniej i Wschodniej na wspólne cele oraz skoncentrowania się wokół wspólnego kanonu wartości. Proces ten pojmowany jest jako realizacja powstałej po II wojnie światowej kultury politycznej Europy, naznaczonej przez niemiecką kulturę polityki zagranicznej takimi cechami, jak multilateralizm, panowanie prawa i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych oraz integracja.

Konsolidacja Europy nie jest zakończona. Jednakże Unia Europejska od zakończenia czasów dwubiegunowości, stanowi skuteczne ramy dla realizacji takich celów jak pokój, bezpieczeństwo, poszanowanie praw człowieka i dobrobyt. Jest to – jako podsumowanie przemysłów – ważny wkład do stworzenia postkomunistycznego i postbipolarnego porządku świata.

Bogdan Koszel

## PARTNERSTWO FRANCUSKO-NIEMIECKIE NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU

### Wstęp

Bliższa współpraca francusko-niemiecka sięga lat 50. ubiegłego stulecia. W 1954 r. podpisany został francusko-niemiecki układ kulturalny, na mocy którego powołano do życia Komitet Studiów ds. Stosunków Francusko-Niemieckich (*Comité d'études des relations franco-allemandes* – CERFA). Było to centrum spotkań polityków i działaczy gospodarczych z obu krajów, w którym dochodziło do wymiany poglądów i powstawały różne projekty wcielane następnie w życie. Zasady współżycia obu państw do czasów współczesnych reguluje tzw. Traktat Elizejski, podpisany 22 stycznia 1963 r. W następnych latach kooperacja ta nabrała tempa, co znalazło swe szczególne uzewnętrznienie w zacieśnieniu na różnych szczeblach współpracy bilateralnej (przede wszystkim gospodarczej, wojskowej, naukowo-technicznej i na polu wymiany młodzieżowej) oraz w działaniach na rzecz budowy zjednoczonej Europy. W potocznym ujęciu oba kraje stały się „motorem” integracji europejskiej, a tandem francusko-niemiecki świecił przykładem i pokazywał, jak w Europie należy układać stosunki bilateralne.

### Zachwianie współpracy niemiecko-francuskiej w latach 1999–2002

W latach 90. wzajemne relacje układały się na ogół poprawnie, chociaż wielokrotnie iskrzyło na osi Bonn/Berlin–Paryż. Jowialny kanclerz Helmut Kohl szybko znalazł wspólny język z kostycznym, ale pragmatycznym Françoisem Mitterrandem i jego nieco pompatycznym następcą, Jakiem Chirakiem. Inaczej natomiast wyglądała sy-

tuacja w początkach rządów Gerharda Schrödera, które w latach 1998–2000 oceniano jako zastój w obustronnych relacjach, a w latach 2000–2002 wręcz jako regres. Pierwsze deklaracje rządu SPD/Zieloni napawały optymizmem, gdyż minister spraw zagranicznych RFN, Joschka Fischer, wyrażał poparcie dla kontynuacji polityki obu państw w kwestiach europejskich i relacjach bilateralnych. Zainteresowania utrzymaniem dobrych stosunków z Francją miało dowodzić powołanie na stanowisko doradcy kanclerza ds. polityki zagranicznej Brigitte Sauzay, urodzonej w Niemczech byleż tłumaczki Mitterranda. Codziennność świadczyła jednak o czym innym. Po wyborach i zmianie rządu kanclerz Schröder odbył wprawdzie pierwszą kurtuazyjną wizytę w Paryżu, ale nie przyjął zaproszenia prezydenta Chiraca na uroczystości 80-lecia zakończenia I wojny światowej w listopadzie 1998 r. Powszechnie znane były probrytyjskie sympatie nowego przywódcy RFN. Pozostawał on pod urokiem szefa Partii Pracy, Tony’ego Blaira i jego sukcesów wyborczych. Jeszcze jako kandydat na kanclerza, wspólnie z Blairem opublikowali głośny manifest mówiący o konieczności zreformowania socjaldemokracji i pozyskiwania zwolenników z „politycznego środka”. Już jako kanclerz federalny, Schröder rozszerzył wymianę poglądów z Blairem na temat poszukiwania rozwiązań alternatywnych między liberalizmem a socjaldemokracją w polityce wewnętrznej i zewnętrznej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że socjaliści francuscy z Lionelem Jospinem na czele energicznie odżegnywali się od tych pomysłów<sup>1</sup>.

Okres rozbieżności i sprzeczności w interesach obu państw wytyczały cezury – początkową wyznaczał szczyt Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r., a zamykało kopenhaskie posiedzenie Piętnastki w grudniu 2002 r. Lista wzajemnych zarzutów była długa: finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, warunki przyjmowania do UE nowych członków, funkcjonowanie unijnych instytucji, Pakt Stabilności i Wzrostu, przyszłość ustrojowa Unii Europejskiej, polityka transatlantycka, wzajemne oskarżenia o próbę hegemonii w UE. Apogeum tych nieporozumień przypadło na obrady Rady Europejskiej w Nicei (7–11 grudnia 2000), w trakcie których doszło do ostrego, poważnego starcia pomiędzy Chirakiem i Schröderem na tle nowego podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej.

Poziom napięcia na linii Paryż–Berlin musiał być na tyle duży, że w pewnym momencie obaj przywódcy uznali za konieczne poprawić obustronne stosunki. Specjalne raporty przygotowane w latach 1998–2000 przez Quai d’Orsay i Auswärtiges Amt oraz koncepcje przedstawione przez specjalnych koordynatorów stosunków niemiecko-francuskich, Rudolfa von Thaddena i André Borda (30 lipca 2002), jednoznacznie wskazywały, że budowa zjednoczonej Europy uzależniona jest od trwałości partnerstwa niemiecko-francuskiego<sup>2</sup>. W tej sytuacji, w 2001 r., kanclerz Schröder i prezydent Chirac uzgodnili, że niezależnie od dwukrotnych w ciągu roku konsultacji na najwyższym szczeblu przewidzianych Traktatem Elizejskim, dodatkowo

<sup>1</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 120; J. Kiwerska, *Stosunki niemiecko-francuskie*, [w:] P. Kalka, J. Kiwerska, *Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002)*, Poznań 2004, s. 310.

<sup>2</sup> R. von Thadden, *Der Elysée-Vertrag. Gestern-heute-morgen*, 15 I 2003, [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausenpolitik/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=3947&bereich\\_id=17&type\\_id=4](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id=3947&bereich_id=17&type_id=4).

będą się odbywały robocze i informacyjne spotkania kanclerza z prezydentem oraz ministrów spraw zagranicznych. Nabrały one rozmachu po spotkaniu Chirac–Schröder jesienią 2001 r. w niewielkiej miejscowości położonej na terenie Alzacji, Bläs-sheim. Nasilenie tych spotkań, nazwanych w żargonie dyplomatycznych „rundą lub procesem z Blässheim” (*Blässheim Prozess-Runde*), nastąpiło po zwycięskich dla dotychczasowej koalicji wyborach do Bundestagu 22 września 2002 r.<sup>3</sup>

### Wpływ konfliktu w Iraku na relacje bilateralne

Kampania wyborcza do Bundestagu niemieckich socjaldemokratów w 2002 r. nie pozostawiła wątpliwości w sprawie kursu polityki niemieckiej. Rzuciło się w oczy, że w przeciwieństwie do walki wyborczej z 1998 r., tym razem skupiła się ona głównie na problematyce zagranicznej, odwracając uwagę społeczeństwa od pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, rosnącego bezrobocia i braku skutecznego programu naprawy finansów publicznych. Perspektywa wojny z Irakiem stopniowo stawała się głównym tematem komentarzy w niemieckich mediach, w których często wypowiadali się politycy różnych opcji. Na ogół argumentowano, że brak jest podstaw prawnych do interwencji i twierdzono, że nie zostały wyczerpane jeszcze wszystkie możliwości pokojowego nakłonienia irackiego dyktatora do respektowania kolejnych rezolucji ONZ, odnoszących się do domniemanego programu zbrojeń atomowych i chemicznych Iraku. Antywojenne i antyamerykańskie nastroje zostały wykorzystane przez kanclerza w kampanii wyborczej. Przypuścił on bezpardonowy atak na Amerykanów za ich nieprzejednaną politykę wobec reżimu Saddama Husajna i jednocześnie krytykował Komisję Europejską za jej rzekomą „antyniemieckość”. Dotknęła ona przewodniczącego Komisji, Romano Prodiego i jego najbliższych doradców, nazwanych zespołem neoliberalnych profesorów lansujących wolnorynkowe idee importowane z Ameryki. Kanclerz mówił, że Bruksela nie rozumie systemu gospodarczego Niemiec i przepycha na siłę politykę stanowiącą śmiertelne zagrożenie dla niemieckiego przemysłu samochodowego, chemicznego i sektora bankowego. Czuł się dotknięty, że Amerykanie, ale też i brukselscy komisarze, najchętniej w roli kanclerza RFN widzieliby Edmunda Stoibera, szefa bawarskiej CSU, z którym, po miesiącach nieprzerwanej krytyki płynącej z Berlina, wiązano nadzieje na oczyszczenie atmosfery w relacjach z USA<sup>4</sup>.

Nietrudno było zauważyć, że politycy SPD zwrócili się w stronę renacjonalizacji polityki zagranicznej państwa i zaczęli skutecznie kwestionować adenauerowski dogmat o ścisłym związku bezpieczeństwa RFN z sojuszem z USA. Za użycie w ostatniej fazie kampanii wyborczej antyamerykańskiej retoryki Schröder zapłacił utratą bliskich kontaktów z Waszyngtonem oraz ochłodzeniem stosunków z Wielką Brytanią.

<sup>3</sup> P. A. Zervakis, G. von Gossler, *40 Jahre Elysee-Vertrag. Hat das deutsch-französischer Tandem noch eine Zukunft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, B. 3-4.

<sup>4</sup> K. Grzybowska, *Osamotnione Niemcy*, „Rzeczpospolita”, 30 IX 2002.

Niemcy były w pierwszym szeregu państw, które starały się zablokować amerykańskie działania na rzecz stworzenia szerokiego międzynarodowego frontu walki z Irakiem. Wspólnie z Francją i Rosją konsultowały plany w Radzie Bezpieczeństwa ONZ mające na celu stordedowanie akcji o charakterze militarnym<sup>5</sup>.

Jak było do przewidzenia, otwarty sprzeciw rządu berlińskiego wobec propozycji współdziałania w Iraku z Amerykanami Paryż przywitał z nieskrywanym zadowoleniem. Pod hasłami hołubionej budowy niezależnej od USA i NATO europejskiej tożsamości obronnej Francja przeciągnęła Berlin na swoją stronę i w niemiecko-francuskim tandemie dość wyraźnie wysunęła się na czoło. Postawa ta znalazła swój praktyczny wyraz we francusko-niemiecko-belgijskim weto w sprawie udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Turcji oraz nie przebiegającym w słowa potępieniu dla wojny w Iraku<sup>6</sup>. Osiągnięte w tym samym czasie porozumienia w sprawie dalszego finansowania polityki rolnej zostały ocenione jako zwycięstwo Paryża, gdyż zbieżne były bardziej z priorytetami Francji niż tradycyjnymi celami Niemiec. Generalnie nie ulegało wątpliwości, że osłabienie związku RFN z dwoma kluczowymi partnerami – USA i Wielką Brytanią, zwiększyło podatność rządu Schrödera na wpływy Francji. Wobec przejęcia inicjatywy przez prezydenta Chiraca w skłóconym ze Stanami Zjednoczonymi rządzie niemieckim zabrakło siły przebiccia do forsowania własnych rozwiązań nawet na forum Konwentu. Dominowało raczej przekonanie, że w Unii Europejskiej „tylko to ma sens, co można zrobić razem z Francją”. Jak skomentował to ciętym językiem Hans-Peter Schwarz, autor błyskotliwie napisanej książki o niemieckiej polityce zagranicznej, „w okresie niespełna dwóch lat Niemcy z roli co najmniej równorzędnego partnera Francji ześlizgnęły się na pozycję wielkiego Demandeur”<sup>7</sup>.

Oba państwa z dużą niechęcią odniosły się do tzw. listu ośmiu premierów (Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Dania, Hiszpania, Portugalia, Czechy, Polska) z końca stycznia 2003 r., popierających politykę amerykańską wobec Iraku. Inicjatywa ta całkowicie zaskoczyła Niemcy, Francję i przewodzących wówczas Unii Greków. Obnażyła także całkowity brak wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Przed publikacją listu nie został o nim również powiadomiony wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej, Javier Solana<sup>8</sup>.

„List 8” z 30 stycznia 2003 r. w Berlinie i Paryżu przyjęto wyjątkowo negatywnie, a krytyka skierowana była przede wszystkim pod adresem Polski. W RFN podpis polskiego premiera, Leszka Millera, potraktowany został jako wyraz niewdzięczności za niemieckie poparcie dla polskich starań o członkostwo w UE i pró-

<sup>5</sup> Szerzej zob.: K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantycznych*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 34, s. 10.

<sup>6</sup> Szerzej zob.: J. Bielecki, *Najpoważniejszy kryzys w historii NATO. Francja, Niemcy i Belgia blokują pomoc dla Turcji*, „Rzeczpospolita”, 15 II 2003.

<sup>7</sup> H.-P. Schwarz, *Republik ohne Kompaß. Anmerkungen zu deutschen Außenpolitik*, Berlin 2005, s. 152; M. Wiegel, *Deutsch-französischer Gipfel. Ein radikal neuer Ansatz*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19 IX 2003; H. Tewes, *Francja i Niemcy. Tańczące słonie i nowa Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 8 II 2003.

<sup>8</sup> *List, który podzielił Europę*, „Rzeczpospolita”, 3 I 2003; J. Bielecki, *Ryzykowna strategia*, *ibidem*, 15 II 2003; M. Ritzenhofen, *Die doppelte Herasuforderung. Deutschland, Frankreich und der irak-Krieg der USA*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog” 2003, nr 1, s. 5-10; *Osiol trojański Ameryki*, „Wprost”, 16 III 2003.

bę podminowania europejskiej tożsamości obronnej. Podobne negatywne opinie, lecz na jeszcze większą skalę wygłaszano we Francji. Prezydent Chirac publicznie strofował sygnatariuszy „listu 8”, a w szczególności Polskę, zalecając jej bardziej wstrzemięźliwe zachowania („avait perdu une occasion de se taire”<sup>9</sup>). Kolejny list dziesięciu szefów państw tzw. grupy wileńskiej (Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Macedonia, Chorwacja, Albania i Chorwacja) dodatkowo podzielił kontynent – zgodnie z terminologią amerykańskiego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda – na „starą” i „nową” Europę<sup>10</sup>.

Ze względu na zbliżającą się 40. rocznicę podpisania Traktatu Elizejskiego po obu stronach zauważyć można było zwiększoną aktywność. Po wspólnym wystąpieniu Schrödera i Chiraca w sprawie przyszłości nowej architektury europejskiej z połowy stycznia 2003 r. w kilka dni później Francja i Niemcy hucznie obchodziły 40-lecie podpisania Traktatu Elizejskiego. Kulminacyjnym punktem obchodów było uroczyste posiedzenie obu parlamentów w Sali Lustrzanej pałacu w Wersalu z udziałem 1180 deputowanych do obu parlamentów i polityków, którzy na przestrzeni dziesięcioleci wnieśli największy wkład w dzieło francusko-niemieckiego pojednania. We wspólnej 43-punktowej deklaracji przywódcy obu państw zapowiedzieli daleko idącą bilateralną współpracę w wielu dziedzinach, m.in. w polityce zagranicznej i obronnej, społecznej, kulturalnej, naukowo-badawczej. Od tej pory każdy 22 stycznia miał być uroczystie obchodzony w obu krajach jako „dzień francusko-niemiecki”<sup>11</sup>.

Korzystając z nadarzającej się okazji, 21 stycznia 2003 r. w siedzibie Instytutu Goethego w Brukseli, na spotkaniu z niemieckimi socjaldemokratami i francuskimi socjalistami, francuski komisarz ds. handlu w UE, Pascal Lamy i Günter Verheugen przedstawili śmiały projekt przekształcenia Francji i Niemiec w federację. W swych wystąpieniach, które jednocześnie ukazały się na łamach dzienników „La Libération” i „Berliner Zeitung”, postulowali oni powołanie w przyszłości wspólnych instytucji rządowych dla obu krajów. Francja i Niemcy miałyby prowadzić wspólną politykę zagraniczną, obronną i finansową. Lamy zaproponował utworzenie m.in. wspólnych, niemiecko-francuskich sił zbrojnych, przedstawicielstw dyplomatycznych oraz wspólnej reprezentacji interesów obu państw na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Berlin i Paryż powinny ponadto dążyć do wypracowania jednolitych założeń polityki budżetowej i ujednolicenia systemów podatkowych. Dla realizacji tego typu kompetencji federalnych miałyby powstać wspólne instytucje (kongres złożony z przedstawicieli obydwu parlamentów, cotygodniowe spotkania ministrów oraz stały sekretariat), odbywać się miały wspólne posiedzenia rady ministrów w kwestiach żywotnie interesujących oba kraje. W ramach specjalnej rady bliższą

<sup>9</sup> Chirac attaque de front les pays candidats, „Le Figaro”, 18 II 2003; Sans états d’âme, la Pologne s’est placée sous le parapluie américain, „Le Monde”, 17 II 2003.

<sup>10</sup> Dix pays d’Europe signent une lettre en faveur de la campagne de Washington contre Bagdad, „Le Monde”, 6 II 2003.

<sup>11</sup> B. Sauzay, *Deutschland-Frankreich; Die Herausforderung für die gemeinsame Zukunft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, B. 3-4; M. Koopman, *Leadership oder Krisenmanagement*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch französischen Dialog” 2003, nr 2, s. 19-34; S. von Oppeln, *Deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa. Das Ende einer privilegierten Beziehung*, *ibidem*, s. 11-18.



współpracę miały nawiązać regiony i organizacje pozarządowe. W zakończeniu komisarze stwierdzili, że inicjatywa ta nie zakłada stworzenia „wyspy bez mostów do Unii Europejskiej”, lecz stanowi polityczny projekt „wzmocnionej współpracy”, do której będą zapraszane państwa dążące do takiego samego celu<sup>12</sup>.

W celu dalszego wzmocnienia instytucjonalnych więzi w czerwcu 2003 r. Noël Lenoir i Hans-Martin Bury, ministrowie do spraw europejskich obu krajów, otrzymali tytuły generalnych sekretarzy do spraw współpracy francusko-niemieckiej i zostali zobowiązani do sprawowania pieczy nad przebiegiem wzajemnych ustaleń. Nasiloną została wymiana urzędników pomiędzy dwoma stolicami. Szczególnie dotyczyło to ministerstw spraw zagranicznych i ministerstw do spraw europejskich. W niektórych mniejszych krajach powołano wspólne ambasady. W sprawach obrony we wrześniu 2003 r. niemiecki generał Walter Szindler, po rocznym kursie w Wyższym Instytucie Obrony Narodowej w Paryżu, objął dowództwo francusko-niemieckiej brygady. W tym samym miesiącu w Berlinie miała miejsce niezwykle istotna wspólna rada ministrów, po której w Poitiers nastąpiło nie mniej znaczące spotkanie przedstawicieli 22 regionów francuskich i 16 niemieckich landów. Spore wrażenie na szczycie państw unijnych wywołało 16 października 2003 r. w Brukseli, wystąpienie prezydenta Chiraca, który wypowiadał się nie tylko w imieniu Francji, ale i Niemiec – zastępując nieobecnego na obradach kanclerza Schrödera, którego zatrzymało w Berlinie ważne głosowanie w Bundestagu<sup>13</sup>. Apogeum tych wystąpień, sugerujących możliwość unii francusko-niemieckiej przypadło na listopad 2003 r., kiedy na łamach „Le Nouvel Observateur” otwarcie na ten temat wypowiedział się minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin. Uznał on, że daleko idąca integracja obu państw jest niezaprzeczalnym faktem i proces ten to „jeden z zakładów historycznych, który Francja nie może przegrać”<sup>14</sup>.

W styczniu 2003 r., na marginesie obchodów rocznicy Traktatu Elizejskiego, w Berlinie obradował francusko-niemiecki parlament młodzieży. W osiemnastopunktowym katalogu przedsięwzięć planowanych na najbliższe lata znalazł się także projekt opracowania wspólnego podręcznika do nauki historii. W inicjatywę tę zaangażował się premier kraju związkowego Saary, Peter Müller, będący jednocześnie koordynatorem rządu do spraw współpracy kulturalnej z Francją. W marcu 2005 r. w Berlinie, wspólnie z francuskim ministrem edukacji François Fillonem, poinformował on o rozpoczęciu prac nad nowym podręcznikiem, którego pierwszy tom o identycznej treści i w obu językach, poświęcony wydarzeniom po II wojnie światowej, trafił do szkół w czerwcu 2006 r. Od jesieni tego roku miał służyć jako pomoc naukowa dla abiturientów w obu krajach<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> P. Lamy, G. Verheugen, *Pour une union franco-allemande*, „La Libération”, 21 I 2003; idem, *Plädoyer für einen deutsch-französischen Bund. Zwei EU-Kommissare fordern eine Annäherung in der Etat- und Steuerpolitik und den Aufbau gemeinsamer Institutionen*, „Berliner Zeitung”, 21 I 2003.

<sup>13</sup> Jacques alias Gerhard, „Le Monde”, 17 X 2003.

<sup>14</sup> *L'union franco-allemande refait surface*, „Le Nouvel Observateur”, 13 XI 2003.

<sup>15</sup> *Erstes deutsch-französisches Geschichtsbuch ist fertig*, „Die Welt”, 30 V 2006; H. Miard-Dela-croix, *Das gemeinsame Geschichtsbuch. Die ersten Reaktionen auf die französische Prüfaufgabe*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog” 2006, nr 2, s. 32-35.

Zgodnie z ustaleniami z października 2004 r. o promowaniu języka francuskiego w RFN i niemieckiego we Francji bezpłatnie rozpowszechniono w Niemczech 500 tys. broszur z informacjami o możliwości nauki języka sąsiada. Więcej – bo 800 tys. broszur z zachętą do studiowania niemieckiego, rozestano we Francji<sup>16</sup>.

## Konstytucja dla Europy

Szczególnym polem współpracy francusko-niemieckiej był aktywny udział obu państw w przygotowanie traktatu konstytucyjnego. Decyzja o zwiększeniu liczby państw kandydujących do członkostwa z 6 do 12, podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej UE w grudniu 1999 r. w Helsinkach, wyraziście postawiła na porządku dziennym konieczność zreformowania instytucji unijnych i nadania nowego kształtu integracji europejskiej. Jeszcze w trakcie Konferencji Międzyrządowej w maju 2000 r., która miała zbudować fundamenty pod późniejszy Traktat Nicejski, w kilku wielkich gazetach europejskich ukazał się wspólny artykuł byłego niemieckiego kanclerza Helmuta Schmidta i byłego prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estainga, postulujący utworzenie „twardego rdzenia” wewnątrz Unii Europejskiej. Autorzy tekstu zaprezentowali pesymistyczny pogląd, że ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego, przyszła integracja w gronie 30 państw będzie niemożliwa. Jedyną więc realistyczną alternatywą miała być integracja w gronie podobnych do siebie państw, członków unii walutowo-gospodarczej. Integracyjne centrum miałoby posiadać własne instytucje i decydować o tym, na jakich warunkach mogłyby przystąpić doń inne kraje<sup>17</sup>.

Znane wystąpienie Joschki Fischera z 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta, postulujące uchwalenie konstytucji europejskiej i zmiany instytucjonalne w Unii Europejskiej skierowane w stronę federalizmu, wywołało duży rezonans we Francji i spotkało się z licznymi komentarzami na łamach prasy, radia i telewizji. Lewicowy minister spraw wewnętrznych, Jean-Pierre Chevenement, stwierdził dosadnie, że struktura federalna odpowiada Niemcom, gdyż marzą oni o germańskim Świętym Cesarstwie Rzymskim i nie wyleczyli się z narodowego socjalizmu. Minister spraw zagranicznych Hubert Védrine uważał, że opinia europejska nie jest w stanie wiarygodnie zmierzyć i przewidzieć konsekwencji dla przyszłości poszerzenia Unii. Dlatego też nie nadeszła jeszcze odpowiednia pora, by zaistniałym wyzwaniom stawiać czoło. Poza tym nie będzie łatwym zadaniem wytypowanie państw, które miałyby stanowić rdzeń Europy, ustanowić wspomnianą przez Fischera politykę zagraniczną i obronną pod kontrolą Parlamentu oraz określić rolę, jaką mieliby zachować szefowie państw i rządy państw członkowskich. Krótko mówiąc, w propozycji Fischera widział on więcej pytań aniżeli rozwiązań<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Presse-Service, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder, 9 XII 2005, <http://bildungsklick.de/serviceText.html?serviceTextId=11391>.

<sup>17</sup> Tekst wystąpienia Schmidta i Giscarda d'Estainga zob.: *Wysokie pokoje i prezydent*, „Gazeta Wyborcza”, 13 V 2000. Szerzej: B. Koszel, *Przyszłość zjednoczonej Europy w koncepcjach Francji i Niemiec*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3.

<sup>18</sup> *Nein zum Bundesstaat*, „Der Spiegel”, 17 XI 2000.

Istniało dość powszechne oczekiwanie, że to właśnie rząd francuski w pierwszej kolejności publicznie określi swoje oficjalne stanowisko wobec niemieckich propozycji. I rzeczywiście, w kilka tygodni później, 27 czerwca 2000 r. w odnowionej siedzibie niemieckiego Bundestagu w Berlinie, J. Chirac – jako pierwszy w dziejach prezydent Francji w tym miejscu – wygłosił utrzymane w emocjonalnym tonie przemówienie do niemieckich deputowanych. Wskazując na konieczność unijnych reform, opowiedział się za poszerzeniem Unii o nowych członków i przygotowaniem konstytucji europejskiej, w której kompetencje Brukseli, państw i regionów podzielone byłyby tak, aby decyzje zapadały jak najbliżej obywatela. Z naciskiem podkreślił, że fundament europejskiej konstrukcji powinno być państwo narodowe, a nie federacja („Nos nations sont la source de nos identités et de notre enracinement”). Poparł pomysł stworzenia „grupy pionierskiej” (*groupe pionnier*), opartej na ścisłym francusko-niemieckim współdziałaniu, w której procesy integracyjne dokonywałyby się szybciej. Droga do tego ugrupowania byłaby otwarta dla innych państw pod warunkiem zadeklarowania wzmocnionej współpracy. Chirac nie widział jednak potrzeby prawnego osadzenia takiej grupy w dodatkowym traktacie i tworzenia dla niej specjalnego systemu instytucjonalnego<sup>19</sup>.

Komentatorzy zwrócili uwagę, że J. Chirac ostudził zapał federalistów. Nie odrzucał co prawda kategorycznie niemieckich propozycji, ale za pomocą figur retorycznych starał się rozwodnić koncepcje J. Fischera.

Po powołaniu Konwentu Europejskiego, który miał przygotować projekt konstytucji europejskiej, dochodziło stopniowo na tym forum do zbliżenia stanowiska niemieckiego i francuskiego. Jeszcze przed podpisaniem układu akcesyjnego z nowymi państwami oba kraje zdecydowały się na złożenie w Konwencie Europejskim wspólnej propozycji, opatrzonej tytułem *Niemiecko-francuski wkład w instytucjonalną architekturę Unii Europejskiej*. Wspólny dokument podpisany przez Schrödera i Chiraca składał się z sześciu punktów i stanowił swego rodzaju wypadkową koncepcji dotychczas forsowanych odrębnie przez oba kraje. Wedle tych założeń, szefa unijnej egzekutywy – Komisji Europejskiej, o szerszych niż dotąd prerogatywach, miałby wybierać Parlament Europejski. Każdy z krajów członkowskich miałby prawo do posiadania jednego komisarza. Drugiego „prezydenta”, czyli przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieraliby tworzący to ciało szefowie państw i rządów Unii. Rada – jak dotąd to było praktykowane – miałaby prawo do wyznaczania strategicznych kierunków rozwoju Unii i nadawania impulsu do działania jej poszczególnym instytucjom. Kadencja „prezydenta” Rady miałaby wynosić 2,5 roku lub 5 lat, lecz nie przesądzano, czy miałby on być równocześnie urzędującym prezydentem lub premierem któregoś z państw Unii. Ponadto w projekcie zmian uzgodniono powołanie unijnego szefa dyplomacji, który zasiadałby zarówno w Radzie, jak i w Komisji Europejskiej. Rewolucyjne zmiany zaproponowano we wspólnej polityce zagranicznej Unii, gdzie sugerowano, by decyzje w tym obszarze zapadały nie jednomyślnie.

<sup>19</sup> 27 juin 2000: *Extraits du discours prononcé par le Président de la République devant le Bundestag (Berlin)*, „Le Monde”, 28 VI 2000; „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein”. Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27 Juni 2000, „Blätter für deutsche und Internationale Politik” 2000, nr 8, s. 1017-1021.

nie (jak obecnie), ale większością głosów. Francja ze swej strony zgodziła się również z niemieckim postulatem w sprawie podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej większością kwalifikowaną<sup>20</sup>.

Przyjęcie przez Konwent Europejski w lipcu 2003 r. projektu pierwszej konstytucji dla UE w dużym stopniu można uznać za wspólny sukces niemiecko-francuski. W sprawie ustroju UE wypracowano formułę „wspólnoty (federacji) państw narodowych” i ten oksymoron był rozwiązaniem kompromisowym – choć bardziej w tym sensie, że można było mówić o nim głównie ze strony niemieckiej. Jak trafnie zauważył Helmut Schmidt, Francuzi zgodzili się na model federacyjny z powodów taktycznych, natomiast Niemcy opowiadali się za tym z wewnętrzznego, głębokiego przekonania<sup>21</sup>. Wspólnie przedstawiono na forum Konwentu cztery ważne propozycje dotyczące polityki bezpieczeństwa i obrony (28 listopada 2002), sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (28 listopada 2002), zarządzania gospodarką (22 grudnia 2002) oraz instytucji UE (16 stycznia 2003). W nowym projekcie podejmowania decyzji Francja w większym stopniu uwzględniała potencjał ludnościowy Niemiec i, zgodnie z ich oczekiwaniami, uprościła procedury głosowania. Niemalą zasługą obu państw było otwarcie szerszej drogi do użycia tzw. *enabling clauses*

i przyjęcie w projekcie traktatu konstytucyjnego możliwości wystąpienia z UE. Rozwiązanie takie pozwalało wprawdzie na opuszczenie UE z obawy przed daleko idącą utratą suwerenności, ale zarazem umożliwiało pozbycie się członka, który pragnąłby zablokować daleko idące projekty pogłębienia integracji. „Twardy rdzeń”, dopóki pozostawałby groźbą i biczem dyscyplinującym niesforne państwa, zasługiwał na pewną akceptację. Jego wprowadzenie w życie doprowadziłoby do rozbitcia wewnętrznej spójności Unii i utworzenia grupy hegemonicznej, roszczącej sobie pretensje do wyznaczania tempa integracji.

Po wprowadzeniu do projektu konstytucji poprawek korzystnych dla mniejszych państw Unii uroczyste podpisanie traktatu, z udziałem przedstawicieli wszystkich 25 państw członkowskich, nastąpiło 29 października 2004 r. w Rzymie. Zgodnie z artykułem IV-447, traktat podlegał ratyfikacji. Wejście w życie „Konstytucji dla Europy” przewidziano na dzień 1 listopada 2006 r.

Po ratyfikowaniu przez niemiecki Bundestag i Bundesrat traktatu konstytucyjnego (12 i 27 maja 2005), w Berlinie z dużymi obawami śledzono finał kampanii referendalnej we Francji. Zgodnie z wcześniejszymi pesymistycznymi prognozami, 29 maja 2005 r. Francuzi odrzucili traktat konstytucyjny, wywołując poważny wstrząs polityczny w Unii Europejskiej. Według oficjalnych danych podanych przez Minister-

<sup>20</sup> *Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union*, <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknoten=413&link=bp>; J. Bielecki, *Paraliż czy nowy początek. Mieszane reakcje na francusko-niemiecką propozycję reformy UE*, „Rzeczpospolita”, 16 I 2003; A. Rubinowicz, R. Sołtyk, *Francja i Niemcy proponują zasadniczą reformę Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 15 I 2003; *Paris et Berlin s'entendent sur un projet de direction bicéphale de l'UE*, „Le Monde”, 15 I 2003; *La proposition franco-allemande de double présidence de l'UE ne fait pas l'unanimité*, „Le Monde”, 16 I 2003; *Le projet franco-allemand salué par les «grands» pays*, „Le Figaro”, 16 I 2003.

<sup>21</sup> H. Schmidt, *Die Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer in der Welt von morgen*, München 2004, s. 1052.

stwo Spraw Wewnętrznych, przy udziale rekordowej liczby głosujących (69,9%), aż 54,87% uprawnionych zagłosowało w referendum przeciwko konstytucji europejskiej i tylko 45,13% było za<sup>22</sup>. Wyraźne, acz spodziewane, wotum nieufności dla tego projektu wyrażone nad Sekwaną wywołało rozczarowanie w Brukseli i konsternację w Berlinie. Po referendum francuskim pozycja prezydenta Chiraca na scenie wewnątrzpolitycznej wyraźnie osłabła. Prezydenta Francji wyraźnie zawiódł instynkt polityczny, bowiem jego decyzja o rozpisaniu referendum i zakładanym zwycięstwie zwolenników eurokonstytucji miała najwyraźniej umocnić jego pozycję na francuskiej scenie politycznej, co się jednak nie stało<sup>23</sup>.

Bezpośrednim następstwem przegranego referendum była dymisja rządu Jeana Pierre'a Raffarina i powołanie nowego, Dominique'a de Villepina (31 maja 2005). W *exposé* nowego premiera (8 czerwca 2005) przed Zgromadzeniem Narodowym najbliższy współpracownik Chiraca zaproponował utworzenie unii Paryż–Berlin w wybranych dziedzinach, co w obliczu niepowodzenia na unijnym forum było kolejną próbą ucieczki w „twardy rdzeń”. Zdaniem de Villepina, niemiecko-francuska współpraca powinna koncentrować się przede wszystkim na polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sprawach badań naukowych i kwestiach socjalnych. W oświadczeniu rządowym francuski premier nie podał jednak szczegółów propozycji. Krytycznie komentując to wystąpienie, dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (13 czerwca 2005) stwierdzał, iż po fiasku referendum konstytucyjnego Francja zamierza iść w stronę protekcyjizmu i budowania „europejskiej twierdzy”, co nie jest zgodne z niemieckimi interesami<sup>24</sup>.

Jak się należało spodziewać, w Berlinie propozycje de Villepina przyjęto chłodno. Rzecznik kanclerza, Bela Anda stwierdził, że nie są to pomysły aktualne. Przybyły 10 czerwca 2005 r. do Paryża kanclerz również bez szerszego uzasadnienia wyraził swoje negatywne stanowisko. W zaistniałej sytuacji minister spraw wewnętrznych, potencjalny następca Chiraca w wyborach prezydenckich w 2007 r., Nicolas Sarkozy zasugerował, że współpraca francusko-niemiecka być może przeżyła już swój czas. 27 czerwca 2005 r. powiedział francuskiej prasie, że „rozszerzona Europa nie może być napędzana wyłącznie silnikami dwusuwowym”<sup>25</sup>.

W drugiej połowie 2005 r. i pierwszej 2006 r. kluczową sprawą dla obu państw była próba znalezienia wyjścia z impasu konstytucyjnego po negatywnych referendach we Francji i Holandii oraz określenie granic ekspansji Unii Europejskiej. Zgodnie z sugestiami Komisji Europejskiej państwa unijne otrzymały czas na głąb-

<sup>22</sup> *Francuski kłopot*, „Gazeta Wyborcza”, 31 V 2005; C. Sprungk, S. von Oppeln, *Die europäische Verfassungsdebatte in Deutschland und Frankreich*, [w:] *Europa in der Denkpause. Wege aus der Verfassungskrise*, red. J. Franzke, Potsdam 2005, s. 76–87.

<sup>23</sup> Ph. Gouillaud, *Le président, qui s'exprime ce soir, est la première victime du sévère échec du référendum. Le chef de l'Etat dans le temps des incertitudes*, „Le Figaro”, 31 V 2005; *L'Europe plonge dans le doute*, „La Croix”, 31 V 2005; *Le casse-tête de Jacques Chirac*, *ibidem*.

<sup>24</sup> K.-D. Frankenberger, *Deutsch-französische Feste. Die Idee des neuen Premierministers de Villepin verdient das Mißtrauen der Europäer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 12–13 VI 2005. Pozytywna ocena propozycji francuskiej zob.: S. Schwarz, *Die französische Eigenwille in der europäischen Politik*, [w:] *Europa in der Denkpause...*, s. 74.

<sup>25</sup> *Frankreichs Innenminister Sarkozy attackiert Chirac. Politiker wirft dem Präsidenten Zaudern vor*, „Die Welt”, 13 I 2006.

sze zastanowienie się nad przyszłością traktatu konstytucyjnego i przygotowanie konkretnych propozycji w tej kwestii. Francja i Niemcy uzgodniły, że zbliżająca się w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka w Unii i zarazem 50. rocznica uchwalenia Traktatów Rzymskich będzie dobrą okazją do zaprezentowania konstruktywnych rozwiązań. Niemcy już na wstępnym etapie, wspólnie z Komisją Europejską, postanowiły pilotować całą debatę nad przyszłością Unii Europejskiej. Podczas szczytu 25 państw w Brukseli, w dniach 16–17 czerwca 2006 r., w dokumencie (tzw. wnioski końcowe), który oficjalnie został przyjęty na zakończenie szczytu przewidywano, że niemieckie przewodnictwo w UE przygotuje raport na temat „możliwych przyszłych rozwiązań” w sprawie unijnej konstytucji, a „konieczne kroki”, by dokonać reform instytucjonalnych „będą podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.”, czyli po wyborach we Francji i Holandii<sup>26</sup>.

Całkowitą zgodność – tym razem jako absolutny brak zgody – Francja i Niemcy demonstrowały natomiast wobec perspektywy dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję, a w dalszej przyszłości o Ukrainę i pozostałe państwa bałkańskie. Ze względu na liczną ludność muzułmańską w swoich krajach, a przede wszystkim problemy z jej asymilacją i adaptacją, opinia społeczna była niechętna poszerzaniu Unii o Turcję, zwłaszcza że kraj ten dodatkowo charakteryzuje się dużym przyrostem naturalnym. Na wspomnianym czerwcowym szczycie Unii oba kraje wspólnie z Austrią i Holandią domagały się, by nowym kryterium decydującym o powiększaniu wspólnoty była tzw. zdolność absorpcyjna Unii i uwzględnienie głosów opinii publicznej w sprawie dalszych poszerzeń<sup>27</sup>.

### Rząd Angeli Merkel wobec osi Paryż–Berlin

W połowie 2005 r. w Niemczech nastąpiło przesilenie polityczne. Współrządząca SPD po czerwcowej klęsce w wyborach do parlamentu krajowego w Północnej Nadrenii-Westfalii, w obliczu zwiększającego się już i tak wysokiego bezrobocia (11,3%) oraz niskiego wzrostu gospodarczego, przy stale słabnącym poparciu społecznym, zdecydowała się na radykalny krok. 1 lipca 2005 r. kanclerz Schröder zwrócił się do Bundestagu o udzielenie wotum zaufania, realizując w ten sposób plan doprowadzenia do przedterminowych wyborów parlamentarnych w Niemczech. Za udzieleniem wotum zaufania głosowało 151, przeciw było 296, a 148 parlamentarzystów zgodnie z sugestią kanclerza wstrzymało się od głosu. Porażka w głosowaniu umożliwiła Schröderowi zwrócenie się do prezydenta Niemiec, Horsta Köhlera, z wnioskiem o rozwiązanie Bundestagu i rozpisanie przyspieszonych wyborów. Kanclerz pragnął,

<sup>26</sup> K. Niklewicz, *Konstytucja UE w zamraźce*, „Gazeta Wyborcza”, 17 VI 2006; *Merkel will ein Mandat für EU-Verfassung*, „Welt am Sonntag”, 18 VI 2006; M. Stabenow, *Europäische Union: Ein neuer EU-Vertrag?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 17 VI 2006; H. Croll, Ch. Schiltz, *Europa schiebt die Verfassung auf die lange Bank*, „Die Welt”, 17 VI 2006. Szerzej zob.: K.-O. Lang, *Wie weiter mit dem EU Erweiterungsprozess?*, [w:] *Europa in der Denkpause...*, s. 23–36.

<sup>27</sup> Ch. Schiltz, *Paris will weitere EU-Beiträge erschweren*, „Die Welt”, 23 V 2006; *Les Vingt-Cinq rejettent l'idée française d'un nouveau critère d'adhésion à l'UE*, „Le Monde”, 16 VI 2006; K. Niklewicz, *Brukselski szczyt Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 16 VI 2006.

aby wyborcy udzielili mu w jesiennych wyborach nowego mandatu dla kontynuowania polityki reform gospodarczych i społecznych w ramach rządowego projektu „Agenda 2010”. Zgodnie z wolą kanclerza, prezydent po trzytygodniowym namyśle, 21 lipca, przychylił się do jego wniosku o skrócenie o rok upływającej jesieni 2006 r. kadencji parlamentu.

Kampania wyborcza była krótka, lecz jak na warunki niemieckie wyjątkowo brutalna. Stała pod znakiem spraw wewnętrznych, czołowi politycy wstrzemięźliwie wypowiadali się w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej. Typowana powszechnie na zwycięzcę szefowa CDU, Angela Merkel, musiała przełknąć gorzką pigułkę, gdyż w ostatnich dniach kampanii byłemu kanclerzowi Schröderowi udało się odrobić straty i wyrównać szanse w sondażach. Po wyborach 18 września okazało się, że chadecja nie zdobyła przewidywanej większości, uzyskując ostatecznie 35,2%. Biorąc pod uwagę dokonania gospodarcze, SPD mogła mówić o szczęściu, gdyż zdobyła poparcie 34,2% wyborców. O sukcesie mogła mówić też FDP (9,8%) i sojusz partii lewicowych – Linkspartei, z wynikiem 8,7%. Zawiedli wyborcy Zielonych, gdyż Bündnis 90/Die Grünen zdobyła tylko 8,1%<sup>28</sup>.

Po kilkutygodniowych, żmudnych negocjacjach chadecy i socjaldemokraci doszli do porozumienia w kwestii utworzenia rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU-SPD z Angelą Merkel jako kanclerzem. G. Schröder poddał się i zapowiedział wycofanie z wielkiej polityki. Taką samą decyzję podjął minister spraw zagranicznych J. Fischer.

Rezultaty wyborów Niemczech wywołały rozczarowanie we Francji, gdyż Schrödera uważano za wygodniejszego partnera zarówno dla USA, jak i Rosji. Liczono się również poważnie z tym, że nowy gabinet A. Merkel będzie próbować odbudować nadwyrężone stosunki z Waszyngtonem i nie okaże się podatny na francuskie sugestie zarówno w tej sprawie, jak i w kwestii dalszego funkcjonowania francusko-niemieckiego „motoru” w Unii Europejskiej. Godzi się w tym miejscu zaznaczyć, że w umowie koalicyjnej, podpisanej 11 listopada 2005 r. pomiędzy CDU, CSU i SPD nie znalazł się zapis o dążeniu do jakiegokolwiek unii francusko-niemieckiej bądź o jakimś szczególnym charakterze wzajemnych stosunków. W dokumencie podkreślono, że współpraca francusko-niemiecka „pozostaje nie do podważenia jako ważny impuls i respektować będzie interesy naszych partnerów w Unii Europejskiej”. W generalnej ocenie zapowiadano kontynuację dotychczasowej polityki europejskiej RFN i jej aktywizację w wybranych obszarach<sup>29</sup>.

23 listopada 2005 r. zaraz po wyborze na kanclerza, A. Merkel złożyła pierwszą oficjalną wizytę w Paryżu, przecinając tym samym wszystkie spekulacje o jakimś nadzwyczajnym ochłodzeniu stosunków pomiędzy Berlinem a Paryżem. Gospodarze dokładali wiele starań, aby zapewnić gościowi, że Francja, pomimo nieudanego referendum w sprawie eurokonstytucji, z determinacją będzie budować zjednoczoną Europę, a ścisła współpraca pomiędzy dwoma krajami nada temu nowe

<sup>28</sup> *Bundestagswahl-Special*, „Süddeutsche Zeitung”, 19 IX 2005; A. Grawund, G. Heinen, *Merkel will regieren*, „Welt am Sonntag”, 19 IX 2005; *Fischer zieht sich aus Grünen-Führung zurück*, „Die Welt”, 21 IX 2005.

<sup>29</sup> *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 11.11.2005* [materiał powielany]; H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3-22; *Paris-Berlin. La grande inconnue*, „Le Figaro Magazine”, 15 X 2005, s. 28.

impulsy. Na wspólnej konferencji prasowej, omawiając relacje bilateralne, prezydent Chirac zadeklarował, że przyjaźń niemiecko-francuska, „która opierając się na sercu i rozumie, znajduje się rzeczywiście w centrum francuskiej polityki zagranicznej”. Ze strony niemieckiej jednak takich oświadczeń zabrakło. A. Merkel w przeciwieństwie do G. Schrödera okazywała większy dystans i dawała do zrozumienia, iż w kształtowaniu polityki europejskiej będzie w większym niż dotąd stopniu niezależna i bardziej otwarta na dialog i dostrzeganie interesów innych państw w Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

Podczas ostatniego, szóstego spotkania francusko-niemieckiej Rady Ministrów w Berlinie, 14 marca 2006 r., za najważniejsze uznano wznowienie aktywnej debaty nad przyszłością konstytucji dla Europy i niezależność Unii Europejskiej w zakresie sektora energetycznego. Postanowiono podjąć także intensywne działania na rzecz wzmocnienia konkurencyjności w Unii, usprawnienia jej modelu socjalnego i okazania większej troski dla ochrony środowiska. Ministrowie komunikacji – Wolfgang Tiefensee i Dominique Werben, podpisali umowę o budowie do 2010 r. nowego mostu na Renie koło Kehl dla szybkiego połączenia kolejowego, harmonizację kodeksów karnych i nowe inicjatywy w sferze edukacji<sup>31</sup>.

### Inne płaszczyzny współpracy

Nie ulega wątpliwości, że w stosunkach francusko-niemieckich na szerszą uwagę zasługuje wymiana gospodarcza, naukowa i kulturalna. Ze względu na położenie geograficzne od wielu lat Niemcy pozostają najważniejszym partnerem gospodarczym Francji. Jej wymiana handlowa w 2004 r. osiągnęła poziom 104,5 mld euro, z czego na import z Niemiec przypadało 58,1 mld euro, a na eksport 46,4 mld euro. Stanowiło to 16,5% jej wymiany w skali światowej, a w Unii Europejskiej jedna czwarta jej obrotów handlowych przypadała na RFN. Niemcy w 2004 r., z udziałem 22,6%, były największymi dostawcami towarów na rynek francuski. Po stromie francuskiej od 1998 r. odnotowywany jest stały wzrost deficytu, który w 2003 r. wynosił 10,7 mld euro, a w 2004 już 11,7 mld euro. We wzajemnych relacjach handlowych dominują wielkie koncerny, a wśród towarów wyroby przemysłu samochodowego, farmaceutycznego, elektronika, produkty chemiczne i przemysł lotniczy. Francja jest trzecim co do wielkości inwestorem na rynku niemieckim (31,8 mld euro), natomiast Republika Federalna we Francji znajduje się na miejscu czwartym (47,5 mld euro)<sup>32</sup>.

Wysoki pułap osiągnęła również współpraca technologiczna. Wielki sukces Airbusa i koncernu EADS (European Aeronautic Defence and Space Company)

<sup>30</sup> M. Wiegcl, *Lunge Zeit falsch eingeschätzt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24 XI 2005; *Die erste Reise*, ibidem; G. Dobiecki, *Pierwsza podróż pani kanclerz*, „Rzeczpospolita”, 24 XI 2005.

<sup>31</sup> Deutsch-Französischer Ministerrat in Berlin am 14 März 2006, [http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landcrinformationen\\_1/deutschland\\_10/das-deutsch-franzosische-paar\\_1034/deutsch-franzosischer-ministerrat-14-03.2006\\_1714.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landcrinformationen_1/deutschland_10/das-deutsch-franzosische-paar_1034/deutsch-franzosischer-ministerrat-14-03.2006_1714.html).

<sup>32</sup> *Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen*, [http://www.europrofession.de/downloads/bilateraler\\_Fremdsprachenbedarf.pdf](http://www.europrofession.de/downloads/bilateraler_Fremdsprachenbedarf.pdf).



często w Europie był przedstawiany jako najlepszy przykład wzorowej współpracy ekonomicznej<sup>33</sup>.

Wielkie zasługi na polu współpracy kulturalnej i naukowej odnosi powstała w 1987 r. Francusko-Niemiecka Rada Kultury, która ma stały sekretariat, a jej obrady odbywają się dwa razy w roku. Pod jej patronatem odbywają się liczne imprezy w obu krajach, zwłaszcza z rozmachem obchodzone dni francusko-niemieckie. Współpracę kulturalną wspierają Instytuty Francuskie (Institut Français) w Berlinie, Bremie, Dreźnie, Düsseldorfie, Hamburgu, Kolonii, Frankfurt nad Menem, Moguncji, Monachium, Rostoku i Stuttgartcie. W innych miastach – Aachen (Akwizgranie), Bonn, Erlangen, Essen, Karlsruhe, Kilonii, Tybindze i Fryburgu Bryzgowijskim – działają niemiecko-francuskie centra kultury. Działalność badawczą i naukową prowadzi Niemiecko-Francuski Instytut z siedzibą w Ludwigsburgu, a wymiana uniwersytecka leży w gestii specjalnej placówki w Heidelbergu. Na terenie Francji nauką języka niemieckiego i propagowaniem kultury niemieckiej zajmują się Instytuty Goethego, usytuowane w Bordeaux, Lille, Lyonie, Nancy, Paryżu, Tuluzie, Strasburgu i Colmar<sup>34</sup>. Niemcy, które są szczególnie zainteresowane pogłębianiem znajomości języka i kultury francuskiej w ramach specjalnej agencji (Agentur für den Französischunterricht), w 15 gimnazjach francuskich na terenie RFN kształcą rocznie ponad 5600 uczniów, istnieją również 3 gimnazja niemiecko-francuskie. Silne centrum badawcze związane z Francją mieści się w założonym wspólnie przez Niemców i Francuzów w 1948 r. Uniwersytecie Saary w Saarbrücken<sup>35</sup>.

Spore zasługi dla rozwoju dialogu kulturalnego pomiędzy obu państwami wnosi telewizja ARTE (Association Relative à la Télévision Européenne). Ma ona główną siedzibę w Strasburgu i drugą w Baden-Baden. Powstała w 1992 r. na mocy odrębnego traktatu państwowego niemiecko-francuskiego i 30 maja tego roku formalnie podjęła działalność. Jej udział w rynku francuskich odbiorców wynosi 3,8%, w RFN jest mniejszy z powodu większej konkurencji ze strony innych stacji i nie przekracza 1% (według stanu z 2005 r.). Stacja słynie z interesujących programów kulturalnych i stojących na wysokim poziomie filmów dokumentalnych. Blisko z nią współpracują telewizje belgijska, szwajcarska, hiszpańska, austriacka, holenderska, szwedzka, fińska, brytyjska i polska<sup>36</sup>.

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że współpraca Francji ze zjednoczonymi Niemcami zdała trudny egzamin, ponieważ jest oparta na trwałych fundamentach zbudowanych przez kanclerza Adenauera i prezydenta de Gaulle'a. Po początkowych obawach związanych z możliwością reorientacji polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec obustronna kooperacja nabrała tempa, co szczególnie stało się widoczne w budowaniu

<sup>33</sup> Szczegóły i osiągnięcia zob.: <http://www.cads.net>.

<sup>34</sup> Goethe-Institut in Frankreich, <http://www.amb-allemanie.fr/relation/fr/institutions/page4/index1.html>.

<sup>35</sup> Universität des Saarlandes, <http://www.uni-saarland.de/de>.

<sup>36</sup> Webpräsenz des Senders, [www.arte.tv](http://www.arte.tv).

Unii Europejskiej i patronowaniu jej poszerzaniu o inne kraje. Niemcy okazały się lojalnym i przewidywalnym partnerem, co powodowało, że motor integracji europejskiej w latach 90. XX w. funkcjonował bez większych napięć i zgrzytów. Po ewidentnym kryzysie we wzajemnych relacjach w latach 1999/2000–2002 nastąpił renesans współpracy francusko-niemieckiej w Unii Europejskiej, której symbolami stało się sfinalizowanie procesu poszerzenia UE o dziesięć krajów z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz przygotowanie projektu konstytucji UE. Poparcie przez Niemcy stanowiska Francji w sprawie konfliktu w Iraku i tym samym naruszenie dotąd wzorowych relacji transatlantycznych RFN spowodowało, że we francusko-niemieckim tandemie to Francja przejęła palmę pierwszeństwa. Nie trwało to jednak długo, gdyż negatywny wynik unijnego referendum z kolei osłabił pozycję prezydenta Chiraca zarówno wobec RFN, jak i Unii Europejskiej, a nowy rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD dokładał wiele starań, by przywrócić atmosferę zaufania w stosunkach pomiędzy Berlinem i Waszyngtonem.

Po fiasku unijnej konstytucji próba zdominowania UE przez tandem francusko-niemiecki wydaje się być mało realna. Ze względu na swoją siłę ekonomiczną i potencjał demograficzny oraz historyczną rolę w tworzeniu Wspólnoty Europejskiej Paryż i Berlin będą mieć poważny wpływ na proces decyzyjny w UE, ale już nie tak wielki, jak to miało miejsce przed ostatnim rozszerzeniem UE o dziesięć państw. Bilateralna współpraca francusko-niemiecka osiągnęła tak wysoki poziom, że jej zerwanie wydaje się pełnym nieprawdopodobieństwem. Jak już wspomniano, podjęte zostały wysiłki na rzecz instytucjonalnego zacieśnienia współpracy przez powołanie specjalnych pełnomocników obu rządów, którzy mają przygotować odpowiednie projekty integrujące oba kraje. Nie ulega wątpliwości, że wzmocniony tandem francusko-niemiecki będzie nadawać kierunek procesom rozwojowym Unii. Ze względu na trudności gospodarcze i uwarunkowania polityczne duet niemiecko-francuski dalej będzie napędzał Unię, ale przestanie mieć elitarny i zamknięty charakter. Z pewnością w Paryżu i Berlinie istnieje świadomość, że utrzymanie osi w dotychczasowej formie jest niemożliwie i sojusz musi być zdefiniowany na nowo. Ze względu na unijną specyfikę francusko-niemiecki tandem poszukiwać będzie zwolenników do montowania doraźnych koalicji i załatwiania konkretnych spraw. W ten sposób oś Paryż–Berlin otrzyma różne odgałęzienia (np. w postaci zrewitalizowanego Trójkąta Weimarskiego).

Aby wzbudzić potrzebne impulsy do dalszej integracji Europy, Francja i Niemcy skazane są na porozumienie. Jednakże „specjalny” kształt stosunków francusko-niemieckich i próba budowy „unii w unii” wywołuje zagrożenie dla przyszłości integracji europejskiej, gdyż będzie się ona rozwijać w „różnych prędkościach”. Sprzeczne byłoby to z ideą traktatów założycielskich Wspólnot, gdzie wyraźnie zostało powiedziane, że celem ich działalności jest zrównoważony i harmonijny rozwój wszystkich państw członkowskich w duchu solidarności. Należy jednak zakładać, że każde większe niepowodzenie w szerokiej integracji zawsze będzie stwarzać niebezpieczeństwo powrotu do idei „twardego rdzenia Europy”, tworzenia „grupy pionierskiej” i przyspieszenia integracji w gronie najbardziej rozwiniętych i historycznych

członków Wspólnot. Budowa Europy o „zmiennej geometrii” byłaby ewidentnie szkodliwa dla państw właśnie do Unii przyjętych.

Odrzucenie konstytucji w obecnej formie nie przesłania faktu, że w UE wzrastać będzie rola większych państw, w szczególności Niemiec, Francji i ostatnio Wielkiej Brytanii. RFN zdecydowała się na zacieśnienie bilateralnych związków z V Republiką mając świadomość, że w dłuższej perspektywie to wcale nie musi być dla niej korzystne. Niemcy z pewnością zadają sobie pytanie, czy partnerstwo z Francją dobrane służy ich interesom i czy przyczynia się do rozwoju UE. RFN musi mieć świadomość, że elity francuskie mają zupełnie inny obraz unii aniżeli mieszkańcy Niemiec. Z punktu widzenia elit paryskich, UE jest funkcją francuskiego interesu narodowego, ich obraz Europy jest na wskroś realistyczny, Niemcy traktują UE jako „projekt Europa”, z którym poważnie wiążą swoją przyszłość. Ponadto oba kraje różnią się w kwestii liberalizacji rynku energii, transportu, ekologii (elektrownie atomowe), polityki udzielania azylu, imigracyjnej, rolnej, rybołówstwa oraz w pewnych aspektach polityki obronnej. Paryż swoje zainteresowania nadal koncentruje wokół basenu Morza Śródziemnego i niechętnie patrzy na niemieckie zaangażowanie w Europie Środkowej i Wschodniej. Jakkolwiek ważniejsze etapy budowy konstrukcji europejskiej zdominowane były przez projekty francuskie, to politycy francuscy coraz częściej mają świadomość, że wspólna Europa nie jest już *jardin à la française* i decyzje dotyczące biegu spraw europejskich podejmować muszą w ścisłym porozumieniu z Niemcami, Wielką Brytanią i innymi mniejszymi państwami. Trudno też przewidzieć, czy w dalszej perspektywie pomiędzy Berlinem i Paryżem nie uwidocznią się z nową siłą nieporozumienia na tle Wspólnej Polityki Rolnej, polityki strukturalnej czy wkładów obu państw do budżetu Unii.

#### **Französisch-deutsche Partnerschaft an der Wende vom 20. zum 21. Jh. Zusammenfassung**

Eine nähere deutsch-französische Zusammenarbeit ist auf die 50er Jahre des 20. Jh. zurückzuführen. Die Grundsätze des Zusammenlebens beider Länder werden bis heute durch den sog. den Elyséevertrag vom 22.01.1963 geregelt. In den weiteren Jahren gewann die Zusammenarbeit an Tempo, was einen besonderen Ausdruck in der Verengung der bilateralen Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen (v. a. wirtschaftliche, militärische, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und der Jugendaustausch) und in den Handlungen für den Aufbau eines vereinten Europas fand. Umgangssprachlich gesagt wurden beide Länder zu einem Motor der europäischen Integration und das französisch-deutsche Tandem war ein Beispiel für Europa, wie bilaterale Beziehungen gestaltet werden können. Es ist zweifellos, dass die Zusammenarbeit Frankreichs mit dem vereinten Deutschland eine schwere Prüfung gut bestanden hat, weil sie sich auf feste Fundamente, von Bundeskanzler Adenauer und Präsidenten de Gaulle gebaut, stützte. Nach vorläufigen Befürchtungen wegen einer möglichen Reorientierung der Außenpolitik reunifizierten Deutschlands gewann die beiderseitige Zusammenarbeit an Kraft, was im Aufbau der Europäischen Union und ihrer Erweiterung besonders sichtbar war. Deutschland zeige sich als ein loyaler und vorsehbarer Partner, wodurch der Motor der europäischen Integration in den 90er Jahren des 20. Jh. ohne größere Spannungen und Störungen funktionierte. Nach einer sichtbaren Krise in den gemeinsamen Beziehungen in den Jahren 1999/2000–2002 kam eine Renaissance der deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union, deren Symbole die EU-Erweiterung um zehn neue Länder aus Mittel- und Osteuropa, sowie die Vorbereitung eines Entwurfs der EU-Verfassung waren.

Nach dem Fiasko der europäischen Verfassung scheint der Versuch, die EU durch das deutsch-französische Tandem zu dominieren, wenig realistisch zu sein. Wegen ihrer Wirtschaftskraft und des demografischen Potentials, sowie einer historischen Rolle beim Aufbau der europäischen Gemeinschaft werden Paris und Berlin einen wichtigen Einfluss auf den Entscheidungsprozess der EU haben, der aber nicht so stark sein wird, wie es vor der letzten EU-Erweiterung um 10 Länder der Fall war. Die bilaterale deutsch-französische Zusammenarbeit hat ein so hohes Niveau erreicht, dass ihre Auflösung gar nicht mehr denkbar scheint. Es ist zweifellos, dass ein verstärktes französisch-deutsches Tandem die Richtungen der EU-Entwicklungsprozesse weiterhin bestimmen wird. Wegen Wirtschaftsschwierigkeiten und politischer Bedingungen wird das deutsch-französische Duett die EU weiterhin antreiben, es wird aber nicht mehr so elitär und geschlossen bleiben. In Paris und Berlin besteht das Bewusstsein, dass die Einhaltung der Achse in der bisherigen Form nicht mehr möglich ist und dass das Bündnis neu definiert werden muss.

Ryszard Zięba

**WSPÓŁPRACA FRANCJI I NIEMIEC  
W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI  
ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA  
UNII EUROPEJSKIEJ**

Francja i Niemcy słusznie są uważane za „motor integracji europejskiej” – jako państwa inicjujące działania na rzecz umacniania Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Ścisła współpraca polityczna obu państw opiera się na Traktacie Elizejskim z 22 stycznia 1963 r. oraz na zawieranych później umowach dwustronnych. Najwyższym rangą forum uzgadniania między Francją a Niemcami wspólnych stanowisk i inicjatyw są spotkania na szczycie, a od 1988 r. także Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa. Połączenie prestiżu politycznego Francji z siłą gospodarki niemieckiej stworzyło bardzo wpływowy tandem, który zmienia Europę.

**Francja i Niemcy jako inicjatorzy ustanowienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE**

Bazując na pierwszych sukcesach integracji ekonomicznej, Francja zainicjowała w 1970 r. dyskusję nad ustanowieniem unii politycznej państw tworzących Wspólnoty Europejskie. Paryż zmierzał do takiego wzmocnienia Europejskiej Współpracy Politycznej<sup>1</sup>, aby stała się ona polityczną nadbudową nad sektorową integracją w ramach Wspólnot.

W czerwcu 1985 r. Francja i Niemcy przedłożyły wspólny „Projekt Traktatu o Unii Europejskiej”. W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii oba mocarstwa kontynen-

---

<sup>1</sup> Europejska Współpraca Polityczna została ustanowiona w 1970 r. jako pozatraktatowa forma uzgadniania wspólnych stanowisk przez państwa tworzące Wspólnoty Europejskie.

talne nie ograniczały się tylko do proponowania reform EWP, ale zaproponowały „przekształcenie bez zwłoki całości stosunków między państwami w Unię Europejską”, biorąc za podstawę normy Wspólnoty i dotychczasowe uzgodnienia w sprawie wzmocnienia EWP<sup>2</sup>. Rezultatem dyskusji prowadzonych na konferencji międzyrządowej jesienią tego roku było wypracowanie rewizji Traktatu Rzymskiego w formie Jednolitego Aktu Europejskiego. JAE został podpisany w lutym 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca następnego roku. Nadał on podstawę prawną EWP, ale nie włączył jej w obręb prawnych regulacji Wspólnot Europejskich, choć otworzył drogę do zapowiadanej od lat Unii Europejskiej, która miała powstać równocześnie z pełnym wspólnym rynkiem.

Jesienią 1989 r. przed państwami członkowskimi WE pojawiły się nowe wyzwania, takie jak: podjęcie aktywnej polityki wobec reformujących się krajów Europy Środkowej i Wschodniej, szybko dokonujący się proces zjednoczenia Niemiec, wyłanianie się nowego porządku nie tylko na scenie europejskiej, ale i światowej (w wyniku operacji „Pustynna Burza” przeprowadzonej na początku 1991 r. przeciwko Irakowi). Stwarzało to poważne przesłanki do ustanowienia bardziej spójnej z WE i wspólnej polityki zagranicznej w ramach zapowiadanej od dawna Unii Europejskiej.

W tej sytuacji prezydent Francji François Mitterand i kanclerz RFN Helmut Kohl zaproponowali 19 kwietnia 1990 r. zwołanie konferencji międzyrządowej w sprawie Unii Europejskiej, która miałaby osiągnąć cztery cele:

- 1) wzmocnienie demokratycznej legitymacji Unii,
- 2) nadanie instytucjom większej skuteczności, zwłaszcza poprzez wprowadzenie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów w formie głosowania większościowego,
- 3) zapewnienie jednności i spójności działań Unii w dziedzinach ekonomicznej, monetarnej i politycznej oraz uczynienie bardziej czytelnymi dla obywateli licznych form współpracy i integracji w różnych dziedzinach,
- 4) zdefiniowanie i wprowadzenie w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, do czego skłaniała niestabilność w Europie i ograniczoność EWP<sup>3</sup>.

Propozycja ta, podobnie jak wcześniejszy projekt belgijski, zakładający wzmocnienie aparatu instytucjonalnego, napotkała sprzeciw Wielkiej Brytanii, Danii i Portugalii, obawiających się stworzenia państwa unitarnego. Zasadnicze prace były kontynuowane na zwołanych w grudniu 1990 r. dwóch równoległe odbywających się Konferencjach Międzyrządowych: pierwszej na temat Unii Gospodarczej i Walutowej, a drugiej w sprawie unii politycznej. Podstawą rokowań był projekt francusko-niemiecki, który został doprecyzowany przez Mitteranda i Kohla w liście do partnerów z 6 grudnia 1990 r.<sup>4</sup>

Jednym z bardziej kontrowersyjnych punktów konferencji w sprawie unii politycznej było rozstrzygnięcie, czy zaproponowana wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej obejmie kwestie obrony. Postawiło to praktyczny problem – czy Unia Zachodnioeuropejska będzie nadal miała rację bytu lub czy po-

<sup>2</sup> S. J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford 1992, s. 246-247.

<sup>3</sup> P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris 1999, s. 450.

<sup>4</sup> Szerzej na temat przebiegu negocjacji nad traktatem o UE zob.: Y. Doutriaux, *Le Traité sur l'Union européenne*, Paris 1992.

winna być włączona do tworzonej Unii Europejskiej. Kiedy uzgodnienia zasad Traktatu o Unii Europejskiej znajdowały się na etapie końcowym, ministrowie spraw zagranicznych i obrony UZE na spotkaniu w Vianden 27 czerwca 1991 r. (w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej) zgłosili postulat włączenia spraw obrony do zakresu działania Unii Europejskiej, stwierdzając, że na obecnym etapie procesu integracji europejskiej, „UZE powinna być rozwijana jako jego komponent obronny”<sup>5</sup>.

W dyskusjach nad projektem Traktatu o Unii Europejskiej ścierały się dwie koncepcje. Pierwsza – reprezentowana przez Francję i Niemcy (a wspierana przez Hiszpanię, Belgię i Luksemburg) – zakładała skonstruowanie silnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach budowanej Unii Europejskiej oraz rozpoczęcie prac nad stworzeniem wspólnej polityki obronnej mającej doprowadzić w przyszłości do wspólnej obrony. UZE miała być integralną częścią UE i być kierowana przez Radę Europejską.

Druga – lansowana przez Wielką Brytanię (przy wsparciu Holandii, Portugalii i Danii) – opowiadała się za utrzymaniem związków między UZE i przyszłą Unią Europejską, ale zakładała pozostawienie jej jako autonomicznego podmiotu obronnego; europejska polityka obronna była rozpatrywana jako idea długofalowa, która nie może przynieść uszczerbku NATO; natomiast wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE powinna mieć charakter międzyrządowy i być prowadzona na zasadzie jednomysłności. Po długich negocjacjach, które prowadzono także w ramach UZE, ostatecznie zaakceptowano propozycje Wielkiej Brytanii<sup>6</sup>.

Przywódcy państw Wspólnoty Europejskiej na spotkaniu w Maastricht (9–10 grudnia 1991 r.) osiągnęli porozumienie o projekcie Traktatu o Unii Europejskiej. Po nadaniu mu formy prawnej Traktat został podpisany 7 lutego 1992 r. przez ministrów spraw zagranicznych i ministrów finansów Dwunastki w Maastricht. Traktat wszedł w życie z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem, spowodowanym trudnościami w procesie ratyfikacji – dopiero 1 listopada 1993 r.

Od tego dnia formalnie istnieje Unia Europejska. Składa się ona z trzech filarów. W filarze drugim (Tytuł V) znalazła się nowo ustanowiona Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, która zastąpiła dotychczasową Europejską Współpracę Polityczną. WPZiB została skonstruowana jako polityka mająca funkcjonować według stosowanych dotychczas procedur międzyrządowych<sup>7</sup>. Takie rozwiązanie potraktowano jako tymczasowe, mające zagwarantować państwom członkowskim szerokie korzystanie z atrybutów suwerenności oraz ograniczoną rolę takich instytucji, jak Komisja i Parlament.

<sup>5</sup> R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000, s. 52.

<sup>6</sup> Szerzej zob.: S. Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Houndmills 2000, s. 88–89; M. Sjøvaag, *The Single European Act*, [w:] *Foreign and Security Policy in the European Union*, red. K. A. Eliassen, London 1998, s. 32–41.

<sup>7</sup> Zob. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 16 in.; J. Zając, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 1, s. 7–23.

## **Stanowisko w sprawie zwiększenia skuteczności WPZiB i ustanowienia polityki obronnej UE**

W czasie gdy trwały prace nad uzgadnianiem tekstu Traktatu o Unii Europejskiej, w tym jego postanowień dotyczących WPZiB, transformacja ustrojowa w Europie Środkowej i Wschodniej generowała nasilającą się destabilizację. Niepokój w państwach budujących UE wywoływała krwawa wojna domowa pieczętująca rozpad Jugosławii.

Na początku lipca 1991 r. WE wysłała misję pokojową do byłej Jugosławii, ale okazała się ona nieskuteczna, bowiem wysiłki dyplomatyczne nie zostały wsparte wojskową operacją utrzymania i przywracania pokoju. Wspólnota Europejska, ani powstała 1 listopada 1993 r. Unia Europejska, nie miała kompetencji do prowadzenia takich operacji. Natomiast UZE – choć przyznała sobie w czerwcu 1992 r. prawo prowadzenia tzw. operacji petersberskich (czyli misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju i zadań bojowych w „zarządzaniu kryzysami”, w tym operacji siłowego przywracania pokoju) – pozostała odrębną organizacją i nie była w stanie realizować zadań stawianych przez UE w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Od początku WPZiB nie była skuteczna, a zadania przed nią stojące wymagały usprawnienia jej mechanizmu decyzyjnego tak, aby można było efektywnie godzić odmienne interesy państw członkowskich i przewyżczać ograniczenia jej międzyrządowego charakteru, a nade wszystko wyposażać ją we własne ramię zbrojne pozostające w strukturze Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

Na porządku dziennym debat między politykami państw członkowskich UE stał problem zwiększenia skuteczności WPZiB i uzupełnienia jej o zapowiedziane Traktatem z Maastricht „określenie wspólnej polityki obronnej, która z czasem ma doprowadzić do wspólnej obrony” (art. J.4.1). Problem ten nakładał się na bardziej generalną nierozstrzygniętą kwestię – czy integrującą się Europa Zachodnia ma polegać na gwarancjach bezpieczeństwa stwarzanych przez NATO, czy też zbudować własną tożsamość obronną jako element szerszej tożsamości międzynarodowej Unii Europejskiej.

Sądzone, że do wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zasadnicze znaczenie powinno mieć sformułowanie – zgodnie z zapowiedzią Traktatu z Maastricht – polityki obronnej Unii Europejskiej, a to rodziło potrzebę podjęcia decyzji w sprawie przyszłości UZE, gdyż zbliżał się termin wygaśnięcia Traktatu Brukselskiego (zdaniem jednych – w 1998 r., a według innych w 2004 r.). Francja uważała, że dla podniesienia efektywności WPZiB zasadnicze znaczenie miałoby budowanie polityki obronnej UE, której wykonawcą byłaby UZE; w tym celu Paryż proponował stopniowe zbliżanie UZE do UE. UZE byłaby politycznie podporządkowana UE, co wyrażałoby się tym, że Rada Europejska zlecałaby UZE prowadzenie operacji petersberskich, a nawet zadań z zakresu kolektywnej obrony przewidzianych w art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego. Francja, dążąc

<sup>8</sup> Por.: B. Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union*, London 1999, s. 128-129.



do generalnego zachowania międzyrządowego charakteru WPZiB, opowiadała się za utrzymaniem zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji przez Radę UE, ale proponowała także rozszerzanie zasady większości kwalifikowanej na etapie realizacji wcześniej podjętych decyzji. Proponowała też utworzenie komórki planowania WPZiB<sup>9</sup>.

Rząd RFN w „Białej Księdze” na temat bezpieczeństwa z 1994 r. stwierdził, że WPZiB stanowi podstawowy element unii politycznej w ramach UE oraz opowiedział się jednoznacznie za włączeniem UZE do Unii Europejskiej i przekształceniem jej w komponent obronny tej organizacji. UZE uznał za europejski filar NATO umacniający Sojusz Północnoatlantycki i instrument pozwalający Europejczykom brać większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo i podejmować działania w sytuacjach, kiedy NATO nie będzie tym zainteresowane<sup>10</sup>.

W kwietniu 1995 r. niemiecki minister obrony Volker Rühle oświadczył, że jego rząd chciałby, aby Europa stała się „równym partnerem USA, zdolnym do działania na poziomie globalnym i strategicznym, nie będąc zależną od Stanów Zjednoczonych”<sup>11</sup>. Niemcy najbardziej konsekwentnie opowiadały się za pełnym włączeniem UZE do Unii Europejskiej, w tym za powierzeniem jej nie tylko prowadzenia operacji petersberskich, ale także zadań z zakresu zbiorowej obrony. Proponowały daleko idące uwspólnotowienie WPZiB poprzez upowszechnianie reguły podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

Zasadnicza debata na temat zreformowania WPZiB odbyła się na Konferencji Międzyrządowej w Turynie w latach 1996–1997. Przed rozpoczęciem tej konferencji Francja i Niemcy uzgodniły wspólne stanowisko w sprawach zrewidowania procedur podejmowania decyzji w ramach WPZiB. Ministrowie spraw zagranicznych, Hervé de Charette i Klaus Kinkel, na seminarium we Fryburgu 27 lutego 1996 r. zaproponowali stosowanie zasady większości kwalifikowanej tylko przy decyzjach dotyczących realizacji wspólnych działań oraz wprowadzenie zasady konstruktywnego wstrzymania się od głosu przez państwa nie chcące uczestniczyć we wspólnych działaniach<sup>12</sup>.

Na konferencji turyńskiej odnowiły się stare spory między rzecznikami poszerzenia zakresu i uwspólnotowienia WPZiB, a zwolennikami utrzymania *status quo* i międzyrządowego charakteru II filaru Unii Europejskiej. Kością niezgody pozostała sprawa polityki obronnej i obrony europejskiej, w tym ukształtowania stosunków między UE a UZE. Niemcy opowiadały się za stopniowym „uwspólnotowaniem” (uelastycznianiem) – poprzez wprowadzenie formuły wzmocnionej współpracy – Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE; zajęły także najbardziej zde-

<sup>9</sup> *Excerpts from the Speech by Mr Jacques Chirac on Foreign and Defence Policy, March 16, 1995, [w:] Common Foreign and Security Policy and the 1996 IGC: Positions of Main Actors, European Institute of Public Administration, Maastricht, 19 and 20 October 1995.*

<sup>10</sup> *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr, 1994 (Federal Ministry of Defense, Bonn), ch. 4, pkt 439, 440.*

<sup>11</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21 kwietnia 1995.

<sup>12</sup> Uzgodnienia te były dużą koncesją Niemiec, które domagały się wzmocnienia WPZiB poprzez wprowadzenie zasady podejmowania wszystkich merytorycznych decyzji większością głosów. Zob.: T. Buertke, *In Easing Off on Europe Foreign Policy: Bonn Signals New Mood*, „International Herald Tribune”, 1 marca 1996.

cydowane stanowisko w sprawie przyszłości UZE, a wspólnie z Francją zaproponowały realizowane stopniowo całkowite włączenie tej organizacji do Unii Europejskiej. Stanowisko to oznaczało, że UZE byłaby zlikwidowana, a jej struktury przejmowane przez UE miałyby realizować zadania petersberskie, a także zobowiązania z tytułu kolektywnej obrony. Dzięki temu Unia Europejska – uzyskując własne ramie zbrojne – stawałaby się pełnym podmiotem międzynarodowym<sup>13</sup>.

Propozycja ta została poparta przez Włochy, Hiszpanię i Luksemburg. Natomiast oponowała przeciwko niej Wielka Brytania, która widziała tu przede wszystkim zagrożenie dla transatlantyckich gwarancji bezpieczeństwa stwarzanych przez NATO przy braku równie wiarygodnej alternatywy. Stanowisko Londynu popierały neutralne państwa członkowskie oraz Portugalia i Dania, które dopuszczały tylko zgodę na włączenie zadań petersberskich do nowego Traktatu o Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Konferencję Międzyrządową zakończyło posiedzenie Rady Europejskiej (16–17 czerwca 1997), które odbyło się w Amsterdamie. Przywódcy krajów Unii Europejskiej zaakceptowali wówczas wypracowany projekt zmian w Traktacie o Unii Europejskiej. Nie zmieniono międzyrządowego charakteru WPZiB; nie wprowadzono zasady podejmowania decyzji w oparciu o głosowanie większościowe, chociaż odnotowano w tej sprawie mały postęp, uzgadniając elastyczną formułę konstruktywnego powstrzymania się od głosu. Ustanowiono urząd Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który powierzono Sekretarzowi Generalnemu Rady UE, oraz zgodzono się w sprawie utworzenia Komórki Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania w Sekretariacie Generalnym Rady Unii.

Projekt nowego traktatu zawierał kompromisową formułę wyposażenia Rady Europejskiej w prawo do ustalania wytycznych dla WPZiB i „w sprawach o implikacjach dla obrony”. Wielkiej Brytanii i neutralnym członkom Unii udało się zapobiec włączeniu UZE do Unii Europejskiej. Ważną koncesją Londynu, poczynioną już przez nowy rząd Tony’ego Blaira, była zgoda na wpisanie zadań petersberskich do nowego Traktatu o Unii Europejskiej. Decyzja ta dawała państwom niebędącym stronami zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego prawo do pełnego współdecydowania o prowadzeniu operacji z użyciem sił zbrojnych. Oznaczała także, że od wejścia w życie znowelizowanego Traktatu o Unii Europejskiej dwie organizacje miały być zaangażowane do prowadzenia tego samego typu misji wojskowych. Jednak w sprawach obrony, innych niż operacje petersberskie, nie osiągnięto żadnego postępu.

<sup>13</sup> *Commun Foreign and Security Policy and the 1996 IGC: Positions of Main Actors*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 19–20 October 1995; A. Missiroli, CFSP, *Defense and Flexibility*, „Chailot Paper” 2000, No. 38, , wersja internetowa: [www.iss-cu.org](http://www.iss-cu.org); S. Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European „Pillar of Defence”, 1990–2000*, Marbourg 2002, s. 72 i n.

<sup>14</sup> Szerzej na temat dyskusji na Konferencji Międzyrządowej 1996 r. w sprawie WPZiB: C. Courlay, E. Remacle, *The 1996 IGC: The Actors and their Interaction*, [w:] *Foreign and Security Policy...*, s. 59–93; G. W. Rees, *The Western European Union at the Crossroads: Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration*, Boulder 1998, s. 114–129; Ph. Gordon, *Uncommon Foreign Policy*, „International Security” 1997/1998, Vol. 22, No. 3, s. 74–100; *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, red. E. Regelsberger, Ph. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels, Boulder 1997. Szerzej na temat podejścia głównych państw UE do kształtowania WPZiB zob. bardzo dobrą pracę: *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, red. Ch. Hill, London 1996.

W praktyce jednak Unia Europejska nadal pozostawała aktorem nieskutecznym, niezdolnym do podejmowania wyzwań w zakresie reagowania na przeciągający się kryzys na Bałkanach. W czasie kiedy trwał proces ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego, powstała pilna potrzeba wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i uzupełnienia jej o zasoby pozwalające podejmować wojskowe operacje reagowania kryzysowego. Od jesieni 1998 r. zaznaczyła się zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii, która zaczęła dopuszczać możliwość wyposażenia UE w wojskową zdolność operacyjną. Potwierdzały to wypowiedzi brytyjskiego premiera na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Pörschach (Austria) w październiku 1998 r. i wspólna deklaracja francusko-brytyjska o obronie europejskiej, wydana na spotkaniu prezydenta Chiraca i premiera Blaira w Saint-Malo (4 grudnia 1998 r.). Zanim Traktat Amsterdamski wszedł w życie (1 maja 1999 r.), okazało się, że jego nowe rozwiązania są już niewystarczające. Konflikt etniczny w Kosowie i podjęta w marcu 1999 r. wojna interwencyjna NATO przeciwko Federalnej Republice Jugosławii unaocznili przywódcom krajów zachodnioeuropejskich, że Unia Europejska musi wreszcie podjąć decyzję o wzmocnieniu WPZiB o komponent obronny.

Już na rzymskiej sesji Rady Ministerialnej UZE (w listopadzie 1998 r.) szef dyplomacji niemieckiej, Joschka Fischer, zapowiedział, że RFN będzie starać się wykorzystać tę korzystną sytuację stworzoną zmianą podejścia Wielkiej Brytanii w celu dokonania postępu w definiowaniu europejskiej tożsamości obronnej w czasie równoczesnego przewodnictwa w UE i UZE w pierwszej połowie 1999 r.

Na szczycie francusko-niemieckim w Poczdamie 1 grudnia 1998 r. zapowiedziano podjęcie konkretnych działań w celu wzmocnienia WPZiB, w tym stworzenia „europejskiej polityki wspólnej obrony”, w zakresie zapobiegania i rozwiązywania kryzysów oraz stworzenia w tym celu zdolności operacyjnych UE<sup>15</sup>. Następnie Niemcy włączyły kwestię refleksji na temat „bezpieczeństwa i obrony europejskiej w przyszłości” do programu swojego przewodniczenia w UZE<sup>16</sup>.

W czasie przewodnictwa w UE i UZE Niemcy podjęły się zadania przygotowania nowych propozycji zmierzających do wzmocnienia WPZiB poprzez określenie od dawna zapowiadanej wspólnej polityki obronnej Unii Europejskiej. W „nieformalnej refleksji” na temat roli UZE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony europejskiej prezydencja niemiecka zaproponowała 24 lutego 1999 r. rozważenie, na jakich warunkach powinno się dokonać połączenie UZE z Unią Europejską, a także czy operacje wojskowe UE i UZE powinny być prowadzone z wykorzystaniem zasobów NATO czy też autonomicznie<sup>17</sup>.

Na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE w Eltville (13–14 marca 1999 r.) Niemcy zaproponowały dyskusję nad zasadami wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po to, aby uzyskać podstawę do sformu-

<sup>15</sup> *Franco-German summit, Potsdam, 1 December 1998*, [w:] *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*, „Chaillot Paper” 2001, No. 47, s. 4.

<sup>16</sup> Zob.: *Programme of German Presidency*, [w:] *WEU Ministerial Council, Rome Declaration*, 16–17 November 1998, pkt 11; P. Schmidt, *European Security and the Reorganization of the Western Security: System – Maastricht II from a German Point of View*, „Cahier du CEDSI” 1997, n° 18, s. 125–131.

<sup>17</sup> *German Presidency paper, Bonn, 24 February 1999*, [w:] *From St-Malo to Nice...*, s. 14–16.

łowania propozycji do raportu dla Rady Europejskiej<sup>18</sup>. Natomiast Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa na posiedzeniu w Tuluzie w końcu maja oświadczyła, że oba kraje są zdecydowane wyposażyć UE w niezbędne autonomiczne środki do reagowania w razie kryzysów, a temu ma służyć włączenie UZE do Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

Przygotowany potem raport prezydencji niemieckiej formułował cele, zasady i instrumenty nowej polityki<sup>20</sup>, którą Rada Europejska – zgodnie z nowo uzyskanymi kompetencjami – zaakceptowała 3–4 czerwca 1999 r. na posiedzeniu w Kolonii, a następnie doprecyzowała na sesji w Helsinkach w grudniu 1999 r. Nową politykę nazwano Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) i potraktowano jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa mieszczącej się w drugim filarze Unii Europejskiej. W związku z tym podjęto decyzje o przekazaniu funkcji i części operacyjnej UZE do Unii Europejskiej (przy pozostawieniu w mocy Traktatu Brukselskiego) po to, aby łatwiej było przygotować UE do prowadzenia operacji petersberskich. Na mocy decyzji z Helsinek przystąpiono do budowy europejskich sił szybkiego reagowania, które od wiosny 2004 r. zaczęto uzupełniać małymi jednostkami ekspedycyjnymi, tzw. grupami bojowymi. Również Unia Europejska zaczęła tworzyć tzw. cywilne zdolności reagowania kryzysowego (policyjne i eksperckie)<sup>21</sup>.

Generalnie w Niemczech jest konsensus na temat tego, że NATO powinno pozostać najważniejszą organizacją bezpieczeństwa w Europie. Celem EPBiO nie jest rywalizowanie z NATO czy osłabianie go, ale przeciwnie, umacnianie – poprzez wzmacnianie zdolności europejskich. W „Białej Księdze” na temat polityki bezpieczeństwa z 25 października 2006 r. Niemcy zadeklarowały podejmowanie działań na rzecz zasadniczej poprawy stosunków między NATO a Unią Europejską<sup>22</sup>. Zdaniem komentatorów niemieckich, problem Sojuszu nie tkwi w tym, że USA są za silne, ale w tym, że Europa jest zbyt słaba. Tak jak wcześniejsza koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI), EPBiO ma wzmacniać europejski filar NATO<sup>23</sup>. Tymczasem Francja, główny sojusznik Niemiec, promując politykę obronną UE, traktuje koncepcję ESDI jako już nieużyteczną (zmierzającą do amerykanizacji europejskiego filaru NATO, a nie jego europeizacji), a EPBiO uważa za narzędzie osłabiania wpływów USA w Europie<sup>24</sup>.

W niemieckim podejściu do EPBiO od początku widać było wyraźne podkreślenie, że polityka ta ma tylko wzmacniać Unię Europejską jako cywilne mocarstwo,

<sup>18</sup> *Informal meeting of EU foreign ministers, Eltville, 13–14 March 1999, ibidem*, s. 17–19.

<sup>19</sup> *Franco-German Defence and Security Council, Toulouse, 29 May 1999, ibidem*, s. 40.

<sup>20</sup> *Presidency report on strengthening of the common European policy on security and defence, ibidem*, s. 42–45.

<sup>21</sup> Szerzej zob.: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony...*, s. 58–79.

<sup>22</sup> *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006, s. 40.

<sup>23</sup> W. Brauner, *The German perspective II: Germany's Europeanised Role in the Development of ESDP*, [w:] *Germany and the European Security and Defense Policy: A Time for Reflection?*, red. H. Maull, „German Foreign Policy in Dialogue” 2000, No. 2, [www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue02.html#contents](http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue02.html#contents).

<sup>24</sup> J.-P. Froehly, *The French Perspective: France's Position towards ESDI and ESDP*, *ibidem*.

a używanie sił zbrojnych będzie dopuszczone tylko w ostateczności i stosowane zgodnie z Kartą NZ i innymi aktami prawa międzynarodowego<sup>25</sup>.

Na Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. zajęto się sprawami reform instytucji unijnych. Stanowisko Niemiec w tej debacie było generalnie odzwierciedleniem wizji przyszłości Unii Europejskiej zarysowanej przez Joschkę Fischera 12 maja 2000 r. (popartej następnie przez kanclerza Gerharda Schrödera), który opowiedział się za Unią Europejską jako federacją państw ze wspólnymi organami<sup>26</sup>. Jednak, w wyniku uzgodnień z Francją opowiadającą się za Unią Europejską jako „federacją państw narodowych”, będącą równocześnie „mocarstwem Europa” (*l'Europe puissance*)<sup>27</sup>, federalistyczne podejście Niemiec zostało stonowane, a oba państwa przedstawiały wspólne kompromisowe projekty reform UE.

Efektom prac Konferencji Międzyrządowej 2000 r. jest Traktat z Nicei. Wprowadza on zmiany w Tytule V, regulującym sprawy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dotyczą one przede wszystkim art. 17, z którego wykreślono dotychczasowe przepisy o zacieśnianiu współpracy z Unią Zachodnioeuropejską oraz roli tej organizacji w określaniu i realizacji działań Unii Europejskiej, które mają skutki dla obronności, a także o zapewnianiu zdolności operacyjnej dla UE, koniecznej w celu realizacji misji petersburskich. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie Traktatu Nicejskiego (1 lutego 2003 r.) formalnie przestały istnieć związki funkcjonalne między Unią Europejską i UZE, a realizacją misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju i zadań bojowych w „zarządzania kryzysami”, w tym operacji przywracania pokoju, zajmuje się Unia Europejska, działająca pod ogólnym kierownictwem Rady Europejskiej.

Również nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Traktat Nicejski było rozszerzenie istniejącej w filarach I i III od Traktatu Amsterdamskiego integracyjnej zasady ściślejszej współpracy (ang. *closer cooperation*)<sup>28</sup> na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Przemianowano tego typu współdziałanie na „wzmocnioną współpracę” (ang. *enhanced cooperation*). Zastrzeżono jednak, że wzmocniona współpraca w węższym gronie państw członkowskich (do czego potrzeba przynajmniej ośmiu) może dotyczyć jedynie wykonywania wspólnych stanowisk lub

<sup>25</sup> H. W. Maull, *Germany and the Use of Force: Still a „Civilian Power”?*, „Survival” 2000, Vol. 42, No. 2, s. 56-57; R. Baumann, G. Hellmann, *Germany and the Use of Military Force: „Total War”, the „Culture of Restraint” and the Quest for Normality*, „German Politics” 2001, Vol. 10, No. 1, s. 61; A. J. Miskimmon, *Recasting the Security Bargains: Germany, European Security Policy and the Transatlantic Relationship*, *ibidem*, s. 94-96; Traktowanie UE jako mocarstwa cywilnego stanowiło przeniesienie koncepcji Niemiec jako mocarstwa cywilnego, szerzej na ten temat zob. H. W. Maull, *Zivilmacht Deutschland*, [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Außenpolitik*, red. G. Hellemann, S. Schmidt, R. Wolf, Opladen 2006, s. 253 i n.

<sup>26</sup> J. Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt Universität in Berlin*, „Die Europäische Union” 2001, Nr. 1, <http://ig.cs.tu-berlin.de/oldstatic/w2001/eu1/dokumente/Politikernreden-polDokumente/Fischer2000-redeHumboldt.pdf>.

<sup>27</sup> Francuska koncepcja została najpełniej wyłożona 28 maja 2001 r. przez premiera Lionela Jospina, który nakreślił wizję Unii Europejskiej jako „federacji państw narodowych”. Zob. L. Jospin, *L'avenir de l'Europe élargie*, 28 mai 2001, „Le Monde diplomatique”, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/jospin>. Zob. także: Y. Boyer, *France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals*, [w:] *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, red. H.-G. Ehrhart, Baden-Baden 2002, s. 49-57.

<sup>28</sup> Zob.: E. Philippart, G. Edwards, *The Provisions on Closer Co-operation In the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility In the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1999, Vol. 37, No. 1, s. 87-100.

wspólnych działań i nie odnosi się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (art. 27b)<sup>29</sup>. Ostatnie ograniczenie wprowadzono na żądanie Wielkiej Brytanii, która postawiła je na Konferencji Międzyrządowej 2000 r.

Traktat z Nicei, czyniąc Unię Europejską samodzielnym podmiotem mogącym, już bez UZE, prowadzić misje petersberskie, utrzymał w mocy dotychczasowy przepis stwierdzający, że postanowienia art. 17.4 nie stanowią przeszkody w rozwijaniu przez państwa członkowskie ściślejszej współpracy na płaszczyźnie bilateralnej w ramach UZE i NATO.

### Francja i Niemcy wobec projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

Kolejne prace koncepcyjne nad wzmocnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa były prowadzone na forum Konwentu Europejskiego od lutego 2002 r. do lipca 2003 r. Konwent podjął dzieło generalnego zreformowania Unii Europejskiej, uproszczenia jej podstawy traktatowej, przystosowania do funkcjonowania w warunkach wielkiego rozszerzenia o 10–12 państw, głównie z Europy Środkowej. Stosunkowo dużo uwagi poświęcono kwestiom WPZiB.

Dyskusja na forum Konwentu w sprawach WPZiB toczyła się pod przemożnym wpływem kryzysu związanego z Irakiem<sup>30</sup>. Właśnie wtedy doszło do głębokiego podziału w łonie wielkiej unijnej trójki, która od 1998 r. tak wiele uczyniła na rzecz wypracowania EPBiO. Teraz ponownie po jednej stronie stanęły przeciwnie interwencji Francja i Niemcy, a po drugiej – popierająca Stany Zjednoczone – Wielka Brytania. W końcu 2002 r. nastąpiło odnowienie francusko-niemieckiego „motoru integracji europejskiej”. W ciągu kilku miesięcy Francja i Niemcy przedłożyły wiele wspólnych projektów, w tym odnoszące się do europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>31</sup>. Stanowiły one kompromis między francuskim podejściem intergównamentalistycznym a niemieckim podejściem federalistycznym.

Jak słusznie zauważają eksperci European Policy Institute Network,

Odnowienie ścisłego współdziałania Francji i Niemiec na forum Konwentu Europejskiego dokonało się, gdy oba kraje znalazły się w opozycji przeciwko amerykańskiej polityce wobec Iraku. Z jednej strony ta zbieżność w czasie zwiększyła efekt stosunków francusko-niemieckich. Z drugiej strony – spowodowała rozdział z innymi krajami popierającymi USA. Ponadto, obawa przed dominacją francusko-niemiecką w Europie powiększyła lukę między dużymi a małymi krajami europejskimi<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Th. Jaeger, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2002, Vol. 7, Issue 3, s. 314–316.

<sup>30</sup> Jak twierdzi ekspert niemiecki, długotrwały brak uczestnictwa UE w debacie na temat Iraku, niskie wydatki na obronę i brak realnej WPZiB oraz EPBiO wzmocniły tylko unilateralizm w polityce zagranicznej USA w ostatnich latach. Zob. F. Umbach, *The Future of the ESDP*, „Reports & Analysis” 2003, No. 20, s. 3.

<sup>31</sup> Omówienie zob.: E. Cziomer, *Rola Francji w działaniach Niemiec na rzecz wzmocnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w latach 2002–2003*, [w:] *Integracja europejska. Instytucje, polityka, prawn. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, Warszawa 2003, s. 93–99.

<sup>32</sup> U. Guérot, K. Hughes, M. Lefebvre, T. Egenhoff, *France, Germany and the UK in the Convention: Common Interests or Pulling in Different Directions?*, „EPIN Working Paper” 2003, No. 7, s. 4.

Starając się doprowadzić do kompromisu wszystkich uczestników Konwentu, Niemcy zaakceptowały popieraną przez Francję propozycję (najmocniej lansowaną przez Wielką Brytanię) wybieranego na długi okres (2–5 lat z możliwością reelekcji) prezydenta Rady Europejskiej. Stanowiło to z ich strony ustępstwo, gdyż było oceniane jako zgoda na naruszenie równowagi instytucjonalnej w UE na korzyść organów międzyrządowych. Przed uzgodnieniem z Francją wspólnej propozycji reformy instytucjonalnej niemiecki minister spraw zagranicznych Fischer oponował przeciwko wzmocnieniu pozycji Rady Europejskiej, gdyż uważał to za zagrożenie dla postulowanej przez Niemcy równowagi i (mającej demokratyczną legitymację) unijnej struktury procesu podejmowania decyzji.

Niemcy uważały, że podział między państwami europejskimi w sprawie Iraku wyraźnie ukazał potrzebę wzmocnienia WPZiB, co pozwoli przezwyciężać różnice zdań i uzgadniać wspólne stanowiska. Głównym zwolennikiem takiego poglądu był Joschka Fischer. Sednem stanowiska niemieckiego była propozycja ustanowienia unijnego ministra spraw zagranicznych, który łączyłby funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych. Media niemieckie sugerowały, że ten nowy urząd powinien objąć właśnie Joschka Fischer.

Uzgodnienia między Francją a Niemcami w sprawie określenia zakresu kompetencji (prawo inicjatywy w sprawach WPZiB na równi z państwami członkowskimi Unii) i sposobu wybierania europejskiego ministra spraw zagranicznych trwały dość długo (do stycznia 2003 r.), a wspierała je specjalna grupa robocza Konwentu. We wspólnym dokumencie Francja i Niemcy określiły, że celem nadrzędnym proponowanej reformy jest lepsza koordynacja narodowych stanowisk państw członkowskich, osiąganie celów politycznych WPZiB oraz wykorzystanie istotnych środków ekonomicznych będących dotychczas w pierwszym filarze Unii. Zaproponowano, co potem znalazło się w dokumencie końcowym Konwentu, aby wyboru ministra spraw zagranicznych dokonywała Rada Europejska kwalifikowaną większością głosów, a następnie by był on zaaprobowany przez przewodniczącego Komisji<sup>33</sup>.

Niemcy, będąc zainteresowane zwiększeniem efektywności procesu decyzyjnego w Radzie Ministrów, rekomendowały generalną zasadę podejmowania decyzji w sprawach WPZiB kwalifikowaną większością głosów. Nie udało im się przekonać Francji, która nie zgodziła się na rozciągnięcie tej procedury na sprawy bezpieczeństwa i obrony.

Rząd RFN stał na stanowisku, że zasada elastyczności w formie wzmocnionej współpracy (wprowadzona do WPZiB Traktatem z Nicei) powinna być rozciągnięta także na EPBiO. Uwzględniając niechęć części państw (Wielkiej Brytanii, Polski), Francja i Niemcy, we wspólnej propozycji z listopada 2002 r., zaapelowały o rozszerzenie zasady wzmocnionej współpracy na kwestie obronne oraz o wprowadzenie do nowego traktatu zapisów o „solidarności i wspólnym bezpieczeństwie”, które przewidywałyby także przekształcenie EPBiO w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony (ESDU), która powinna również przyczyniać się do wzmocnienia europej-

---

<sup>33</sup> *Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture*, CONV 489/03, Brussels, 16 January 2003.

skiego filaru NATO<sup>34</sup>. Kiedy inne kraje europejskie nie mogły porozumieć się w sprawie polityki wobec Iraku, szefowie państw i rządów Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga ogłosili w końcu kwietnia 2003 r. kontrowersyjną propozycję stworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony oraz rozwijania wzmocnionej współpracy w sprawach obronnych<sup>35</sup>.

Po zakończeniu prac Konwentu Europejskiego, jesienią 2003 r., Francja i Niemcy doszły do wniosku, że EPBiO nie może być budowana bez Wielkiej Brytanii, po tym jak Londyn zgodził się, że węższa grupa obronna może być tworzona w ramach UE, gdy będzie otwarta dla pozostałych państw członkowskich i jeśli nie będzie podważać roli NATO w kwestiach obrony europejskiej. Francja, Niemcy i Wielka Brytania porozumiały się w sprawie wniesienia poprawek do uzgodnionego projektu Traktatu Konstytucyjnego w artykułach poświęconych współpracy strukturalnej. Następnie ministrowie spraw zagranicznych UE na tzw. konklawe w Neapolu 29 listopada 2003 r. uzgodnili, że nowe postanowienia o współpracy strukturalnej powinny być sformułowane przez Radę Unii, a uwzględniać zdolności operacyjne, a nie tylko możliwości finansowe państw zainteresowanych. Nowa formuła zaproponowana na Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 przez prezydencję włoską została uznana przez rząd RFN za istotny postęp, który nie był możliwy do osiągnięcia na forum Konwentu Europejskiego<sup>36</sup>. Przewłaszczenie idei współpracy strukturalnej ułatwiło rozszerzenie lansowanej przez Niemcy zasady wzmocnionej współpracy na zagrożenia wojskowe i obronne.

Francja i Niemcy lansowały na forum Konwentu wspólną (zaproponowaną przez Paryż) propozycję włączenia do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy klauzuli solidarności na wypadek ataku terrorystycznego i klauzulę o wzajemnej obronie, a także utworzenia Europejskiej Agencji Obrony – organu do spraw budowy zaplecza dla EPBiO w postaci przemysłu zbrojeniowego i system zaopatrzenia w broń.

Generalnie oceniając wyniki prac Konwentu, należy zauważyć, że w przygotowanym projekcie Traktatu Konstytucyjnego, zmodyfikowanym przez Konferencję Międzyrządową 2003/2004 a podpisanym przez przedstawicieli 25 państw Unii Europejskiej 29 października 2004 r., zwyciężyła idea współpracy międzyrządowej, a najwięcej swoich propozycji do jego tekstu zdołały wprowadzić Francja i Wielka Brytania. Niemcy zajmowały mało inicjatywne stanowisko w centralnych kwestiach reformy instytucjonalnej, a w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie zdołały przewłaszczyć zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Tekst nowego traktatu raczej jest odbiciem zwycięstwa idei intergównmentalizmu nad ideą Unii Europejskiej opartej na koncepcji federalistycznej, której Niemcy zawsze najbardziej konsekwentnie hołdowały.

<sup>34</sup> *Propositions conjointes franco-allemandes pour la Conventions européenne dans le domaine de la politique de sécurité et de défense*, CONV 422/02, Brussels, 22 novembre 2002.

<sup>35</sup> *Conclusions of the Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence*, Brussels, 29 April 2003; [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth290403\\_en.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth290403_en.pdf).

<sup>36</sup> N. Alecu de Flers, *CFSP Watch 2004 – Germany*, „Fornet”, <http://www.fornet.info/CFSPwatchannuaireports2004.html>.



Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez Bundestag i Bundesrat (12 i 27 maja), ale napotkał nieoczekiwane przeszkody we Francji i Holandii. Społeczeństwo Francji odrzuciło go w referendum (29 maja 2005); kilka dni później (1 czerwca 2005 r.) traktat ten przepadł w referendum w Holandii. W tej sytuacji Niemcy zawiesiły finalizację procedury ratyfikacyjnej traktatu. Przegrane referendum we Francji osłabiło proeuropejsko nastawionego prezydenta Chiraca. Doszło do zmiany rządu, na którego czele stanął Dominique Villepin.

Tymczasem w rezultacie przedterminowych wyborów parlamentarnych w Niemczech powstał rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, na czele którego stanęła w listopadzie 2005 r. Angela Merkel. Jej gabinet kontynuuje politykę europejską poprzednika (rządu SPD/Zieloni pod przewodnictwem kanclerza Gerharda Schrödera). Odnosi się to także do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, ale nowy rząd podjął próby ocieplenia napiętych stosunków z USA<sup>37</sup>. Trudno przewidzieć, czy dla się pogodzić te dwa cele.

14 marca 2006 r. Francusko-Niemiecka Rada Ministrów obradująca w Berlinie opowiedziała się za wznowieniem debaty nad przyszłością Traktatu Konstytucyjnego<sup>38</sup>. W raporcie opublikowanym 11 maja 2006 r. rząd RFN zapowiedział, że w czasie prezydencji niemieckiej w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. RFN podejmie wysiłki w celu ożywienia debaty nad wprowadzeniem w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Prasa niemiecka wskazywała jednak, że w społeczeństwie niemieckim zaczęło spadać zainteresowanie Unią Europejską, a poważnym ograniczeniem mogą okazać się wybory prezydenckie we Francji w czerwcu 2007 r., które mogą sprawić, że rząd najważniejszego sojusznika Niemiec będzie blokował ich inicjatywy w sprawie Unii Europejskiej<sup>39</sup>. Uwzględniając te okoliczności, Rada Europejska na posiedzeniu 15–16 czerwca 2006 r. przesunęła termin podjęcia decyzji na temat przyszłości nowego traktatu na czerwiec 2007 r. Uzgodniono, że prezydencja niemiecka przedstawi sprawozdanie z dyskusji i analizy istniejących wariantów reform, zaś dalsze prace będą podjęte najpóźniej do końca 2008 r. W czasie wizyty w Berlinie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso w październiku 2006 r. kanclerz Merkel potwierdziła, że priorytetem jej rządu jest doprowadzenie do „zachowania” projektu Traktatu Konstytucyjnego<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Zob. referat kanclerz Angeli Merkel, *Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges*, wygłoszony na Munich Conference on Security, 2 kwietnia 2006; F.-J. Meiers, *The Security and Defence Policy of the Grand Coalition*, [w:] *Foreign Policy of the Grand Coalition in Germany – Base Line and First Assessment at the beginning of Merkel's term*, „Foreign Policy in Dialogue”, Vol. 6, issue 18, s. 49–59; H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3–22.

<sup>38</sup> *Deutsch-Französischer Ministerrat in Berlin am 14 März 2006*, [http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landerinformationen\\_1/deutschland\\_10/das-deutsch-franzosische-aar\\_1034/deutsch-franzosischer-ministerrat-14-3.2006\\_1714.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landerinformationen_1/deutschland_10/das-deutsch-franzosische-aar_1034/deutsch-franzosischer-ministerrat-14-3.2006_1714.html).

<sup>39</sup> *Merkel will Initiative für EU-Verfassung starten*, „Die Welt”, 24 kwietnia 2006.

<sup>40</sup> *Merkels Masterplan für Europa*, „Die Welt”, 12 października 2006; *Angela Merkel exposé les priorités de sa présidence de l'UE*, „Le Monde”, 9 października 2006. Wcześniej, 25 września 2006 r., w tym duchu wypowiedział się minister spraw zagranicznych RFN Frank-Walter Steinmeier na spotkaniu z członkami współrządzącej SPD. Zob. *Germany Aims To Revive European Constitution*, „German Foreign Policy in Focus”, 28 września 2006, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2184080,00.html>.

## Podsumowanie

Francja od początku swoich działań na rzecz integracji europejskiej zmierzała do doprowadzenia do unifikacji politycznej integrującej się Europy. Sygnalizowały to odrzucone plany stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, następnie plany Foucheta i wreszcie inicjatywa utworzenia Unii Europejskiej, wyposażonej we wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Celem Francji, zwłaszcza od czasu przywództwa gen. Charlesa de Gaulle'a było stworzenie „mocarstwa Europa”, które w warunkach zimnej wojny miało stanowić trzecią siłę obok USA i ZSRR.

Natomiast Republika Federalna Niemiec wspierała plany integracyjne, chcąc mocno „zakotwiczyć się” wśród państw demokratycznych i „zeuropeizować” własną politykę zagraniczną. Kiedy to się już udało, Niemcy głosili – podobnie jak Francja – potrzebę uczynienia z UE mocarstwa, ale „cywilnego”. Unifikacja polityczna była dla Francji substytutem jej utraconej pozycji mocarstwowej i nową formą promocji własnych interesów narodowych wyrażających ambicje mocarstwowe. Dlatego swoje propozycje Paryż konstruował kierując się podejściem międzyrządowym, a Bonn, w myśl wskazań teorii federalistycznej, lansując rozwiązania ponadnarodowe.

Oba sąsiadujące państwa, niegdyś skłócone i wyniszczające się wojnami, postanowiły odwrócić ten fatalny bieg historii wzajemnych stosunków i nawiązać ścisłą współpracę dwustronną na rzecz pogłębiania i poszerzania procesu integracji europejskiej. Kierując się duchem i literą Traktatu Elizejskiego z 1963 r., owocnie współpracowały. Kolejne sukcesy w rozwoju Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, potwierdzały słuszność obranej drogi.

Stroną częściej wykazującą inicjatywę była Francja, ale Niemcy dotrzymywały jej kroku. Właściwie wszystkie reformy instytucjonalne UE były inicjowane przez Francję i Niemcy. W toku bardzo często organizowanych konsultacji na różnych szczeblach udawało się znajdować wspólny mianownik między nierzadko rozbieżnymi projektami wstępnymi, z których powstawały wspólne propozycje przedstawiane na forum organów Unii Europejskiej. Niemcom udawało się hamować francuski antyamerykanizm, ujawniający się zwłaszcza na forum NATO, a Francji niemiecką fascynację Rosją. Na ogół znajdowano wspólny mianownik dla odmiennie wyrażanych interesów narodowych.

Zasługą Francji i Niemiec jest wzmocnienie mechanizmu instytucjonalnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE w Traktacie Amsterdamskim. Nie udało im się doprowadzić do włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, ale zdołały przekonać swoich partnerów do powierzenia UE prawa prowadzenia misji petersberskich. Ich determinacja na rzecz stworzenia europejskiej polityki obronnej sprawiła, że Wielka Brytania w końcu lat 90. XX w. aktywnie włączyła się do tej inicjatywy. Chociaż Niemcy przejściowo zeszły na drugi plan, to jednak przewodnicząc UE w pierwszej połowie 1999 r., sformułowały podstawy programowe unijnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Kryzys w stosunkach transatlantyckich spowodowany interwencją USA w Iraku stał się katalizatorem kolejnego wzmocnienia, nieco osłabionego w latach 1998–2002, tandemu francusko-niemieckiego. Zaowocowało to wspólnymi działaniami na rzecz kolejnej reformy instytucjonalnej UE skoncentrowanej na wypracowaniu projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Jednak na forum Konwentu Europejskiego a potem Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 większą inicjatywnością wykazywała się Francja, która współdziałając z Wielką Brytanią, w większym stopniu niż dotychczas narzucała swoje propozycje oparte na idei intergovernmentalizmu.

RFN, osłabiona wewnętrznie i mająca po raz pierwszy w swojej historii poważne zadrażnienia w stosunkach z USA, nie była w stanie przekonać Francji do większości swoich pomysłów federalistycznych. Głównym z nich, wspartym przez Francję, była propozycja ustanowienia urzędu ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej. W sumie Francji i Niemcom udało się przeforsować częściowe wzmocnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym polityki obronnej. Jednak cały projekt traktatu konstytucyjnego został odrzucony w referendum przez Francuzów. W tej sytuacji przed dyplomacją niemiecką stało wielkie wyzwanie, jak doprowadzić do przeforsowania niechcianego także w innych krajach (Holandia, Polska, Czechy) projektu lub do takiej jego zmiany, aby stał się możliwy do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie Unii. Tym będzie się zajmować rząd niemiecki podczas sprawowanej w pierwszej połowie 2007 r. prezydencji w Unii Europejskiej.

#### **Deutsch-französische Zusammenarbeit an der Gestaltung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik Zusammenfassung**

Frankreich und Deutschland werden mit Recht als „Motor der europäischen Integration“ gehalten. Diese „motorische“ Rolle besteht in der Initiierung und Verstärkung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union. Eine enge politische Zusammenarbeit beider Staaten stützt sich auf den Elyseevertrag aus dem Jahre 1963 und auf die anschließend abgeschlossenen bilateralen Verträge. Die Verbindung eines großen Prestiges Frankreichs mit der Stärke der deutschen Wirtschaft schuf ein sehr einflussreiches Tandem, das Europa ändert.

Deutlich zu sehen ist eine führende Rolle Frankreichs und Deutschlands in der Initiierung, Entwicklung und Reformierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wenn auch beide Staaten unterschiedliche Aufbauphilosophien der EU vertreten – Frankreich ist für eine intergovernmentalistische Struktur, Deutschland dagegen für eine föderative, werden gemeinsame Stellungen erfolgreich vereinbart. Dadurch ist der Einfluss des französisch-deutschen Tandems sichtbar und insbesondere in der GASP-Gestaltung. Seit den Anfängen der EU bemühen sich Frankreich und Deutschland um die Entwicklung einer Verteidigungspolitik, die als das wichtigste Instrument einer verstärkten GASP-Wirksamkeit gesehen wird. Zu diesem Zweck waren beide Länder für einen vollständigen Anschluss der Westeuropäischen Union an die Europäische Union und als es sich zeigte, dass Großbritannien auch das Bedürfnis bemerkte, die EU mit einer Verteidigungspolitik auszustatten, engagierten sich Frankreich und Deutschland in die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in den Aufbau von Zivil- und Militärressourcen der EU, die für die Führung von Petersbergmissionen nötig sind.

Während der Arbeiten an dem europäischen Verfassungsvertrag (2002–2004) fand dank dem Zusammenwirken Frankreichs und Großbritanniens das Konzept der Verstärkung der GASP (mit der

ESVP) als eine Regierungszusammenarbeit an, zu gewinnen. Deutschland, das für die Vergemeinschaftlichung dieser Politik war, war auch häufiger mit französischen Vorschlägen einverstanden. Im Resultat ist es im Entwurf des Verfassungsvertrages gelungen, einen Vorschlag für die Schaffung des Amtes des Außenministers der EU zu forcieren. In anderen Sachen war Deutschland für intergovernmentalistische Lösungen einverstanden.

Nach der Niederlage der Befürworter des Verfassungsvertrages in den Referenden in Frankreich und Holland wurde der Ratifizierungsprozess wesentlich gefährdet. Vor Deutschland stellte es eine neue schwierige Herausforderung. Vor der Übernahme der Präsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 erklärte Deutschland, den Entwurf des Verfassungsvertrages zu „erhalten“.

Anna Paterek

## **STANOWISKO NIEMIEC WOBEC PROCESU POSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ (1998–2006)**

### **Wstęp**

Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego przez społeczeństwa Francji i Holandii to istota wyzwania, przed którym obecnie stoi Unia. Bieżąca dyskusja o przyszłości europejskiej konstytucji oraz rokowania na temat Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013 uzasadniają pytanie o rolę i interesy Niemiec w kształtowaniu dalszej integracji, stabilizacji i pokojowej współpracy w Europie. Celem poniższej analizy jest syntetyczne przedstawienie wybranych aspektów stanowiska Niemiec wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód w latach 1998–2002, a także zarysowanie zasadniczych założeń polityki integracji europejskiej rządu wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD po 2004 r.

### **Ogólne uwarunkowania i założenia stanowiska Niemiec wobec poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej**

Integracja zachodnioeuropejska należała do najważniejszych celów polityki zagranicznej RFN<sup>1</sup>. Jednocześnie od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich Niemcy pełniły funkcję motoru napędzającego proces integracji europejskiej<sup>2</sup>. Po

<sup>1</sup> Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 92–96.

<sup>2</sup> Idem, *Stanowisko Niemiec wobec reformy UE oraz jej poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Jaka Europa – What kind of Europe? Materiały z konferencji naukowej, Wrocław 6–8 V 1998*, red. E. Stadtmüller, Wrocław 1998, s. 261–277; Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad*

przyjęciu przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. kryteriów członkostwa państw kandydujących rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód znalazło się wśród priorytetów niemieckiej prezydencji w drugiej połowie 1994 r. Postrzegane było przede wszystkim przez pryzmat stworzenia bezpiecznego, ekonomicznego i demokratycznego otoczenia oraz sprostania historycznej odpowiedzialności Niemiec wobec wschodnich sąsiadów.

Niemcy, spośród ówczesnych państw członkowskich, będąc najważniejszym partnerem gospodarczym krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w największym stopniu miały skorzystać z ich akcesji (por. tab. 1). Jeszcze przed rozpoczęciem w 1989 r. transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej RFN odnotowała nadwyżkę w wymianie handlowej w tym regionie. Co więcej, integracja gospodarcza nowych państw członkowskich determinowała w ramach Unii przekształcenia strukturalne, a w efekcie wzrost gospodarczy i zwiększenie dobrobytu. Zarazem Niemcy miały ponieść największą część kosztów związanych z finansowaniem poszerzenia, były także najbardziej dotknięte ewentualnymi innymi, następującymi po uzyskaniu członkostwa obciążeniami.

Tab. 1. Handel zagraniczny RFN 2000–2004 (w mld euro)

|                  | Eksport |       |            | Import |       |            |
|------------------|---------|-------|------------|--------|-------|------------|
|                  | 2000    | 2004  | Zmiana w % | 2000   | 2004  | Zmiana w % |
| Razem            | 597,4   | 733,4 | +23        | 538,3  | 577,4 | +7         |
| Europa           | 437,8   | 545,4 | +25        | 374,9  | 415,5 | +11        |
| Kraje EŚW-8      | 45,0    | 60,4  | +34        | 42,6   | 57,8  | +36        |
| Republika Czeska | 12,8    | 17,8  | +39        | 12,8   | 17,0  | +33        |
| Estonia          | 0,4     | 0,7   | +75        | 0,3    | 0,5   | +67        |
| Węgry            | 10,3    | 12,5  | +21        | 10,6   | 13,4  | +26        |
| Łotwa            | 0,6     | 0,8   | +33        | 0,4    | 0,4   | 0          |
| Litwa            | 0,9     | 1,5   | +67        | 0,6    | 0,7   | +17        |
| Polska           | 14,5    | 18,8  | +30        | 11,9   | 15,9  | +34        |
| Słowenia         | 2,2     | 2,7   | +23        | 2,6    | 2,3   | -11,5      |
| Słowacja         | 3,3     | 5,6   | +70        | 3,4    | 7,6   | +124       |

Źródło: *Die neue Europäische Union. Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland*, red. W. Wessels, U. Diedrichs, „Netzwerk Europäische Bewegung u. Europa Union Deutschland”, Berlin, Januar 2006, s. 32.

Niemieckie poparcie dla procesu rozszerzenia Unii Europejskiej determinowała w szerszej perspektywie europejska polityka stabilizacyjna. Wraz z akcesją nowe kraje członkowskie miały przejąć dorobek prawny i polityczne cele Unii. Fakt ten wpływał na polityczną i gospodarczą stabilizację w tych państwach, ponadto był warunkiem zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie<sup>3</sup>.

Adenauer bis Gerhard Schröder, München 2003; M. Staach, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn–München–Wien–Zürich 2000.

<sup>3</sup> F. Algeri, *Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, H. 1, s. 63–68.

Jednocześnie warunkiem przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej stało się wcześniejsze przeprowadzenie reformy systemu instytucjonalnego i procesu decyzyjnego w Unii. Wiązało się to z ideą równoległego „pogłębiania i poszerzania” Unii Europejskiej, sformułowaną przez koalicję CDU/CSU/FDP. Już w 1994 r. w kręgach chadeckich pojawiła się koncepcja wzmocnionej współpracy w ramach unijnych, mimo to, nie stała się ona oficjalnym stanowiskiem rządu federalnego. Projekt czołowych polityków frakcji chadeckiej, Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa, był próbą rozstrzygnięcia dylematu – koniecznego pogłębiania integracji z jednej strony i równie niezbędnego poszerzenia z drugiej. Proponowali oni utworzenie „jądra”, a więc grupy państw wykazujących wolę pogłębiania procesu integracji i spełniających określone warunki. Zdaniem autorów tej koncepcji, Niemcy i Francja byłyby „trzonem silnego trzonu”, ponadto w jego skład wchodziłyby państwa Beneluksu<sup>4</sup>. Wzmocniona współpraca postrzegana była z jednej strony jako czynnik ułatwiający działanie Unii w obszarach objętych zasadą jednomyślności, z drugiej – jako katalizator przyszłych przemian tej organizacji.

Na stopień poparcia procesu rozszerzenia Wspólnot wpływał ponadto wynikający z niego wzrost wpłat wnoszonych do unijnego budżetu przez dotychczasowe państwa członkowskie, a w rezultacie podjęcie starań o zmniejszenie niemieckiej składki do unijnego budżetu<sup>5</sup>. Generalnie do jesieni 1998 r. w Niemczech rozważano dwie strategie poszerzania Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej<sup>6</sup>:

- 1) pierwsza z nich zakładała równoległe rozpoczęcie rokowań akcesyjnych ze wszystkimi dziesięcioma państwami aspirującymi do członkostwa, w myśl tzw. modelu „startu liniowego” (zwolennikiem tej koncepcji była grupa badawcza Europa);
- 2) druga z nich, preferowana przez rząd CDU/CSU/FDP i Komisję Europejską, przewidywała rozpoczęcie negocjacji z pięcioma najbardziej zaawansowanymi krajami: Cyprzem, Czechami, Estonią, Polską, Węgrami i Słowenią.

### **Rola Niemiec w przygotowaniu i realizacji poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej**

Zmiana ekipy rządzącej w jesieni 1998 r. i objęcie rządów przez koalicję SPD/Sojusz'90/Zieloni nasuwała pytania o ciągłość i nowe priorytety w niemieckiej polityce zagranicznej<sup>7</sup>. Po raz pierwszy w historii Republiki Federalnej Niemiec żadna z partii politycznych tworzących poprzedni gabinet nie weszła w skład nowej koalicji rządowej. Zarazem obecność Sojuszu'90/Zielonych, partnera koalicyjnego o wyraźnie

<sup>4</sup> Por.: T. Jäger, T. Middendorf, *Ordnungskonzepte für Europa. Die deutsch-französische Kerneuropadebatte und ihre Auswirkungen auf die Regierungskonferenz in Nizza*, „Zeitschrift für Politik” 2001, H. 3, s. 270-272.

<sup>5</sup> Szerzej zob.: E. Firlej, *Stanowiska wybranych państw zachodnich w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 12-15.

<sup>6</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 102.

<sup>7</sup> *Ibidem*; J. J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz'90/Zieloni. Analiza porozumienia koalicyjnego i deklaracji rządowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 1999, vol. 8, s. 187-199; F. R. Pfetsch, *Die rot-grüne Außenpolitik*, [w:] *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, red. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlhüfer, Wiesbaden 2003, s. 381-398; E. Pond, *Rot-grüne Politik – wohin?*, „Internationale Politik” 1998, H. 11, s. 68-70.

pacyfistycznym profilu, nasuwała wątpliwości dotyczące spraw związanych z niemieckim wkładem w rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przed nową koalicją SPD/Sojusz '90/Zieloni stanęły natomiast dwa fundamentalne wyzwania: zaangażowanie Bundeswehry w interwencję zbrojną NATO w Jugosławii oraz przygotowanie reformy Unii Europejskiej w obliczu jej planowanego rozszerzenia na wschód.

Poszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej było, w przekonaniu polityków gabinetu koalicyjnego, instrumentem politycznej „stabilizacji, dobrobytu i bezpieczeństwa” w Europie (Joschka Fischer)<sup>8</sup>. W związku ze słabością i niejasnością działań w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wobec wydarzeń w Kosowie w 1999 r., „poszerzenie Unii Europejskiej nabrało decydującej, strategicznej wartości” (Ludger Volmer, minister stanu)<sup>9</sup>. Jednym z najważniejszych celów poszerzenia Unii Europejskiej była dla polityków koalicji rządowej „prewencyjna polityka bezpieczeństwa” (J. Fischer)<sup>10</sup>. Jednocześnie rząd federalny podkreślał znaczenie wypracowania europejskiej samodzielności militarnej, która „nie powinna być alternatywą”<sup>11</sup> w stosunku do NATO. Jej zadaniem było, w przekonaniu kanclerza Schrödera, „wzmocnienie zarówno Paktu Północnoatlantyckiego, jak i europejskiej wagi w NATO”<sup>12</sup>. W tym kontekście podkreślał on szczególnie zainteresowanie niemieckiego rządu włączeniem krajów europejskich, które są członkami NATO, ale nie należą do UE, do wspólnej polityki bezpieczeństwa. Pozwoliłoby to na wzmocnienie NATO, bowiem tylko „silna Europa, gotowa do samodzielnego podjęcia militarnej odpowiedzialności, jest najlepszą gwarancją długotrwałej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie”<sup>13</sup>.

Strategia, którą kierował się rząd federalny w okresie pełnienia prezydencji w pierwszej połowie 1999 r., miała na celu szybkie zamknięcie negocjacji z państwami kandydującymi. Dzięki temu Niemcy, zdaniem kanclerza Schrödera, miały dowiedzieć, że „[...] są prawdziwym i szczerym adwokatem [...]” tych krajów<sup>14</sup>. Jednocześnie bezpośrednio przed objęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej, kanclerz zastrzegł w deklaracji rządowej, wygłoszonej w Bundestagu 10 listopada 1998 r., że „partnerska integracja nowych krajów musi uwzględnić odpowiednie okresy przejściowe, zwłaszcza w kwestii swobodnego zatrudniania – nie z powodów gry na zwłokę, lecz aby integracja w pełni się udała”<sup>15</sup>. W podobnym tonie Schröder wy-

<sup>8</sup> Por.: Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg, Das Auswärtige Amt informiert, „Mittelung für die Presse”, 12 I 1999.

<sup>9</sup> *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Senographische Berichte. XIV. Wahlperiode*, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3500.

<sup>10</sup> Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 3 XII 1999 r., *Verhandlungen...*, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 70865.

<sup>11</sup> Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 8 VI 1999 r., *Verhandlungen...*, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3486; oraz wypowiedź ministra stanu Güntera Verheugena w debacie 8 VI 1999 r., *Verhandlungen...*, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3516.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 3486.

<sup>13</sup> Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 16 XII 1999 r., *Verhandlungen...*, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7216.

<sup>14</sup> *Verhandlungen...*, 31. Sitzung, 26. März 1999, s. 2575.

<sup>15</sup> A. Rubinowicz, *Bez terminów, ale jak najszybciej*, „Gazeta Wyborcza”, 12 XI 1998; por.: J. J. Węc, *op. cit.*



powiadał się w parlamentarnej debacie 10 grudnia 1998 r.: „Nie będziemy stwarzać iluzji, lecz uwydatniać stan rzeczywisty, według którego będziemy określać poparcie akcesyjne”<sup>16</sup>.

Mimo zapowiedzianego „realizmu”, gabinet koalicyjny SPD/Sojusz’90/Zieloni nie posiadał konkretnej wizji przystąpienia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Wspólnot. Forsowano zatem koncepcję równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Unii Europejskiej na wschód. Dla frakcji koalicyjnych SPD/Sojuszu’90/Zielonych wspieranie procesu rozszerzenia było „zadaniem polityki wewnętrznej”<sup>17</sup>. W związku z tym dążono do wykluczenia z prac Konferencji Międzyrządowej 2000 kwestii, które mogłyby wpłynąć na opóźnienie akcesji nowych państw członkowskich. Świadczyła o tym m.in. wypowiedź ministra spraw zagranicznych, J. Fischera, w Parlamencie Europejskim 12 stycznia 1999 r.:

koncentrowanie się na zdolności do poszerzenia struktur unijnych – a sukces zamknięcia Agendy 2000 jest w tym przypadku nieodzowny – nie oznacza odsuwania w czasie poszerzenia [...]. Zdolność do poszerzenia i do przystąpienia muszą następować równolegle. Im wcześniej Unia Europejska przeprowadzi konieczne reformy oraz im intensywniej państwa kandydujące będą wprowadzać własne wewnętrzne reformy, tym szybciej i łagodniej następować będzie proces poszerzenia<sup>18</sup>.

Dyskusje towarzyszące negocjacjom akcesyjnym w państwach członkowskich skupiały się przede wszystkim na finansowych aspektach poszerzenia. Stanowisko Niemiec w tej kwestii wiązało się z potrzebą redukcji niemieckiej składki do budżetu Unii Europejskiej oraz przeprowadzeniem kompleksowej reformy wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej. Rząd SPD/Sojusz’90/Zieloni zawarł te postulaty już w porozumieniu koalicyjnym z 20 października 1998 r. Mowa była w nim o koniecznej reformie unijnych finansów, mającej na celu sprawiedliwszy podział nie tylko dochodów, ale i wydatków budżetowych: „[...] reforma systemu finansowania Unii Europejskiej musi doprowadzić do sprawiedliwego podziału składek między państwami członkowskimi przede wszystkim poprzez reformę po stronie wydatków”<sup>19</sup>. By zmniejszyć niemiecki wkład do budżetu UE, proponowano wprowadzenie zasady współfinansowania przez państwa członkowskie bezpośrednich subwencji rolniczych.

W tym celu koalicja rządząca konsekwentnie dążyła do osiągnięcia porozumienia dotyczącego „Agendy 2000”, czyli uzgodnienia polityki finansowej Unii na lata 2000–2006. 10 grudnia w wystąpieniu na forum Bundestagu, Schröder zastrzegł: „nie chcemy w Europie kontynuacji polityki, zjednywania sobie sąsiadów wpłatami netto [...], obciążeniami uciążliwymi dla naszego budżetu”<sup>20</sup>. Wypracowanie pod-

<sup>16</sup> *Verhandlungen...*, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 824.

<sup>17</sup> Por.: Antrag der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis’90/Die Grünen, Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe, 5 XII 2000, BT-Drucksache 14/4486.

<sup>18</sup> Por.: Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer...

<sup>19</sup> Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zwischen der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen für den 14. Deutschen Bundestag, „Das Parlament”, 30 X 1998, nr 45, Dokumentation, s. 9; Regierungserklärung mit anschließender Aussprache, 3. Sitzung des 14. Deutschen Bundestages am 10. November 1998, „Das Parlament”, 20 XI 1998, nr 48, Dokumentation, s. 3-4.

<sup>20</sup> Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dez. 1998 und Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999, *Verhandlungen...*, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 822.

staw finansowych poszerzenia, zdaniem kanclerza, równoznaczne było ze „stworzeniem fundamentu polityki Wspólnot”, z kolei z kwestią sprawiedliwego podziału składki do unijnego budżetu wiązało się poparcie niemieckiego społeczeństwa dla idei integracji<sup>21</sup>.

Uchwalona na spotkaniu Rady Europejskiej w Berlinie (24–25 marca 1999 r.) „Agenda 2000”<sup>22</sup> nie przyniosła gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej, strukturalnej i finansowej<sup>23</sup>, choć określono zasady włączenia do tych obszarów nowych państw członkowskich<sup>24</sup>. Nie ustalono również terminu poszerzenia. Osiągnięciem było jednak przyjęcie perspektywy finansowej na lata 2000–2006, uwzględniającej środki na pokrycie kosztów strategii akcesyjnej. Jednocześnie rządowi federalnemu nie udało się uzyskać zasadniczej redukcji niemieckiej składki do unijnego budżetu<sup>25</sup>. Mimo to, wypracowane porozumienie interpretowane było przez polityków partii koalicyjnych jako „fundament” rozszerzenia Unii Europejskiej (G. Schröder) oraz „decyzja na rzecz Europy” (J. Fischer)<sup>26</sup>, choć nie powiodło się „przeforsowanie tego wszystkiego, co chcieliśmy” (G. Schröder)<sup>27</sup>. Przez koalicję rządzącą pozytywnie postrzegane było przede wszystkim ustalenie limitu wydatków unijnych na 1,27% łącznego dochodu narodowego państw członkowskich.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Luksemburgu (12–13 grudnia 1997 r.), 31 marca 1998 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z sześcioma państwami kandydującymi, tzw. grupą luksemburską (Estonią, Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią i Cyprem). Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.), 15 lutego 2000 r. zapoczątkowany został proces negocjacji z tzw. grupą helsińską (Litwą, Łotwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią)<sup>28</sup>. Podkreślono wówczas, że każde państwo będzie oceniane na podstawie swoich własnych zasług<sup>29</sup>. Zasada tzw. „regat”<sup>30</sup> miała odnosić się zarówno do otwierania rozdziałów negocjacyjnych, jak i przebiegu procesu negocjacyjnego.

W deklaracji rządowej, poświęconej zbliżającemu się posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder zapowiedział niemieckie wsparcie dla otwarcia negocjacji akcesyjnych z Łotwą, Litwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią. Zastrzegł jednak, że stopień dojrzałości do członkostwa każdego z tych państw musi zostać „jasno zróżnicowany w trakcie konkretnych negocjacji”. Ponadto Schröder apelował w swoim wystąpieniu o przyznanie Turcji statusu państwa kandydującego.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 819–20.

<sup>22</sup> Por.: L. J. Jasiński, *Reforma Unii Europejskiej z perspektywy Unii i Polski*, Warszawa 1998, s. 24–36.

<sup>23</sup> Por.: M. Dauderstädt, *Von der Ostpolitik zur Osterweiterung: Deutschlands Außenpolitik und die postkommunistischen Beitrittsländer*, Bonn 2002, <http://library.fes.de/fulltext/id/01179toc.htm>.

<sup>24</sup> Por.: B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1998–2002)*, Poznań 2003, s. 104–105.

<sup>25</sup> Niemiecki wkład netto do budżetu UE zmniejszył się z 60% do 50%, por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 174.

<sup>26</sup> *Verhandlungen...*, 31. Sitzung, 26 März 1999, s. 2570–2614.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 2574.

<sup>28</sup> Turcja uzyskała status państwa kandydującego do UE.

<sup>29</sup> Ł. Szymczyk, T. Ciszak, *Konkluzje Rady Europejskiej w Helsinkach*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2000, nr 2, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>.

<sup>30</sup> Por.: F.-L. Altmann, *EU-Osterweiterung: eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, [electronic ed.], Bonn 2001, <http://library.fes.de>, s. 2.

Nie możemy z jednej strony eksponować strategicznego znaczenia Turcji dla Europy [...], zobowiązać ją do przestrzegania europejskich standardów, jeśli z drugiej strony nie jesteśmy gotowi na otwarcie przed nią wyraźnej, europejskiej perspektywy, która musiałaby wyjść ponad unię celną – argumentował kanclerz.

W związku z tym, rząd federalny stanął na stanowisku przyznania Turcji statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE. Jednocześnie Schröder oznajmił, że perspektywa członkostwa zarówno Turcji, jak i innych państw, nierozdzielnie związana jest z wypełnieniem kryteriów kopenhaskich. Co więcej, nie był to „czek *in blanco*”<sup>31</sup>.

16 grudnia 1999 r., komentując na forum Bundestagu postanowienie Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder jeszcze raz powtórzył, że „żadne z państw kandydujących [...] nie miało darmowego biletu do członkostwa”<sup>32</sup>.

8 listopada 2000 r. Komisja Europejska opublikowała kolejną edycję *Raportów okresowych*, w których oceniła stan przygotowania krajów kandydujących do członkostwa. Jednocześnie zapowiedziano wypracowanie dalszej strategii negocjacyjnej, z perspektywą ich zakończenia. W ślad za tym, w grudniu 2000 r., ukazała się broszura frakcji parlamentarnej SPD *Poszerzenie Unii Europejskiej. Projekt dla pokoju, stabilizacji i wzrostu. 25 odpowiedzi na najważniejsze pytania*. W przekonaniu socjaldemokratów, „po raczej technicznym procesie negocjacyjnym, rokowania wkraczają w rozstrzygającą fazę”<sup>33</sup>. I, jak podkreślał w listopadzie 2001 r. minister stanu Christoph Zöpel, chodziło o obszary mające decydujące implikacje finansowe<sup>34</sup>. Pierwsze akcesje, zdaniem frakcji SPD, możliwe byłyby po ratyfikacji traktatu z Nicei i zamknięciu negocjacji akcesyjnych, czyli najwcześniej w 2004/2005 r.<sup>35</sup> Jeśli chodzi o okresy przejściowe, dostrzegano potrzebę ich wprowadzenia w celu „ogarnięcia politycznych i socjalnych problemów uwarunkowanych poszerzeniem”. W związku z tym, w interesie państw członkowskich należało wprowadzić regulacje przejściowe dla regionów granicznych w Niemczech, Austrii i Włoszech w obszarze czterech podstawowych wolności, charakteryzujących jednolity rynek Unii Europejskiej<sup>36</sup>.

Wrażliwą kwestią rokowań akcesyjnych w obszarze „swobodnego przepływu osób” był przepływ pracowników i swobodny dostęp obywateli państw kandydujących do unijnych rynków pracy<sup>37</sup>. Obawy społeczeństwa niemieckiego wiązały się głównie z różnicami wynagrodzeń, wysokim poziomem bezrobocia w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz bezpośrednim sąsiedztwem, które mogłoby pociągnąć za sobą nasilenie się ruchów migracyjnych. Takie niepokoje były w przekonaniu niemieckich polityków szczególnie uzasadnione w landach graniczących z Polską i Czechami. Ponadto wskazywano na niebezpieczeństwo związane ze

<sup>31</sup> *Verhandlungen...*, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7062.

<sup>32</sup> *Verhandlungen...*, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7213-7215.

<sup>33</sup> Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden, Stabilität und Wachstum in Europa. 25 Antworten auf die wichtigsten Fragen. SPD Bundestagsfraktion, Dezember 2000, s. 15.

<sup>34</sup> *Verhandlungen...*, 201. Sitzung, 15. November 2001, s. 19732.

<sup>35</sup> Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden..., s. 15.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>37</sup> Por.: A. Małachew, *Rozszerzenie Unii Europejskiej. Analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2002, s. 60-62.

wzrostem nielegalnej imigracji oraz przestępczości, w związku z niewystarczającym zabezpieczeniem wschodnich granic państw kandydujących<sup>38</sup>. Niemniej dostrzegano potrzebę napływu imigrantów, uwarunkowaną procesem „starzenia się” niemieckiego społeczeństwa oraz stale wzrastającym zapotrzebowaniem na określone grupy zawodowe, takie jak lekarze, informatycy<sup>39</sup> czy też na pracowników sezonowych w gastronomii, hotelarstwie, rolnictwie i budownictwie.

W związku z nasilającymi się niepokojami niemieckiego społeczeństwa wobec przyjęcia nowych państw członkowskich, duży zamęt wywołała wypowiedź komisarza Güntera Verheugena dla dziennika „Süddeutsche Zeitung” we wrześniu 2000 r.<sup>40</sup> Przyznał on co prawda, że niemieckie społeczeństwo „wykazuje tendencję do artykułowania w większym stopniu niebezpieczeństw [...], niż korzyści” związanych z poszerzeniem. Niemniej, mając na uwadze obawy wynikające przede wszystkim z napływu taniej siły roboczej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej i traktując cały projekt rozszerzenia UE jako „dzieło elit politycznych”, Verheugen rozważał zasadność przeprowadzenia referendum na temat przystąpienia nowych państw. W jego przekonaniu, zmusiłoby ono elity polityczne do skonfrontowania realizowanej polityki europejskiej z obawami i oczekiwaniami społeczeństwa. Przy czym podkreślił, iż niemiecka konstytucja nie przewidywała możliwości odwołania się do instrumentu referendum, niezbędna byłaby zatem jej zmiana<sup>41</sup>. Mimo to zarówno sam Verheugen, jak i przedstawiciele rządu federalnego w swoich późniejszych wypowiedziach wykluczyli taką ewentualność<sup>42</sup>. Również chadecka opozycja odrzuciła możliwość przeprowadzenia w Niemczech referendum na temat poszerzenia UE na wschód<sup>43</sup>.

Zarówno porozumienie koalicyjne, podpisane przez SPD i Sojusz '90/Zielonych 20 października 1998 r., jak i deklaracja rządowa z 10 listopada 1998 r., zapowiadały konieczność wprowadzenia „odpowiednich” okresów przejściowych w obszarze swobodnego dostępu obywateli nowych państw członkowskich do wspólnotowych rynków pracy<sup>44</sup>.

Zapowiedzi te zostały sprecyzowane przez kanclerza Schrödera 18 grudnia 2000 r. podczas konferencji „Rozszerzenie Unii Europejskiej” w Weiden, w Bawarii. W tzw. „Pięciopunktowym programie w sprawie swobodnego przepływu osób” przedstawił on stanowisko rządu federalnego w odniesieniu do prowadzonych nego-

<sup>38</sup> Por.: EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien, Berlin, Mai 2001.

<sup>39</sup> W lipcu 2000 roku rząd federalny wprowadził tzw. Green Card, umożliwiającą zagranicznym specjalistom (w liczbie 20 tys.) z wyższym wykształceniem uzyskanie prawa legalnego pobytu i zatrudnienia w RFN na okres 5 lat.

<sup>40</sup> *Vorschlag ist moralisch falsch*, „Süddeutsche Zeitung”, 5 IX 2000, s. 5; SZ-Interview mit Wladyslaw Bartoszewski, *Der Volksentscheid wäre nur ein Vorwand*, *ibidem*, 8 IX 2000, s. 14.

<sup>41</sup> SZ-Interview mit Günter Verheugen, *Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden*, „Süddeutsche Zeitung”, 2 IX 2000, s. 14; A. Oldag, S. Ulrich, *Verheugen will Referendum über EU-Erweiterung*, *ibidem*, s. 1.

<sup>42</sup> Por.: *Verheugen stößt im In- und Ausland auf Ablehnung*, „Süddeutsche Zeitung”, 5 IX 2000, s. 1; SZ-Interview mit Joschka Fischer, *Ich habe nichts gegen Volksentscheide*, *ibidem*, 9 IX 2000, s. 13.

<sup>43</sup> Europa vereinigen – Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung..., s. 3; por.: wypowiedź Güntera Glösera (CDU/CSU) w debacie 12 IX 2000, *Verhandlungen...*, 116. Sitzung, 12. September 2000, s. 11134.

<sup>44</sup> Por. *Ausbruch und Erneuerung...*

cjacji akcesyjnych w tej materii<sup>45</sup>. Schröder oświadczył, że Niemcy domagać się będą, od dnia akcesji państw kandydujących, siedmioletniego okresu przejściowego przy otwieraniu się unijnego rynku pracy dla pracowników z tych krajów. Uzasadniając niemieckie stanowisko w tej materii, kanclerz odwołał się do „obaw i niepewności” ludności zamieszkującej tereny przygraniczne. Wprowadzenie z dniem rozszerzenia UE pełnej swobody przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej wywołałoby bowiem „niemożliwe do przewyciężenia” problemy na niemieckim rynku pracy<sup>46</sup>.

Powyższy program był zarazem przejawem dążeń rządu federalnego do jak najszybszego przeprowadzenia i zamknięcia wewnątrzpolitycznych kontrowersji na temat ograniczeń w dostępie pracowników z państw kandydujących do niemieckiego rynku pracy. Chodziło o zakończenie rokowań w tym rozdziale do końca 2001 roku, tak aby, jak oświadczył komisarz Verheugen, wykluczyć tę „wybuchową” kwestię z kampanii poprzedzającej wybory do Bundestagu w 2002 roku<sup>47</sup>.

W ślad za tym, koalicja rządząca opowiadała się za ukierunkowaną imigracją zarobkową z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Kontrolowana i monitorowana migracja siły roboczej byłaby postrzegana przez społeczeństwo nie jako zagrożenie, ale szansa. Co więcej, wzmocniłaby wśród obywateli poczucie zaufania w „polityczne sterowanie procesem rozszerzenia UE”<sup>48</sup>. Mimo akcentowanych przez niemieckie instytuty naukowe korzyści związanych z otwarciem rynków dla dotychczasowych państw członkowskich<sup>49</sup>, SPD i Sojusz'90/Zieloni skłaniali się ku stanowisku niemieckich związków zawodowych<sup>50</sup>.

W ślad za tym Niemcy postulowały w negocjacjach akcesyjnych wprowadzenie okresów przejściowych w otwieraniu niemieckiego rynku pracy dla pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej. Stanowisko koalicji SPD/Sojuszu'90/Zielonych w tej kwestii obejmowało „pięć punktów” sformułowanych przez kanclerza Schrödera<sup>51</sup>. Po pierwsze, domagano się ustanowienia siedmioletnich ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, chodziło o stworzenie „elastycznego modelu”, pozwalającego na ewentualne skrócenie okresów przejściowych po pięciu latach od dnia akcesji. Po trzecie, dopuszczano możliwość skrócenia czasu obowiązywania ograniczeń, jeśli w państwie nimi objętym zostałyby ku temu stworzone warunki. Po czwarte, jeśli istniałoby zapotrzebowanie na siłę roboczą, dopuszczano możliwość jednostronnego otwierania rynków pracy przez

<sup>45</sup> Por.: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion..., s. 49.

<sup>46</sup> P. Fahrenholz, Kanzler: Arbeitsmarkt für Osteuropäer erst nach Frist öffnen, „Süddeutsche Zeitung”, 19 XII 2000, s. 5.

<sup>47</sup> Schröders EU-Vorschlag stößt auf Ablehnung, „Süddeutsche Zeitung”, 20 XII 2000, s. 9; A. Oldag, Im Osten geht die Rechnung auf, *ibidem*, s. 4.

<sup>48</sup> Por.: Die Weichen für die Erweiterung der Europäischen Union richtig stellen. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, 6.03.2001, BT-Drucksache 14/5447.

<sup>49</sup> Por.: C. Herma, Koszty i korzyści rozszerzenia UE – wybrane analizy niemieckich instytutów naukowych, „Biuletyn Analiz UKiE” 2000, nr 3, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>; M. Bauchmüller, Angst vor zu viel Freizügigkeit, „Süddeutsche Zeitung”, 21 V 2001, s. 24.

<sup>50</sup> C. Herma, *op. cit.*, s. 58; por.: EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001, Texte und Materialien, Berlin, Mai 2001.

<sup>51</sup> Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie parlamentarnej 19 I 2001, *Verhandlungen...*, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14114.

obecne państwa członkowskie przed upływem okresów przejściowych i w ramach przepisów krajowych. Po piąte, domagano się wprowadzenia okresów przejściowych w niektórych sektorach usług, zwłaszcza w budownictwie i rzemiośle<sup>52</sup>.

Zbliżające się wybory parlamentarne, a także sceptyczny stosunek społeczeństwa niemieckiego do poszerzenia utrudniały przyjęcie przez rząd federalny wspólnego stanowiska państw członkowskich w dziedzinie „Rolnictwa”<sup>53</sup>. Pod koniec stycznia 2002 r., Komisja Europejska zaproponowała stopniowe wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla rolników z nowych państw członkowskich. Początkowo miały one osiągnąć poziom 25% dotychczasowych płatności bezpośrednich, by w 2013 r. dojść do 100%, czyli poziomu obowiązującego wówczas w UE<sup>54</sup>. Propozycje te wywołały sprzeciw RFN. Aczkolwiek, zgodnie z szacunkami niemieckiego ministra finansów Hansa Eichela, pełne włączenie państw kandydujących do mechanizmów wsparcia unijnego rolnictwa podwoiłoby obciążenie finansowe netto RFN z 10 do 20 mld euro. Natomiast ich stopniowe wprowadzanie zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej powodowałoby wzrost jedynie o 2 mld euro<sup>55</sup>. Taką postawę rządu federalnego determinował również niekorzystny stan niemieckich finansów. Deficyt budżetowy RFN na początku 2002 r. wyniósł 2,7%, co groziło konsekwencjami określonymi w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu<sup>56</sup>.

W stanowisku z lutego 2002 r. rząd niemiecki obstawał przy przerzuceniu środków z pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej, przeznaczonych na płatności bezpośrednie, do filaru drugiego. W konsekwencji wzrosłyby unijne środki na objęty nim rozwój regionów wiejskich i wspieranie środowiska, dodatkowo byłyby one współfinansowane z budżetów krajowych. Rząd SPD/Sojusz'90/Zieloni odrzucał zatem dopłaty bezpośrednie dla rolników państw kandydujących. Natomiast podkreślał, że płatności te zostały wprowadzone dla producentów rolnych jako rekompensata obniżek cen na rynkach światowych. Co więcej, w przekonaniu gabinetu, były to „szkodliwe subwencje”, które powinny zostać zniesione również w przypadku starych państw członkowskich. Zdaniem niemieckiej minister rolnictwa Renate Künast (Sojusz'90/Zieloni), premie dla małych gospodarstw, niezależne od wielkości produkcji, byłyby o wiele korzystniejszym rozwiązaniem dla państw kandydujących, w tym przede wszystkim dla Polski<sup>57</sup>. Oznaczało to przesunięcie zasadniczych decyzji w tym zakresie na planowane w październiku 2002 r. nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli<sup>58</sup>.

Po jesiennych wyborach do Bundestagu w 2002 r., w nowej umowie koalicyjnej, podpisanej 16 października 2002 r., rząd SPD/Sojusz'90/Zieloni deklarował dążenie do zakończenia rokowań akcesyjnych oraz przyjęcie dziesięciu nowych

<sup>52</sup> Por.: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion..., s. 46.

<sup>53</sup> W. Didzoleid, D. Koch, *Schröders Schuld*, „Der Spiegel”, 3 VI 2002, s. 52.

<sup>54</sup> C. Bolesch, A. Hagelücken, *Kein Angebot für Länder zweiter Klasse*, „Süddeutsche Zeitung”, 31 I 2002, s. 20.

<sup>55</sup> W. Didzoleid, D. Koch, *op. cit.*

<sup>56</sup> G. Müller-Brandeck-Bocquet, *op. cit.*, s. 190.

<sup>57</sup> *Bund fordert EU-Agrar-Reform*, „Süddeutsche Zeitung”, 28 II 2002, s. 22.

<sup>58</sup> Por.: D. Brössler, „Gefährlich für ganz Europa”. Kandidaten fürchten Verzögerung, „Süddeutsche Zeitung”, 24 X 2002, s. 10; C. Bolesch, *Gipfeltreffen der EU: Ein Streit ums Geld belastet die geplante Erweiterung der Gemeinschaft um zehn Staaten*, *ibidem*, s. 10.

członków w poczet państw Unii Europejskiej, zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.). Koalicja SPD/Sojusz'90/Zieloni opowiadała się w dalszym ciągu za redukcją unijnych wydatków na rolnictwo<sup>59</sup>.

25 października 2002 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli uzgodniono, że w 2004 r. wszystkie kraje członkowskie otrzymają 25% dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej. W 2007 r. wydatki z budżetu UE na dopłaty bezpośrednie dla rolników miały ulec zamrożeniu na poziomie z 2006 r. (powiększony o stopień inflacji, nie więcej niż o 1%). Był to kompromis pomiędzy postulatami Schrödera (nominalne zamrożenie wydatków w okresie 2006–2013) i Chiraca (utrzymanie dotychczasowych zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej do 2006 r.). Niemiecki kanclerz nie akceptował ponadto francuskiej propozycji objęcia dopłatami w 2007 r. Bułgarii i Rumunii. Oba te kraje, ze względu na wielkość sektora rolnego, jak komentował tygodnik „Der Spiegel”, otrzymałyby „o połowę więcej dopłat bezpośrednich, niż suma płatności dziesięciu państw, które uzyskałyby członkostwo w 2004 r.” Co więcej, implikacją brukselskiego rozwiązania byłby wzrost wydatków na rolnictwo w 2013 r. z 48,6 mld do 51,2 mld euro<sup>60</sup>. Oczywiście było, że osiągnięty kompromis nie spełniał niemieckich oczekiwań<sup>61</sup>.

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 r., szefowie państw i rządów państw członkowskich podjęli decyzję o zakończeniu rokowań akcesyjnych z dziesięcioma kandydatami. W myśl przyjętych tam postanowień, z dniem 1 maja 2004 r. Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Czechy, Węgry i Cypr<sup>62</sup> stały się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. W przypadku Bułgarii i Rumunii zapowiedziano kontynuację negocjacji akcesyjnych, które miały wejść w końcową fazę w 2007 r. W sprawie Turcji uzgodniono przesunięcie decyzji na temat otwarcia negocjacji akcesyjnych do spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2004 r.<sup>63</sup>

Do trzech najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, które były przedmiotem rozmów w Kopenhadze, należały: wysokość wpłat nowych państw członkowskich do unijnego budżetu, rekompensaty budżetowe oraz wysokość dopłat bezpośrednich<sup>64</sup>. Istotnym osiągnięciem negocjacyjnym z punktu widzenia państw kandydujących była akceptacja stopniowego wprowadzenia dopłat bezpośrednich dla rolników

<sup>59</sup> Der Koalitionsvertrag. Dokumentation der Vereinbarung zwischen der SPD und Bündnis'90/Die Grünen über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode, Berlin, den 16. Oktober 2002, „Das Parlament”, 21-18 X 2002, s. 18-24.

<sup>60</sup> Brüsseler Kuhhandel, „Der Spiegel”, 28 X 2002, s. 18.

<sup>61</sup> A. Hagelüken, *Der Euro steckt im Detail. Schröder sagt, er habe eine Explosion der Agrarkosten verhindert – völlig gedeckelt aber sind die Ausgaben nicht*, „Süddeutsche Zeitung”, 26 X 2002, s. 6; Ch. Wernicke, *Schuld ist immer der Dolmetscher. Beim Kompromiss über die EU-Agrarsubventionen hat sich Chirac durchgesetzt – Schröder spricht von Missverständnissen*, *ibidem*, 28 X 2002, s. 6.

<sup>62</sup> W Kopenhadze nie udało się rozstrzygnąć kwestii cypryjskiej, w związku z czym zastosowanie unijnego *acquis* nie obejmuje tureckiej części wyspy; por. Ch. Schlötzer, *Der EU-Gipfel in Kopenhagen: Die Union besiegt ist immer der Dolmetscher. Beim Kompromiss über die EU-Agrarsubventionen hat sich Chirac durchgesetzt*, „Süddeutsche Zeitung”, 13 XII 2002, s. 8; *idem*, „Eine historische Chance”. UN-Initiative sieht zwei gleichberechtigte Teilstaaten vor, *ibidem*, 13 XI 2002, s. 6.

<sup>63</sup> *Idem*, *Die Datumsgrenze. Bis zuletzt rangen die Türkei und die EU-Staaten um einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen*, *ibidem*, 13 XII 2002, s. 8.

<sup>64</sup> Por.: B. Lippert, *Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, B. 1-2, s. 7-15.

z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W pierwszym roku członkostwa miały one wynieść 25% dotychczasowych płatności, w 2005 r. 30%, a w 2006 r. – 35%. Ponadto nowe państwa członkowskie uzyskały zgodę na podwyższenie płatności bezpośrednich odpowiednio do 55%, 60% i 65% w 2006 r., dzięki dofinansowaniu z budżetów krajowych oraz przesunięciu części środków z drugiego filaru wspólnej polityki rolnej (rozwój obszarów wiejskich)<sup>65</sup>. Jedynie w przypadku Cypru i Słowenii wysokość wsparcia z budżetu narodowego miała być wyższa niż w pozostałych państwach kandydujących<sup>66</sup>.

19 grudnia 2002 r. w debacie poświęconej результатам spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze kanclerz Schröder mówił o „zjednoczeniu Europy”, o scaleniu tego, „co już zawsze należało do siebie”. Jego zdaniem, „Kopenhaga otwiera nowy rozdział europejskiej historii” oraz „zamyka europejskie dzieło zjednoczenia kontynentu”<sup>67</sup>. Schröder przyznał, że kwestia finansowania poszerzenia była „ważnym aspektem niemieckiej strategii negocjacyjnej”, wobec czego osiągnięty w Kopenhadze rezultat stał się „dobrym zrównoważeniem między tym, co było finansowo do przyjęcia, polityczną koniecznością oraz tym, czego potrzebują państwa kandydujące”. Z kolei do sukcesów zaliczył utrzymanie do 2013 r., przyjętego w oparciu o francusko-niemieckie porozumienie, brukselskiego kompromisu w sprawie zamrożenia wydatków na rolnictwo. Pozwoli to, w jego przekonaniu, na „trzymanie w garści” największego finansowego ryzyka związanego z poszerzeniem UE<sup>68</sup>.

Rozstrzygnięcie problemu dopłat bezpośrednich dla rolników z nowych państw członkowskich Schröder uznał za „jednoznaczny dowód na to, że pomimo przeciwnych interesów, Europą można kierować, gdyż jest zdolna do pragmatycznych rozwiązań”. Regulacje swobodnego przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej kanclerz zinterpretował jako „dowód zdolności do przewidywania oraz politycznej odpowiedzialności” zarówno ze strony państw członkowskich, jak i kandydujących. Siedmioletnie okresy przejściowe w tym obszarze miały pozwolić na „rozsądne” uregulowanie dostępu do niemieckiego rynku pracy w pierwszych „krytycznych” latach członkostwa. Jeśli chodzi o podjęte w tym celu środki i możliwe nasilenie ruchów migracyjnych, należałoby je, w przekonaniu kanclerza, „wyraźnie” relatywizować, m.in. w zależności od tempa wzrostu gospodarczego nowych państw członkowskich<sup>69</sup>. Data zakończenia negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią, zdaniem kanclerza, miała zależeć „tylko i wyłącznie” od zdolności tych państw do członkostwa, mierzonej według przyjętych kryteriów<sup>70</sup>.

W swojej deklaracji Schröder poruszył zagadnienia związane z „odnowieniem” współpracy francusko-niemieckiej, transatlantyckim partnerstwem ze Stanami

<sup>65</sup> Por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2003, nr 11, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>; E. Ka-wecka-Wyrzykowska, *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 235-237.

<sup>66</sup> *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji...*

<sup>67</sup> *Verhandlungen...*, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1182.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 1183-1184.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 1184.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 1185.



Zjednoczonymi, a także z wyznaczeniem granic poszerzonej Europy. Z tym ostatnim zagadnieniem wiązała się perspektywa członkostwa Turcji. Był to także przedmiot rozbieżnych poglądów pomiędzy koalicją rządzącą a opozycją. Schröder bronił swojego stanowiska w tej materii, podkreślając, że aby ubiegać się o członkostwo w UE, Turcja musiałaby spełniać tzw. kryteria kopenhaskie. UE ze swojej strony musiałaby być zdolna do prowadzenia skutecznej polityki. Jednocześnie wysuwał argumenty przemawiające za możliwością przyjęcia Turcji do UE. Pełniłaby ona funkcję „pomostu między Europą kontynentalną z jednej strony, a wschodnim obszarem śródziemnomorskim z drugiej”. Komentując stanowisko opozycji w tej sprawie, Schröder skoncentrował się na dwóch problemach. Po pierwsze, wykluczając członkostwo Turcji w UE, obwarowane jednoznacznymi warunkami, chadecy działaliby sprzecznie z tradycją niemieckiej polityki europejskiej. Natomiast zachowanie tej tradycji, przekonywał kanclerz, właśnie w niemieckim interesie „nie powinno zostać zaprzepaszczone na rzecz partyjnych i wyborczych pobudek”. Po drugie, ostrzegał opozycję przed „nowym Kulturkampfem” w tej sprawie, czyli ujmowaniem członkostwa Turcji z punktu widzenia konfliktu między chrześcijańskim Zachodem a islamem<sup>71</sup>.

Niemieccy chadecy jeszcze przed spotkaniem Rady Europejskiej w Kopenhadze opowiadali się jednoznacznie przeciw członkostwu Turcji w UE. W przekonaniu deputowanych CDU i CSU, celem Unii Europejskiej i Niemiec winno być gospodarcze, polityczne i instytucjonalne powiązanie Turcji ze Wspólnotami, jednakże bez możliwości członkostwa<sup>72</sup>. Angela Merkel, nawiązując do stanowiska Stanów Zjednoczonych w tej sprawie, skrytykowała kanclerza Schrödera za czynienie z kwestii członkostwa Turcji przedmiotu „kompensacyjnych interesów w zamian za niedotrzymanie politycznych obietnic”. Bowiem „członkostwo w UE i NATO to dwie różne rzeczy. [...] O tym, kto zostanie członkiem UE, winni zdecydować na własną odpowiedzialność sami Europejczycy”<sup>73</sup>. Była to aluzja do amerykańsko-niemieckich kontrowersji wokół kwestii irackiej<sup>74</sup>.

## Niemcy wobec przyszłego kształtu i funkcjonowania Unii Europejskiej

Powstanie jesienią 2005 r. rządów Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD z Angelą Merkel jako kanclerzem stało się pretekstem do kolejnych spekulacji na temat ciągłości i nowych priorytetów w niemieckiej polityce zagranicznej<sup>75</sup>. Mimo że wielka koalicja to rządy trudnych kompromisów, to jednak w przypadku niemieckiej polityki zagranicznej widać znamieny konsens głównych partii politycznych w sprawie utrzymania jej zasadniczych celów i kierunków<sup>76</sup>. Kwestie sporne pomiędzy chade-

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 1185-1186.

<sup>72</sup> Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, Antrag der Fraktion CDU/CSU, 17 XII 2002, BT-Drucksache 15/195.

<sup>73</sup> *Verhandlungen...*, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1189.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 1186.

<sup>75</sup> B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza. Działalność. Perspektywy współpracy*, Poznań 2006, s. 177-179.

<sup>76</sup> G. Müller-Brandeck-Bocquet, *op. cit.*; W. Link, *Alternativen deutscher Außenpolitik*, „Zeitschrift für Politik” 1999, H. 2, s. 124-143.

cją a socjaldemokratami koncentrowały się głównie na stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, wojnie w Iraku, a także na charakterze przyszłego członkostwa Turcji w Unii Europejskiej. Istotnym wyzwaniem polityki europejskiej nowego gabinetu była decyzja na temat przyszłości Traktatu Konstytucyjnego, nadawanie tonu w „okresie refleksji” wprowadzonym podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. oraz zamknięcie rokowań w sprawie Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013.

Analogicznie do poprzedniej ekipy rządzącej, kluczową pozycję w kształtowaniu i realizacji polityki europejskiej uzyskał Urząd Kanclerski. Ministerstwo gospodarki odzyskało utracony po przejęciu władzy przez SPD/Sojusz '90/Zieloni w 1998 r., wydział europejski – tym samym odżył stary trójkąt koordynacji niemieckiej polityki europejskiej: ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo gospodarki i Urząd Kanclerski<sup>77</sup>.

W umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. rząd CDU/CSU/SPD zapewnił, że „francusko-niemiecka współpraca pozostaje nie do podważenia jako ważny impuls i będzie respektować interesy naszych partnerów w Unii Europejskiej”, ale równocześnie zapowiedział „nową jakość i intensywność” kooperacji z nowymi państwami członkowskimi, w tym z Polską. Elementy kontynuacji można odnaleźć w dążeniu do zachowania równowagi między zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa we Wspólnotach a partnerstwem transatlantyckim, postulatami dalszej demokratyzacji Unii Europejskiej i wzmocnienia efektywności jej systemu instytucjonalnego. Nowy gabinet stoi na stanowisku wznowienia procesu ratyfikacyjnego w sprawie Traktatu Konstytucyjnego w ramach niemieckiej prezydencji w pierwszej połowie 2007 r. Ponadto rząd CDU/CSU/SPD opowiada się za ożywieniem współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, za bardziej „ambitną i zróżnicowaną polityką sąsiedzką” Unii Europejskiej, dalszą strategią zbliżania zachodnich Bałkanów do UE i NATO oraz za większymi narodowymi możliwościami działania w ramach wspólnej polityki regionalnej. Umowa koalicyjna zawiera zapowiedź starań o szybkie zamknięcie negocjacji w sprawie Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013, nie kwestionując jednakże kompromisu w sprawie finansowania rolnictwa osiągniętego w październiku 2002 roku, a także zachowując uprzywilejowaną pozycję nowych landów w zakresie funduszy strukturalnych. Akcentuje przy tym ograniczenie niemieckiej składki do unijnego budżetu do 1% DNB. Kwestie sporne pomiędzy partnerami koalicyjnymi umowa reguluje kompromisowo. Podkreśla znaczenie ściślejszego powiązania Turcji z UE, nie kwestionując rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z tym krajem, stwarza możliwość uzyskania „uprzywilejowanego członkostwa”, w przypadku gdyby Unia nie podołała przyjęciu Turcji bądź Turcja nie byłaby w stanie sprostać zobowiązaniom wynikającym z członkostwa. Niemcy zapowiadają wspieranie rozwoju „europejskiego modelu społecznego opartego na różnorodności” oraz realizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r. Co więcej, opowiadają się za rozbudową Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w stronę Unii Bezpieczeństwa i Obrony, a w dalszej

<sup>77</sup> J. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, „Jahrbuch der Europäischen Integration” 2006, nr 10, s. 314.

perspektywie za stałym miejscem UE w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co pozwoliłoby na wzmocnienie polityki zagranicznej UE<sup>78</sup>.

Koalicja CDU/CSU/SPD apeluje o „roztropną politykę poszerzania UE”, tak by nadmiernie nie obciążać struktur unijnych. W związku z tym kładzie nacisk na realizowanie „ambitnej i zróżnicowanej polityki sąsiedzkiej”. Zapisy umowy koalicyjnej wyrażają poparcie chadeków i socjaldemokratów dla uzyskania członkostwa przez Bułgarię i Rumunię oraz dla rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Chorwacją. Jednocześnie nowy rząd wyraził troskę o utrzymanie w poszerzonej Unii zasad uczciwej konkurencji, wykluczających dumping w sferze wynagrodzeń i nielegalną siłę roboczą. W ślad za tym zapowiedziano utrzymanie siedmioletniego okresu przejściowego w swobodnym dostępie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kontroli paszportowych na granicach z nowymi państwami członkowskimi, dopóki nie spełnią one wysokich standardów *acquis* z Schengen<sup>79</sup>.

30 listopada 2005 r. w deklaracji rządowej wygłoszonej na forum Bundestagu Angela Merkel scharakteryzowała niemiecką politykę europejską i zagraniczną jako „opartą na wartościach politykę interesów”. Niemcy winny być zatem „pośrednikiem i równoważącym czynnikiem” pomiędzy większymi i mniejszymi państwami – rola ta zdeterminowana jest przede wszystkim ich położeniem geograficznym<sup>80</sup>. „Musimy połączyć uznanie, jakim się cieszymy z możliwościami, którymi dysponujemy” – argumentował w tym kontekście niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier. Jego zdaniem, rezultatem takiej polityki winna być „świadoma skromność” Niemiec. W obliczu międzynarodowych kryzysów i wyzwań polityki europejskiej nie jest to czas sprzyjający „ulotnym projektom nowego porządku świata, które można by było dać ludziom”<sup>81</sup>.

Wyrazem przyjętych założeń było niemieckie stanowisko w czasie spotkania Rady Europejskiej w połowie grudnia 2005 r., na którym osiągnięto kompromis w sprawie unijnego budżetu na lata 2006–2013<sup>82</sup>. Było oczywiste, że Niemcy chciały wypracować porozumienie i w tym kierunku prowadziły rokowania na temat perspektywy finansowej. Świadczyła o tym przede wszystkim postawa kanclerz Merkel, która, jak stwierdziła austriacka minister spraw zagranicznych Ursula Plassing, „wśród wszystkich małych i dużych państw członkowskich sprawiała wrażenie osoby podejmującej duże starania, by przybliżyć rozwiązanie tej kwestii”<sup>83</sup>. Zawarty kompromis był zatem w dużej mierze osiągnięciem niemieckiej dyplomacji, w oczach

<sup>78</sup> „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11 XI 2005.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> „Lässt uns mehr Freiheit wagen”, Redetext der Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 30 XI 2005, [http://www.bundesregierung.de/nm\\_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html](http://www.bundesregierung.de/nm_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html).

<sup>81</sup> *Ich empfehle selbstbewusste Bescheidenheit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 6 III 2006, s. 6.

<sup>82</sup> P. Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007-2013*, „SWP-Studie”, November 2005, s. 6, [http://www.swp-berlin.org/de/Regierungserklärung\\_von\\_Außenminister\\_Steinmeier\\_vor\\_dem\\_Gipfel\\_vor\\_dem\\_Deutschen\\_Bundestag\\_am\\_15\\_XII\\_2005\\_www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2005/051215-Regierungserklärung.html](http://www.swp-berlin.org/de/Regierungserklärung_von_Außenminister_Steinmeier_vor_dem_Gipfel_vor_dem_Deutschen_Bundestag_am_15_XII_2005_www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2005/051215-Regierungserklärung.html); P. Becker, *Mehr Geld für Europa*, „SWP-Aktuell”, 4 I 2006, <http://www.swp-berlin.org/de>.

<sup>83</sup> *Wir werden eine gemeinsame Choreographie erkunden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 29 XII 2005, s. 5.

wielu obserwatorów był to „powrót Niemiec” do przywódczej roli w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej. Natomiast w przekonaniu kanclerz Merkel, niemiecka polityka dowiodła, że „poważnie traktuje mniejsze państwa, nie zaniedbując stosunków z Francją i innymi większymi państwami europejskimi”<sup>84</sup>. Był to wyraźny sygnał powrotu do tradycji niemieckich rządów polegającej na równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich. U podłoża zawartej ugody leżał bowiem dialog prowadzony pomiędzy RFN a Francją i Wielką Brytanią z jednej strony, oraz małymi państwami członkowskimi z drugiej. Przy czym należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie, przesądzające rezultat negocjacji:

1) niemiecką propozycję zwiększenia budżetu Unii o 13,2 mld euro, która przyniosła przełom w negocjacjach i stworzyła możliwość przeznaczenia dodatkowych środków na rzecz małych państw członkowskich,

2) przekazanie na korzyść Polski 100 mln euro, początkowo przeznaczonych na rozwój wschodnich krajów związkowych i rozwój przygranicznych regionów Bawarii (odpowiednio: 75 mln i 25 mln euro).

Tym samym RFN zaakcentowała gotowość do odstąpienia od własnych narodowych interesów przy realizacji priorytetów wspólnotowych. Strategia rządu Merkel spotkała się z pozytywnym obiosem w samych Niemczech, aczkolwiek negatywnie oceniano finansowe następstwa wypracowanego kompromisu. W rezultacie niemiecka składka do budżetu UE miała wzrosnąć z 0,33% DNB do 0,42% DNB. Tym samym, konsekwencje tych decyzji w pierwszym rządzie miały dotknąć budżetów nowych krajów związkowych, ponieważ do 2013 r. miały one otrzymać o 4 mld euro mniej z przewidywanych funduszy unijnych<sup>85</sup>.

11 maja 2006 r. w deklaracji rządowej Angela Merkel sformułowała zasadnicze założenia polityki europejskiej rządu CDU/CSU/SPD. Istotnym celem, który postawiła sobie niemiecka kanclerz jest przede wszystkim „nadanie nowego uzasadnienia dla istnienia Unii Europejskiej”, czyli znalezienie alternatywy dla historycznych przesłanek procesu integracji europejskiej. Najważniejszymi wyzwaniami, przed którymi obecnie stoją państwa członkowskie jest Traktat Konstytucyjny oraz rozszerzenie Unii Europejskiej. W przekonaniu Merkel, wzmocnienie europejskiej zdolności działania wymaga „wewnętrznej formuły”, europejskiej tożsamości, a tym samym określenia tego, jakim „tworem” jest Unia Europejska. Zatem niezbędne jest podjęcie starań w sprawie wznowienia procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego<sup>86</sup>. Jest to zarazem jeden z priorytetów niemieckiej prezydencji przypadającej na pierwszą połowę 2007 r.<sup>87</sup>

Również w sprawie perspektyw poszerzenia Unii Europejskiej Angela Merkel zapowiedziała kontynuację polityki poprzedników. Wyraziła poparcie dla akcesji Rumunii i Bułgarii, zastrzegając jednocześnie, że rokowania z wszystkimi państwa-

<sup>84</sup> *Politik beginnt mit dem Betrachten der Realität*, *ibidem*, 21 XII 2005, s. 3.

<sup>85</sup> *Deutschland wird größter Beitragszahler der EU*, *ibidem*, 22 XII 2005, s. 9.

<sup>86</sup> „19 Bulletin der Bundesregierung”, Nr. 44-1 vom 11 V 2006, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/\\_Anlagen/nr-44-11001507.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/_Anlagen/nr-44-11001507.property=publicationFile.pdf).

<sup>87</sup> Por.: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”, 22 IX 2006, [http://www.bundeskanzlerin.de/nm\\_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nm_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html).

mi kandydującymi „nie mogą być jednokierunkową ulicą” i są nierozzerwalnie związane z wypełnianiem kryteriów kopenhaskich. Dotyczyło to przede wszystkim rozpoczętych w październiku 2005 r. negocjacji z Turcją i Chorwacją<sup>88</sup>. Co więcej, kanclerz Merkel wykluczyła możliwość „łączonych interesów” w procesie integracji tych państw z Unią, wynikających z równoczesnego otwarcia rozmów akcesyjnych, a więc, tym samym nie oznacza to równoległego ich zamknięcia. Rozważając dalsze perspektywy poszerzenia Unii Europejskiej, Merkel podkreśliła potrzebę rozwijania polityki sąsiedztwa z krajami Bałkanów Zachodnich, która wyrażałaby się we wzmacnianej politycznej kooperacji i nie pociągałaby za sobą w każdym przypadku pełnego członkostwa. „[...] Europa musi dysponować zdolnością do działania. Twór bez wyraźnie określonych granic nie będzie w stanie ani podejmować kluczowych działań, ani przyjąć określonej formy. Musimy sobie to uświadomić i wyznaczyć granice”<sup>89</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się również minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, argumentując potrzebę „nowego sformułowania polityki wschodniej Unii Europejskiej”, polegającą na stworzeniu alternatywnych możliwości współpracy krajom zainteresowanym członkostwem w Unii, ponieważ „dla nowych interesantów droga do Unii może okazać się bardziej długa i kamienista, niż oczekiwano”<sup>90</sup>.

## Podsumowanie

1) Politykę europejską rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni w latach 1998–2002 determinowało osiągnięcie strategicznego celu, jakim było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód. Jednocześnie silniej niż wcześniej była ona uwarunkowana polityką wewnętrzną RFN, w związku z tym dominował pragmatyzm i akcentowanie w procesie poszerzenia niemieckich interesów.

2) Przystąpienie państw Europy Środkowo-Wschodniej przysporzyło zarówno Niemcom, jak i pozostałym krajom członkowskim obiektywnych politycznych i gospodarczych korzyści.

3) Po przejściu rządów przez koalicję CDU/CSU/SPD i kanclerz Angelę Merkel nastąpiła wyraźna zmiana akcentów w niemieckiej polityce europejskiej przy zachowaniu dotychczasowych zasadniczych celów i priorytetów. Jednocześnie coraz wyraźniej jest umacniana pozycja Niemiec w Unii Europejskiej, co przejawia się w obejmowaniu roli przywódczej w tej organizacji oraz w równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich – czerpiąc tym samym z tradycji rządów Konrada Adenauera i Helmuta Kohla.

---

<sup>88</sup> Por.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM (2006) 649, Brüssel 2006.

<sup>89</sup> „19 Bulletin der Bundesregierung”, Nr. 44–1 vom 11 V 2006, s. 13.

<sup>90</sup> „Europa neu denken”, Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, 30 VIII 2006, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060830-Europa-Schwarzkopf.html>.

4) Polityka europejska koalicji CDU/CSU/SPD opiera się na zasadniczym założeniu, iż niemieckie interesy są najlepiej realizowane tylko wtedy, gdy są zakorzenione w integracji europejskiej.

5) Ponadto nowy rząd dąży do silniejszego zaangażowania w światowej polityce bezpieczeństwa, podkreślając znaczenie odbudowy i umocnienia partnerstwa strategicznego z NATO. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj rola Niemiec jako „pomostu” pomiędzy Europą a USA.

6) Jednym z istotnych celów europejskiej polityki Niemiec jest przywrócenie do życia Traktatu Konstytucyjnego, zapowiedziane na okres niemieckiej prezydentury w Unii w pierwszej połowie 2007 r.

7) Z kolei do procesu dalszego rozszerzania Unii Europejskiej bardzo ostrożnie podchodzi obecny rząd. Opowiada się za wcześniejszą reformą wewnętrzną UE oraz podkreśla konieczność wypracowania „polityki sąsiedztwa” w stosunku do kolejnych państw wyrażających wolę do przystąpienia do Wspólnot.

#### **Die Stellung Deutschlands zu dem EU-Erweiterungsprozess (1998-2006) Zusammenfassung**

Der Zweck der vorliegenden Analyse ist eine synthetische Darstellung von gewählten Aspekten der Stellung Deutschlands zu dem EU-Erweiterungsprozess in den Jahren 1998-2002, sowie auch eine Präsentation der Grundvoraussetzungen der Politik der europäischen Integration der Regierung der großen Koalition CDU/CSU/SPD nach 2004.

In dem ersten Teil des Artikels wurden allgemeine Bedingungen der Stellung Deutschlands zu der Erweiterung der Gemeinschaften um die Länder Ost- und Mitteleuropas dargestellt. In dem weiteren Teil der Analyse wurde eine besondere Aufmerksamkeit der Rolle der Regierung der Koalition SPD/Bündnis 90/Die Grünen während der Beitrittsverhandlungen mit zehn Beitrittsländern gewidmet, deren Folge die Erlangung der Mitgliedschaft kraft Entscheidung des Europäischen Rates in Kopenhagen im Dezember 2002 war. Gemäß den angenommenen Bestimmungen wurden am 1. Mai 2004 Estland, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern vollberechtigte Mitglieder der Europäischen Union.

Anschließend wurden Prioritäten deutscher Europa-Politik nach der Machtübernahme im Herbst 2005 durch die Regierung CDU/CSU/SPD mit Angela Merkel als Bundeskanzlerin an der Spitze präsentiert. Die Folgen der EU-Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas sowie die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch die Gesellschaften Frankreichs und Hollands sind das Wesen der Herausforderung, vor der die EU steht. Eine laufende Diskussion über die Zukunft der Europäischen Verfassung und die Verhandlungen über die Finanzperspektive 2007-2013 begründen die Frage nach der Rolle und Interessen Deutschlands in der Gestaltung der weiteren Integration, Stabilisierung und einer friedlichen Zusammenarbeit in Europa.

Zum Schluss wurden die wichtigsten Schlussfolgerungen und Konklusionen der besprochenen Analyse dargestellt.

Janusz Józef Węc

## **STANOWISKO NIEMIEC WOBEC KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wstęp**

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie, zawarty został na czas nieokreślony (art. IV-446 TK) i podlega ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. IV-447 ust. 1 TK)<sup>1</sup>. Deklaracja nr 30 w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej, stanowi, że jeżeli po upływie dwóch lat od daty podpisania traktatu, zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, wówczas sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską<sup>2</sup>.

### **Proces ratyfikacji traktatu konstytucyjnego**

Procedura ratyfikacji traktatu konstytucyjnego rozpoczęła się już w 2004 r., a pierwszymi państwami członkowskimi, które go zatwierdziły były Litwa (11 listopada) i Węgry (20 grudnia). W ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2005 r. uczyniły to: Parlament Europejski (12 stycznia) oraz siedem dalszych państw członkowskich: Słowenia (1 lutego), Hiszpania (20 lutego), Włochy (6 kwietnia), Grecja (19 kwietnia),

---

<sup>1</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 208-209.

<sup>2</sup> *Deklaracja w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, {w:} *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, s. 458.

Słowacja (11 maja), Austria (25 maja) i RFN (27 maja)<sup>3</sup>. Mimo to, prawdziwy zwrot w procesie ratyfikacyjnym nastąpił na przełomie maja i czerwca 2005 r. wskutek dość zaskakujących wyników referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii. 29 maja 2005 r. 54,87% głosujących we Francji, a 1 czerwca tegoż roku 61,6% głosujących w Holandii – odrzuciło traktat konstytucyjny<sup>4</sup>. Zaskakująco duża była również frekwencja w obu referendach, która wyniosła we Francji 69,9%, a w Holandii 62,38%. Niewątpliwie istotny jest także fakt, że traktat został odrzucony w dwóch państwach założycielskich Wspólnot Europejskich. Negatywne wyniki referendum we Francji i w Holandii wywołały poważny kryzys polityczny w Unii Europejskiej. W tej sytuacji 18 czerwca 2005 r. szefowie państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej przyjęli w Brukseli deklarację stwierdzającą, że odrzucenie traktatu przez Francję i Holandię nie zagraża „zasadności kontynuacji procesów ratyfikacyjnych” oraz wzywającą poszczególne państwa członkowskie do „szerokiej debaty z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych” na temat procesu jego ratyfikacji. W razie potrzeby miała być także dokonana zmiana harmonogramu ratyfikacji w tych państwach członkowskich, które jeszcze jej nie zakończyły. W końcu deklaracja zapowiadała także zwołanie w połowie 2006 r. specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej, poświęconego ocenie wspomnianej debaty, a także osiągnięciu porozumienia w sprawie kontynuacji procesu ratyfikacji<sup>5</sup>.

Po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii, proces ratyfikacji był kontynuowany. W 2005 r. traktat zatwierdziły Łotwa (2 czerwca), Cypr (30 czerwca), Malta (6 lipca) i Luksemburg (10 lipca), w 2006 r. zaś uczyniły to Belgia (8 lutego) i Estonia (9 maja)<sup>6</sup>. Z drugiej jednak strony, niektóre państwa członkowskie postanowiły odroczyć na czas nieokreślony termin planowanego referendum (Dania, Portugalia, Wielka Brytania, Irlandia, Polska i Czechy). Inne przesunęły datę jego przyjęcia przez parlament (Finlandia i Szwecja)<sup>7</sup>. W Niemczech, 15 czerwca 2005 r., prezydent Horst Köhler postanowił wstrzymać się ze złożeniem podpisu na dokumentach ratyfikacyjnych aż do momentu wydania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeczeń w sprawie dwóch skarg złożonych przez przeciwników traktatu<sup>8</sup>. Na Słowacji, mimo wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu przez parla-

<sup>3</sup> W Hiszpanii 20 lutego 2005 r. odbyło się w tej sprawie referendum konsultacyjne, w którym 76,73% głosujących zaakceptowało traktat konstytucyjny. Natomiast 28 kwietnia i 18 maja tegoż roku traktat zatwierdziły, odpowiednio, Kongres Deputowanych i Senat; por. *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, <http://de.wikipedia.org/wiki/Vertrag>, s. 14-15; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego*, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja\\_dla\\_Europy](http://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja_dla_Europy), s. 5.

<sup>4</sup> To ostatnie referendum miało charakter konsultacyjny; por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5; *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 14-15.

<sup>5</sup> *Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Bruksela, 18 czerwca 2005*, „Monitor Europejski” 2005, nr 14, <http://www1.ukie.gov.pl/>, s. 1.

<sup>6</sup> W Luksemburgu 10 lipca 2005 r. odbyło się referendum konsultacyjne, przy czym już 28 czerwca tamtejszy parlament przyjął traktat w pierwszym czytaniu, zaś 25 października 2005 r. w drugim; por. *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 11, 14-15; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5.

<sup>7</sup> *Przegląd prasy*, <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/news.nsf/>, s. 2.

<sup>8</sup> Skargi takie złożyli deputowany CSU Peter Gauweiler i adwokat Mario Schmid; por. *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 10.



ment, Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę skargę trzynastu obywateli, 14 lipca 2005 r. wydał orzeczenie o zawieszeniu procedury ratyfikacyjnej i konieczności przeprowadzenia referendum w tej sprawie<sup>9</sup>. Do połowy 2006 r. procedura ratyfikacyjna została zatem ostatecznie zakończona w trzynastu państwach członkowskich.

16 grudnia 2005 r. deputowani do Parlamentu Europejskiego, Andrew Nicholas Duff (Wielka Brytania) i Johannes Voggenhuber (Austria), w imieniu Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu opracowali raport, który miał wytyczać kierunek dalszego postępowania w procesie ratyfikacyjnym. 19 stycznia 2006 r. Parlament Europejski zdecydowaną większością 385 głosów, przy 125 głosach przeciwnych, przyjął raport Duffa i Voggenhubera, proponując wykorzystanie trwającego okresu „refleksji” do wznowienia dyskusji nad traktatem konstytucyjnym, w powiązaniu z szerszą debatą publiczną nad przyszłością integracji europejskiej. Dialog taki winien „zmierzać do wyjaśnienia, pogłębienia i zdemokratyzowania porozumienia w sprawie konstytucji, a także odpowiedzieć na krytykę oraz znaleźć rozwiązania w kwestiach, które nie spełniły oczekiwań”. Wszelako mógłby on przyczynić się do przezwyciężenia kryzysu konstytucyjnego tylko wtedy, gdyby udział w nim wzięły zarówno instytucje europejskie, jak też parlamenty krajowe i regionalne, władze lokalne, partie polityczne, partnerzy społeczni, społeczeństwo obywatelskie, środowiska akademickie oraz przedstawiciele środków masowego przekazu. Parlament Europejski wezwał również członków Rady Europejskiej do przyjęcia indywidualnej oraz zbiorowej odpowiedzialności za wprowadzenie traktatu konstytucyjnego w życie. Zaproponował, aby wnioski z okresu „refleksji” zostały sformułowane najpóźniej w drugiej połowie 2007 r. oraz aby „podjąć wtedy jasną decyzję w sprawie dalszego postępowania odnośnie do konstytucji”. Z zadowoleniem zostało także przyjęte do wiadomości oświadczenie rządu niemieckiego, w którym wyrażony został zamiar podjęcia w pierwszej połowie 2007 r., w czasie sprawowania przez RFN przewodnictwa w Unii Europejskiej, nowych inicjatyw dotyczących ratyfikacji traktatu konstytucyjnego<sup>10</sup>.

Jednocześnie Parlament Europejski podzielił opinię autorów raportu, że, teoretycznie rzecz biorąc, Unia Europejska ma do wyboru cztery warianty wyjścia z kryzysu. Pierwszy z nich zakładał wprowadzenie do traktatu nieznacznych poprawek w postaci specjalnych załączników o charakterze wyjaśniającym i uzupełniającym, które wychodziłyby naprzeciw oczekiwaniom Francji i Holandii. Drugi wariant przewidywał dokonanie zasadniczych zmian w całym traktacie i gruntowne przerezagowanie jego treści. Trzeci wariant sprowadzał się do włączenia wybranych fragmentów Konstytucji do obecnie obowiązujących traktatów. Natomiast istotą czwartego wariantu była całkowita i ostateczna rezygnacja z wejścia traktatu w życie. Zdaniem Parlamentu, najlepszym rozwiązaniem byłoby „zachowanie obecnej wersji tekstu, chociaż byłoby to możliwe tylko wtedy, gdyby podjęto istotne działania na rzecz uspokojenia i przekonania opinii publicznej”. Zupełnie nie do przyjęcia byłaby

<sup>9</sup> Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego UE, [http://europa.korba.pl/konstytucja\\_dla\\_europy](http://europa.korba.pl/konstytucja_dla_europy), s. 1; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5.

<sup>10</sup> Parlament Europejski (dalej PE) 2004–2009, *Raport na temat fazy refleksji: struktura, tematy i ramy oceny debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej (2005/2146 (INI))*, 16 XII 2005, A6-0414/2005, s. 3–10; PE 2004–2009, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie okresu refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej (2005/2146 (INI))*, 19 I 2006, P6\_TA(2006)0027, s. 1–7.

natomiast „strategia oparta na selektywnym wdrażaniu konstytucji”, ponieważ naruszyłaby ona konsens, dzięki któremu udało się stworzyć równowagę zarówno pomiędzy instytucjami wspólnotowymi, jak i pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W efekcie strategia taka mogłaby jedynie pogłębić kryzys konstytucyjny<sup>11</sup>.

Dalsze losy traktatu konstytucyjnego były także przedmiotem dyskusji ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich podczas zamkniętego posiedzenia w Klosterneuburgu koło Wiednia, zorganizowanego przez prezydencję austriacką w dniach 27–28 maja 2006 r. – przed zaplanowanym na kilkanaście dni później posiedzeniem Rady Europejskiej w tej sprawie. Wszelako przebieg rozmów ujawnił zasadnicze różnice poglądów między poszczególnymi delegacjami<sup>12</sup>. Dyskusja była kontynuowana podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15–16 czerwca 2006 r. w Brukseli. Podjęto tam wówczas decyzję, że w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka przedstawi Radzie Europejskiej sprawozdanie „oparte na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi”, zawierające „ocenę stanu dyskusji nad traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń”. Na tej podstawie Rada Europejska „najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.”, w okresie sprawowania prezydencji przez Francję, podejmie decyzję „na temat sposobu kontynuowania procesu reform”<sup>13</sup>.

### Istota i przebieg kryzysu konstytucyjnego

Rezultat referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii był zaskakujący tym bardziej, że podstawowe znaczenie w obu głosowaniach miała nie sama treść traktatu konstytucyjnego, lecz inne czynniki. Analizy socjologiczne i politologiczne dowodzą, że na liście zasadniczych przesłanek odrzucenia traktatu konstytucyjnego w tych krajach na samym końcu znajdowała się ocena jego postanowień. Pierwszą przesłanką było niezadowolenie społeczeństw Francji i Holandii z polityki wewnętrznej tamtejszych rządów, drugą przyczyną była ocena procesu integracji europejskiej, trzecią zaś krytyka poszczególnych części lub artykułów traktatu. W obu krajach respondenci, którzy odrzucili traktat konstytucyjny, uzasadniali swoją decyzję w pierwszej kolejności niezadowoleniem z polityki społecznej i ekonomicznej tamtejszych rządów oraz oszczędności budżetowych mających na celu dotrzymanie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu, przy czym we Francji aż 55% ankietowanych wskazy-

<sup>11</sup> PE 2004–2009, *Rezolucja...*, s. 4. 6.

<sup>12</sup> Na krótko przed posiedzeniem ministrów spraw zagranicznych stanowiska poszczególnych państw można było podzielić na trzy grupy. Państwa, które już ratyfikowały traktat oraz Niemcy wypowiadały się za utrzymaniem traktatu i kontynuowaniem procesu ratyfikacji. Niektóre kraje, na czele z Francją i Holandią, postulowały, aby, nie przesądzając w tym momencie o losach traktatu, usprawnić samo funkcjonowanie Unii Europejskiej, m.in. przez rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną, głównie w II i III filarze. Inne delegacje, wśród których znalazła się Wielka Brytania i Polska, popierały wprowadzenie ten ostatni postulat, ale równocześnie sprzeciwiały się wprowadzeniu traktatu w życie; por. J. Pawlicki, *Klasztor na naradzie o eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28 maja 2006, s. 11.

<sup>13</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 15–16 czerwca 2006 r. Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17 lipca 2006, 10633/1/06 REV 1, s. 17.

wało także na pogarszającą się od wielu lat sytuację społeczną i brak realnych perspektyw przezwyciężenia stagnacji ekonomicznej. Wśród czynników mających najistotniejszy wpływ na negatywną ocenę samego procesu integracji europejskiej znajdowała się dezaprobatą wobec neoliberalnego kierunku jego rozwoju, finansowe i ekonomiczne następstwa rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r., coraz bardziej wzrastająca obawa przed przyjęciem nowych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Turcji. W Holandii dodatkowym argumentem podnoszonym przez krytyków procesu integracji była pozycja tego kraju jako największego płatnika netto w Unii Europejskiej w przeliczeniu na wysokość PNB<sup>14</sup>. Jeśli chodzi o sam traktat konstytucyjny, to – zwłaszcza we Francji – jego krytyka oscylowała często między zupełnie przeciwstawnymi ocenami. Podczas gdy opozycyjna Partia Socjalistyczna (*Parti Socialiste* – PS) jako przyczynę niezadowolenia podawała m.in. zbyt słabo rozwiniętą infrastrukturę ponadnarodową i metodę wspólnotową w dziedzinie polityki społecznej, to Front Narodowy (*Front National* – FN) tradycyjnie domagał się wzmocnienia metody międzyrządowej w procesie podejmowania decyzji i obrony interesów narodowych Francji w Unii Europejskiej. Spośród postanowień traktatu najbardziej krytycznie większość respondentów oceniała jego część trzecią, jako zbyt skomplikowaną, niejasną i w końcu także nieodpowiadającą francuskiemu pojęciu konstytucji<sup>15</sup>.

Istota kryzysu politycznego, jaki ujawnił się w Unii Europejskiej po niepowodzeniu referendum we Francji i w Holandii, polegała jednak na tym, iż pod znakiem zapytania stanął dalszy rozwój procesu integracji europejskiej, zgodny z wizją przyjętą przez uczestników obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002–2003) i konferencji międzyrządowej (2003–2004), którą następnie skodyfikowano w prezentowanym traktacie konstytucyjnym. Niewątpliwie paradoksem stało się to, że od początku kryzysowi temu ponownie towarzyszyła dyskusja na temat ustroju i demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej, która była przecież jedną z przyczyn zwołania Konwentu i konferencji międzyrządowej. Z drugiej strony dyskusja ta potwierdzała wyrażane już wcześniej opinie wielu autorów, że jedną z podstawowych spraw, których nie udało się w zadowalający sposób rozwiązać w traktacie konstytucyjnym, był problem deficytu demokracji, w tym kwestia wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym przyszłej Unii Europejskiej oraz zbliżenia instytucji i organów wspólnotowych do obywateli Unii<sup>16</sup>. Jeden z twórców teorii liberalnej współpracy międzyrządowej, Andrew Moravcsik, zapo-

<sup>14</sup> W 2003 r. Holandia wpłacała do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, po zbilansowaniu wpłat i uzyskiwanych stamtąd środków finansowych, kwotę równą wysokości 0,43% PNB, RFN i Szwecja – po 0,36% PNB, Francja zaś 0,12% PNB; por. M. Jopp, G.-S. Kuhle, *Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, „Integration” 2005, H. 3, s. 258.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 257–261; D. Schwarzer, *Tazziehen um die EU-Verfassung in Frankreich. Die Ratifizierung des Vertrages als Spielball innenpolitischer Auseinandersetzungen*, „SWP-Aktuell” 2004, Nr. 54, s. 1–8; K. Harpprecht, *Was vom europäischen Projekt bleibt. Nach dem Nein zur EU-Verfassung*, „Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte” 2005, H. 7/8, s. 9–12; L. Fabius, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris 2004.

<sup>16</sup> J. Barcz, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 48; J. J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 100; *Das kritische EU-Buch. Warum wir ein anderes Europa brauchen*, Hrsg. Attac, Wien 2006; U. Liebert, *Ponadnarodowa debata o konstytucji: wartość dodana traktatu konstytucyjnego dla demokracji?*, [w:] *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. M. Czajkowski i E. Cziomer, Kraków 2004, s. 36–42.

wiadał nawet całkowity koniec lansowanej od drugiej połowy lat 40. idei federalizmu w Europie i wzywał do pogodzenia się z dwoma faktami, a mianowicie że Unia Europejska nigdy nie zastąpi państw narodowych oraz że nie uzyska demokratycznej legitymizacji. W jego przekonaniu należałoby zatem utrzymać obecne relacje między Unią a państwami członkowskimi, zrezygnować z traktatu konstytucyjnego i poszukiwać nowych konstruktywnych rozwiązań metodą małych kroków<sup>17</sup>.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii wyzwoliło drżące od dawna w świadomości społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej nastroje niezadowolenia z powodu wzrastającego coraz bardziej deficytu demokracji. Ale przy okazji negatywnego wyniku referendum wyszły także na jaw inne symptomy panującego już od pewnego czasu w Unii kryzysu, który niektórzy autorzy zaczęli nawet nazywać kryzysem strukturalnym. Najważniejsze z nich to: po pierwsze, trudności, jakie napotyka Unia w konfrontacji z wyzwaniami procesu globalizacji; po drugie, problemy ekonomiczne i finansowe, a także pogłębienie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym w Unii w wyniku przyjęcia 1 maja 2004 r. dziesięciu nowych państw członkowskich; po trzecie, stagnacja gospodarcza lub problemy z realizacją reform ekonomicznych i społecznych w niektórych państwach członkowskich Unii, związane z koniecznością dotrzymania kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu. Ich konsekwencją jest wzrost antyunijnych nastrojów w tamtejszych społeczeństwach, a w ślad za tym znaczenia partii i ugrupowań politycznych o wyraźnie negatywnym lub nawet wrogim nastawieniu wobec procesu integracji. Po czwarte – umocnienie protekcjonizmu państwowego w gospodarce i zahamowanie procesu liberalizacji rynku wewnętrznego, co w naturalny sposób nie sprzyja nie tylko realizacji ambitnych projektów pogłębiania procesu integracji, ale także utrudnia wzrost gospodarczy, przyczynia się do ograniczenia napływu inwestycji, a w efekcie końcowym negatywnie oddziaływa lub wręcz osłabia konkurencyjność Unii w świecie; po piąte, wynikające stąd, a coraz bardziej widoczne, symptomy niepowodzenia Strategii lizbońskiej<sup>18</sup>.

O ile wydarzenia związane z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię ujawniły głęboki kryzys polityczny w Unii Europejskiej, o tyle z prawnego punktu widzenia sytuacja zmieniła się w tym sensie, że traktat ten w obecnym kształcie najprawdopodobniej nie wejdzie już w życie, podstawą działalności Unii będą zaś – być może na razie – obowiązujące dotąd regulacje prawne. W razie, gdyby traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, autorzy analiz prawnych i politologicznych przewidują co najmniej trzy różne scenariusze rozwoju wydarzeń. Pierwszym z nich byłaby realizacja części założonych w nim reform w ramach obecnych traktatów. Drugi scenariusz polegałby na ponownym podjęciu negocjacji w sprawie rewizji części lub całego traktatu konstytucyjnego. Trzeci scenariusz sprowadzałby się do realizacji niektórych reform, ale w oparciu o porozumienia pozatraktatowe, lub do wystąpienia z Unii Europejskiej tych państw, które go ratyfikowały, a następnie po-

<sup>17</sup> A. Moravcsik, *Außenansicht. Für ein Europa ohne Illusionen*, „Süddeutsche Zeitung”, 14. Juli 2005, s. 1-2.

<sup>18</sup> J. Barez, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Warszawa 2006, [ekspertyza], s. 3-4.

nownego utworzenia przez nie Unii, ale na mocy traktatu konstytucyjnego<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę wszystkie trzy wspomniane wyżej scenariusze rozwoju wydarzeń, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się zwołanie kolejnej konferencji międzyrządowej, dla której punktem wyjścia byłby Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. Konferencja ta mogłaby się zająć zmianą najbardziej kontrowersyjnych postanowień lub nawet rewizją całego traktatu<sup>20</sup>.

## Stanowisko Niemiec wobec kryzysu konstytucyjnego

### 1. Taktyka negocjacyjna RFN podczas konferencji międzyrządowej 2003–2004

Podczas obrad konferencji międzyrządowej w latach 2003–2004, delegacja niemiecka należała do najbardziej zdecydowanych zwolenników utrzymania *status quo*, określonego w projekcie traktatu konstytucyjnego i przyjętego przez Konwent 10 lipca 2003 r. Taktyka rządu RFN polegała na niedopuszczeniu do otwarcia dyskusji nad projektem i jak najszybszym podpisaniu tego dokumentu podczas konferencji międzyrządowej. Gotowość do negocjacji rząd federalny okazywał natomiast w sprawach, których projekt traktatu konstytucyjnego nie rozstrzygnął w sposób ostateczny, a co do których już podczas prac Konwentu przeważało przekonanie, że należy do nich powrócić w czasie konferencji międzyrządowej. Dotyczyło to m.in. zmiany przepisów określających współpracę strukturalną przyszłej Unii Europejskiej, która winna polegać na jej dostosowaniu do zasad wzmocnionej współpracy. W związku z tym, jednym z nielicznych obszarów negocjacyjnych, w których udało się osiągnąć kompromis już podczas pierwszej fazy obrad konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej, była właśnie współpraca strukturalna i treść klauzuli o wzajemnej pomocy w polityce obronnej. Kompromis ten był możliwy dzięki porozumieniu zawartemu wcześniej przez Niemcy, Francję i Wielką Brytanię w sprawie zasad funkcjonowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej<sup>21</sup>.

Wszelako taktyka rządu niemieckiego, polegająca na utrzymaniu „zasadniczej substancji” projektu traktatu konstytucyjnego, kolidowała z dążeniami innych państw członkowskich, które, jak na przykład Polska czy Hiszpania, były zainteresowane

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob.: J. Monar, *Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages*, „Integration” 2005, H. 1, s. 20–32; G. L. Tosato, E. Greco, *The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck. Documenti IAI*, Rome 2004, s. 1–16; A. Maurer, *Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung. Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2005, H. 1, s. 165–184; idem, *Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise II*, „SWP Diskussionspapier” 2006, s. 1–123; idem, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, „SWP Research Paper” 2006, S 04, s. 1–36; H. Trimbach, S. Beilke, *Die Ratifizierung der Europäischen Verfassung*, „Neue Justiz” 2005, H. 5, s. 206–207; B. de Witte, *The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options. A Legal Perspective*, „EUI Working Paper Law” 2004, No. 16, s. 1–21; D. Göler, M. Jopp, *Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des 'langen Atems'*, „Integration” 2006, H. 2, s. 91–105.

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat zob.: J. J. Węć, *Kryzys konstytucyjny w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 4.

<sup>21</sup> IGC 2003/2004, *Negotiations under the Italian Presidency*, <http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1>, s. 8.

m.in. rewizją postanowień określających procedurę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów. Postawa Niemiec, Polski i Hiszpanii w tej sprawie przyczyniła się do tego, że decydujące posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 12–13 grudnia 2003 r. w Brukseli zakończyło się niepowodzeniem. Porozumienie w sprawie definicji większości kwalifikowanej, należącej do najbardziej spornych kwestii w czasie obrad konferencji międzyrządowej, umożliwiła dopiero zmiana stanowiska tych trzech państw. 13 lutego 2004 r. minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer, w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu zasygnalizował gotowość do kompromisu, zaś 7 marca tegoż roku rząd federalny wypowiedział się po raz pierwszy za ewentualną zmianą progów w ustalonym przez Konwent systemie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>22</sup>. Objęcie władzy w Hiszpanii 15 marca 2004 r. przez tamtejszą partię socjalistyczną (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE) i deklaracja nowego premiera, Jose Luisa Zapatero, o zainteresowaniu jego rządu możliwie szybkim przyjęciem konstytucji europejskiej przez konferencję międzyrządową stwarzały nie tylko szansę na zawarcie kompromisu, ale także zmuszały Polskę do całkowitej zmiany jej dotychczasowej taktyki negocjacyjnej. W ślad za tym, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25–26 marca 2004 r., delegacja polska po raz pierwszy zapowiedziała rezygnację z systemu nicejskiego i gotowość do osiągnięcia kompromisu w oparciu o podwójną większość zaproponowaną w projekcie Konwentu<sup>23</sup>.

## 2. Traktat konstytucyjny w ocenie rządu i opozycji

Opinie niemieckich partii koalicyjnych i opozycyjnych na temat projektu Konwentu i samego traktatu konstytucyjnego charakteryzowały się dużą zbieżnością poglądów. Uwidocznili się to zarówno podczas dyskusji parlamentarnych na temat przygotowań rządu federalnego do konferencji międzyrządowej latem 2003 r., jak i w czasie debaty ratyfikacyjnej w Bundestagu 12 maja 2005 r. Koalicja rządowa SPD/Sojusz'90/Zieloni oraz partie opozycyjne CDU, CSU i FDP zgodnie oceniały projekt Konwentu, a później także sam traktat konstytucyjny, jako dokument mogący mieć przełomowe znaczenie dla dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej. Minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer, widział w nim nawet europejski „projekt stulecia”. Przedstawiciele rządu z nieskrywaną satysfakcją wskazywali zwłaszcza na te postanowienia traktatu, które wzmacniały infrastrukturę ponadnarodową, metodę wspólnotową i tożsamość przyszłej Unii Europejskiej: włączenie do traktatu Karty Praw Podstawowych, stwarzającej podstawy do przyszłego przekształcenia Unii Europejskiej we wspólnotę wartości; uczynienie procedur współdecydowania i gło-

<sup>22</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 15. Wahlperiode, 92. Sitzung, 13. Februar 2004. <http://www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/index.html>, s. 18–19; *Neue Vorschläge für EU-Verfassung aus Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 8. März 2004, s. 1.

<sup>23</sup> Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej w pracach Unii Europejskiej w maju i czerwcu 2004 r. (od dnia przystąpienia RP do UE do końca prezydentury irlandzkiej). Dokumenty i materiały źródłowe, <http://www2.ukie.gov.pl/>, s. 10; IGC 2003, *Presidency Note to European Council (Brussels 25–26 March 2004)*. Report on the Intergovernmental Conference, Brussels, 24 March 2004, CIG 70/04, s. 4.

sowania większością kwalifikowaną dominującymi procedurami w procesie legislacyjnym i podejmowania decyzji; wzmocnienie metody wspólnotowej w trójkącie instytucjonalnym: Komisja Europejska–Parlament Europejski–Rada Ministrów; likwidacja struktury filarowej, utworzenie Europejskiej Agencji Obrony i Prokuratury Europejskiej, a także ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Do innych postanowień traktatu konstytucyjnego, w pełni odpowiadających „specyficznym niemieckim interesom”, zaliczano zachowanie dotychczasowych kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do rynków pracy, utrzymanie odrębnego charakteru traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25 marca 1957 r., ustanowienie przejrzystego podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi w zakresie stanowienia prawa, przypominającego podział kompetencji ustawodawczych pomiędzy federacją a krajami federacji RFN, rozszerzenie zakresu stosowania zasady pomocniczości, gwarantujące parlamentom narodowym rolę instytucji pełniącej kontrolę nad jej przestrzeganiem w „europejskim procesie legislacyjnym”, a także uporządkowanie katalogu instrumentów prawnych. Przekonywano, że traktat konstytucyjny stwarza korzystne perspektywy dalszego dynamicznego rozwoju systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, a także zabezpiecza prawa zwierzchnie państw członkowskich, uzależniając przekazywanie ich Unii Europejskiej od zgody parlamentów narodowych, wyrażanej w drodze ustaw wymagających ratyfikacji. Często podnoszony był również argument, że traktat konstytucyjny stwarza niezbędne uwarunkowania ramowe dla przyspieszenia procesu integracji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W związku z tym wyrażano nadzieję, że jego przyjęcie doprowadzi w przyszłości do dalszego wzrostu znaczenia Unii w stosunkach międzynarodowych. Dotychczasowe doświadczenia Unii dowodziły bowiem, że jej znaczenie wzrastało zawsze w tych dziedzinach, w których „integracja poczyniła już postępy” (np. wspólna polityka handlowa, polityka walutowa czy rynek wewnętrzny)<sup>24</sup>.

Deputowani frakcji parlamentarnych CDU/CSU i FDP w dużej mierze podzielali pozytywne opinie koalicji rządowej na temat traktatu konstytucyjnego. Niektórzy z nich, podobnie jak minister spraw zagranicznych Fischer, oceniali go nawet jako europejski „projekt stulecia” (Peter Hintze). Inni porównywali do projektu Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee, który w latach 1948–1949 posłużył Radzie Parlamentarnej jako jeden z trzech zasadniczych dokumentów do opracowania Ustawy Zasadniczej RFN (Gerd Müller)<sup>25</sup>. Jeszcze inni zwracali uwagę na fakt, że do najważniejszych osiągnięć rządu federalnego w czasie obrad Konwentu należała

<sup>24</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 53. Sitzung am 27. Juni 2003..., s. 24–29 (Joschka Fischer), 60–61 (Hans Martin Bury); Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten, 15. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1212, s. 1–2; Deutscher Bundestag, Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003, s. 17–18, 20–23 (J. Fischer); Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005..., s. 28–29 (Gerhard Schröder), 35–37 (Franz Müntefering), 42–44 (J. Fischer).

<sup>25</sup> Deutscher Bundestag, Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003..., 25 (Peter Hintze), 32–33 (Gerd Müller).

nowa procedura podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów. W związku z tym, już latem 2003 r. premier Badenii-Wirtembergii, Erwin Teufel, przestrzegał rząd federalny przed próbami otwarcia dyskusji nad projektem Konwentu podczas konferencji międzyrządowej, mając na uwadze przede wszystkim korzystną dla RFN definicję większości kwalifikowanej:

Myszę, że właśnie Republika Federalna Niemiec – rząd federalny, Bundestag i Bundesrat – winna to postanowienie mieć na uwadze i dziesięciokrotnie się zastanowić, zanim doprowadzi do ponownego „rozsznurowania” (całego) pakietu regulacji lub ewentualnie zaryzykuje taką możliwość<sup>26</sup>.

Na znaczenie nowej procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów zwracała też uwagę Angela Merkel w czasie debaty ratyfikacyjnej w Bundestagu 12 maja 2005 r. Oceniała ona nową definicję większości kwalifikowanej jako „konieczny, właściwy i ważny krok, przynoszący szczególne korzyści Niemcom”<sup>27</sup>. Określała ją również jako wielki sukces dyplomatyczny rządu RFN. Za niezwykle istotne postanowienia traktatu konstytucyjnego frakcje parlamentarne CDU/CSU i FDP uznawały także wprowadzenie podziału kompetencji w dziedzinie stanowienia prawa między Unią Europejską a państwami członkowskimi, przypominającego podział kompetencji ustawodawczych między federacją a krajami federacji w Republice Federalnej Niemiec, ustanowienie tzw. systemu wczesnego ostrzegania i prawa wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości przez parlamenty narodowe w razie naruszenia przez Unię Europejską ich kompetencji i zasady pomocniczości, nadanie mocy prawnie wiążącej Karcie Praw Podstawowych, wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego, a także wprowadzenie jawności posiedzeń Rady Ministrów w czasie prac legislacyjnych<sup>28</sup>.

### 3. W przededniu niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej

Bezpośrednio po negatywnych wynikach referendów przeprowadzonych we Francji i w Holandii rząd niemiecki, podobnie jak rządy wielu innych krajów członkowskich, wypowiadał się za kontynuowaniem procesu ratyfikacji w pozostałych państwach Unii. Z drugiej jednak strony Niemcy, obok Austrii, Irlandii, Hiszpanii, Estonii i Litwy, należały do nielicznej grupy państw, które proponowały przyjęcie traktatu konstytucyjnego bez większych zmian w jego postanowieniach<sup>29</sup>. Stanowisko rządu RFN w tej ostatniej sprawie nie uległo także zmianie po przejęciu władzy

<sup>26</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 53. Sitzung am 27. Juni 2003..., s. 31.

<sup>27</sup> Verhandlungen..., 15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005..., s. 29-31.

<sup>28</sup> Gemeinsame Positionen von CDU und CSU zum Stand der Beratungen des EU-Verfassungsvertrages, 20. Juni 2003, Beschlüsse/Papiere/Konzepte, <http://www.cdu.de/politik-a-z/europa/inhalt.htm>, s. 1-2; Deutscher Bundestag. Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003..., s. 17-18, 20-23; Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005..., s. 39-41 (Wolfgang Gerhardt – FDP), 45-49 (Edmund Stoiber – CSU).

<sup>29</sup> B. Thalmaier, *Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Optionen und Positionen*, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), [www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de), s. 4-10.



w Niemczech przez wielką koalicję CDU/CSU/SPD i zasadniczo utrzymuje się także w przededniu objęcia przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. Taktyka taka potwierdza wprowadzenie konsekwencji rządu niemieckiego w sprawie oceny traktatu konstytucyjnego, ale z drugiej strony zawęża pole manewru dla osiągnięcia przyszłego kompromisu.

W związku z tym należy zwrócić uwagę na przyczyny takiego podejścia rządu niemieckiego do traktatu konstytucyjnego. Trzy z nich wydają się mieć charakter zasadniczy. Po pierwsze, w całej historii procesu integracji europejskiej RFN, jak żadne inne państwo członkowskie Wspólnot Europejskich, a później Unii Europejskiej, była konsekwentnym zwolennikiem wzmocnienia infrastruktury ponadnarodowej i metody wspólnotowej. Przeświadczenie o konieczności pogłębiania integracji europejskiej wynikało m.in. z obowiązującego w polityce zagranicznej RFN już od czasów pierwszego kanclerza, Konrada Adenauera, politycznego imperatywu nakładającego na Niemcy obowiązek niedopuszczenia do rozluźnienia ich ścisłych więzi z Zachodem także po zjednoczeniu, co miało wykluczyć powrót do katastrofalnego w skutkach zarówno dla Niemiec, jak i dla całej Europy, tradycyjnego balansowania tego państwa między Wschodem a Zachodem.

Należy w tym miejscu podkreślić, że również po zjednoczeniu w 1990 r. racja stanu RFN polega na pogłębianiu związków z Zachodem, mimo iż powróciła ona do swojej tradycyjnej roli mocarstwa środkowoeuropejskiego w polityce międzynarodowej. Po drugie, Niemcy ze względu na swój potencjał ekonomiczny i demograficzny, a także wynikające stąd znaczenie polityczne, o wiele bardziej niż pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej potrafią godzić swój interes narodowy z koniecznością rezygnacji z niektórych atrybutów suwerenności. Korzyści wynikające z ich uczestnictwa i działalności w instytucjach o charakterze ponadnarodowym są bowiem niekiedy większe niż te wypływające z tradycyjnych działań dyplomatycznych. Samoograniczanie suwerenności w procesie integracji prowadzi do wymiernych korzyści w skali wewnątrzregionalnej, a nawet globalnej. W procesie integracji ekonomicznej takimi korzyściami są: wzrost wymiany handlowej, liberalizacja przepływu towarów, siły roboczej, inwestycji i usług, ułatwienia w tranzycie osób, wzrost stabilności ekonomicznej, mniejsza podatność na kryzysy zewnętrzne, a w ślad za tym wzrost potencjału gospodarczego i siły przetargowej w negocjacjach międzyrządowych w Unii Europejskiej czy też międzynarodowych w skali globalnej. W procesie integracji politycznej wymierne korzyści mają wynikać natomiast ze współpracy opartej na wspólnych celach, normach i systemach wartości, a w ślad za tym z reprezentowania wspólnego stanowiska na zewnątrz i wzrostu znaczenia Unii Europejskiej w systemie międzynarodowym. Po trzecie, nowa definicja większości kwalifikowanej przewidywana w traktacie konstytucyjnym najbardziej wzmocni pozycję państw o największej liczbie ludności w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. Przynosi ona największe korzyści RFN. Natomiast Polska i Hiszpania, które najwięcej zyskały na zmianie systemu ważenia głosów, ustanowionego przez traktat nicejski (31% wagi), tracą w jej wyniku niemal cały ten zysk. Ponadto mechanizm dodatkowych konsultacji, określony w deklaracji nr 5,

załączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2003–2004, ma obowiązywać jedynie w okresie przejściowym, czyli ma on głównie znaczenie polityczne.

Należy w tym miejscu podkreślić, że nawet gdyby traktat konstytucyjny w obecnej postaci nigdy nie wszedł w życie, już sam fakt jego podpisania potwierdza wolę polityczną państw członkowskich do przekształcenia Unii Europejskiej w organizację międzynarodową typu ponadnarodowego, a tym samym wyznacza kierunek, a być może nawet docelowy model integracji. Organizacja taka winna zapewniać państwu członkowskiemu, w tym także RFN, realizację ich narodowych interesów oraz interesów wspólnotowych przez bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na sferę ponadnarodową. Oddziaływanie takie ma z kolei ułatwiać sieć wzajemnych powiązań i współzależności pomiędzy płaszczyzną narodową i ponadnarodową, która została ukształtowana w wyniku kontrolowanego przez państwa członkowskie – w czasie dotychczasowego rozwoju integracji – procesu równomiernego umacniania infrastruktury ponadnarodowej i międzyrządowej. W ten sposób każde państwo członkowskie, rezygnując z części swoich suwerennych praw na rzecz Unii Europejskiej, uzyskuje zarazem nowe możliwości realizacji i zabezpieczenia swych narodowych interesów na poziomie międzynarodowym.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że objęcie przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. będzie wymagało niewątpliwie uelastycznienia ich dotychczasowego stanowiska wobec traktatu konstytucyjnego. Każda prezydencja staje bowiem zawsze przed wyborem pomiędzy obroną własnych interesów narodowych a troską o efektywność działań Rady Europejskiej czy też Rady Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy – jak w tym przypadku – chodzi także o coś więcej, a mianowicie o przezwyciężenie istniejącego kryzysu politycznego, kształt instytucjonalny i funkcjonalny Unii Europejskiej, strategię rozszerzeniową, a także dalszy kierunek rozwoju całego procesu integracji europejskiej. Rząd niemiecki, przygotowując program działań na czas swojej prezydencji, zdaje sobie doskonale sprawę ze stojących przed nim wyzwań.

W dokumencie roboczym *Auswärtiges Amt*, który ma stanowić podstawę do opracowania takiego programu, zwraca się uwagę na fakt, że rząd federalny powinien przygotować taką „propozycję dalszego postępowania w kwestii konstytucji, która byłaby do zaakceptowania dla wszystkich” państw członkowskich, w szczególności dla Francji i Holandii. Należy bowiem wziąć pod uwagę opinie rządów francuskiego i holenderskiego, które z oczywistych powodów kategorycznie sprzeciwiają się ponownemu przedłożeniu do ratyfikacji tego samego traktatu. Z drugiej strony rząd niemiecki wychodzi z założenia, że państwa członkowskie, które „nie ratyfikowały traktatu, nie mogą narzucać swojego stanowiska krajom, które go ratyfikowały”. W ślad za tym sprzeciwia się on, przynajmniej na razie, wszelkich rozwiązaniom połowicznym, za którymi opowiadają się niektórzy politycy europejscy lub instytucje wspólnotowe<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> *Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft. Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung*, Rede von Staatssekretär Reinhard Silberberg vom 4. Oktober 2006. Pressemeldung von Auswärtiges Amt, <http://www.bundesregierung.de>.

Spośród tych ostatnich najbardziej interesujące wydają się opinie belgijskiego premiera Guya Verhofstadta, ministra spraw wewnętrznych i prawdopodobnego kandydata na urząd prezydenta Francji – Nicolasa Sarkozy’ego, francuskiego ministra spraw zagranicznych Philippe’a Douste-Blazy’ego, a także samej Komisji Europejskiej.

I tak, Verhofstadt opowiada się za utworzeniem „federalnej Unii Europejskiej” wokół dwunastu państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej, opierającej się na elastycznej integracji. Douste-Blazy i Komisja Europejska postulują wykorzystanie procedury *passerelle* dla pogłębienia integracji we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 42 TUE), w polityce imigracyjnej (art. 67 ust. 2 TWE) czy też w polityce społecznej (art. 137 ust. 2 TWE).

Natomiast Sarkozy reprezentuje stanowisko, że traktat konstytucyjny jest martwy i dlatego proponuje podpisanie nowego „mini-traktatu”, który obejmowałby postanowienia niebudzące – jego zdaniem – większych kontrowersji wśród państw członkowskich, w tym postuluje m.in. ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii, urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, a także nową definicję większości kwalifikowanej. Traktat taki miałyby zatwierdzić parlamenty narodowe i powinien on wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Następnie należałoby zwołać nową konferencję międzyrządową lub konwent, które zajęłyby się pozostałymi aspektami reformy Unii Europejskiej, w tym m.in. procedurą wyboru członków kolegium Komisji Europejskiej czy też rozszerzeniem zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów.

Ponadto Sarkozy jest zwolennikiem elastycznej integracji realizowanej przez „awangardę” wybranych państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach polityki unijnej, w tym w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z drugiej strony wypowiada się za wzmocnieniem w Unii Europejskiej roli i znaczenia sześciu największych państw członkowskich, czyli RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii i Polski<sup>31</sup>.

## Podsumowanie

Pomimo kryzysu politycznego wywołanego odrzuceniem traktatu konstytucyjnego w referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii w maju i czerwcu 2005 r., Niemcy, obok Austrii, Irlandii, Hiszpanii, Estonii i Litwy, należały do nielicznej grupy państw, które proponowały kontynuowanie procesu ratyfikacji i przyjęcie traktatu konstytucyjnego bez większych zmian w jego postanowieniach. Jednak objęcie przez rząd federalny prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. będzie wymagało uelastycznienia tego stanowiska. Każda prezydencja staje bowiem

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat zob.: B. Thalmaier, *op. cit.*, s. 4, 6, 11-12.

zawsze przed wyborem pomiędzy obroną własnych interesów narodowych a troską o efektywność działań Rady Europejskiej czy też Rady Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy – jak w tym przypadku – chodzi także o coś więcej, a mianowicie o przezwyciężenie istniejącego kryzysu politycznego, kształt instytucjonalny i funkcjonalny Unii Europejskiej, strategię rozszerzeniową, a także dalszy kierunek rozwoju całego procesu integracji europejskiej.

### **Die Einstellung Deutschlands zur Verfassungskrise in der Europäischen Union Zusammenfassung**

Der Gegenstand der Analyse ist die Einstellung Deutschlands gegenüber der politischen Krise, die in der EU mit der Ablehnung im Mai und Juni 2005 in Frankreich und Holland des EU-Verfassungsvertrages erschienen ist. In dem ersten Teil des Artikels rekonstruiert der Verfasser den bisherigen Ablauf des Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrages. In dem zweiten Teil bespricht er das Wesen der Verfassungskrise und weist auf mögliche Lösungsszenare hin. Nach der Meinung des Verfassers besteht das Wesen dieser Krise grundsätzlich darin, dass die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses Europas in Frage gestellt wurde, die mit der Vision der Teilnehmer der Tagung des Konvents in Sache der Zukunft Europas (2002-2003) und der internationalen Regierungskonferenz (2003-2004) übereinstimmte, die in dem vorgelegten Verfassungsvertrag kodifiziert wurde. Es ist eine paradoxe Sache, dass diese Krise von Anfang an durch eine erneute Diskussion begleitet wurde und zwar zum Thema des Systems und einer demokratischen Legitimation der EU, die gerade eine der Ursachen der Zusammenrufung des Konvents und der Regierungskonferenz war. Bei dieser Gelegenheit kamen Anzeichen einer Strukturalkrise ans Tageslicht, die bereits seit einer geraumen Zeit in der EU herrschte. Gleichzeitig zeichnet der Verfasser drei Szenare für die Lösung der Verfassungskrise und zwar als eine Bedingung für die Überwindung der Strukturalkrise. Im dritten Teil will der Verfasser u. a. die Antwort auf die Frage finden, wie der Verfassungsvertrag durch die Bundesregierung und die Opposition in Deutschland beurteilt wird und warum die Bundesregierung vorschlägt, den Verfassungsvertrag grundsätzlich ohne größere Änderungen anzunehmen. Bei der Antwort auf diese letztere Frage weist der Verfasser auf drei Sachen hin. Erstens auf die Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland, wie kein anderer Mitgliedstaat Europäischer Gemeinschaften und dann der Europäischen Union in der gesamten Geschichte des europäischen Integrationsprozesses immer ein konsequenter Befürworter der Stärkung der übernationalen Infrastruktur und einer Gemeinschaftsmethode war und sich u. a. nach einem in der Außenpolitik der BRD bereits seit den Zeiten des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer politischen Imperativ richtete, der auf Deutschland eine Verpflichtung auferlegte, die engen Verbindungen mit dem Westen auch nach der Vereinigung nicht zu lockern. Zweitens kann Deutschland wegen seines wirtschaftlichen und demografischen Potentials und einer daraus resultierenden politischen Bedeutung sein Nationalinteresse mit der Notwendigkeit, auf manche Souveränitätsattribute zu verzichten, viel besser zusammenbringen, als die übrigen EU-Mitgliedsstaaten. Die Vorteile, die sich aus der Beteiligung und Tätigkeit an Einrichtungen mit einem übernationalen Charakter ergeben, sind ja manchmal besser, als die Vorteile, die sich aus traditionellen Diplomatikaktivitäten ergeben. Darüber hinaus – und das ist die dritte Ursache – bringen die in dem Verfassungsvertrag vorgesehenen Änderungen, insbesondere in der Entscheidungsprozedur mit einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat und dem Ministerrat, die größten Nutzen gerade für Deutschland, als dem in der demografischen Hinsicht stärksten EU-Mitgliedstaat.

## **CZĘŚĆ TRZECIA**

### **WSPÓŁPRACA NIEMIEC Z ROSJĄ I UKRAINĄ - KONTEKST EUROPEJSKI**

Christian Meier

**DEUTSCHE RUßLANDPOLITIK  
ZU BEGINN DES 21. JAHRHUNDERTS:  
KONTINUITÄT UND WANDEL**

Für das starke öffentliche Interesse des In- und Auslands an der deutschen Russlandpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind hauptsächlich vier Gründe maßgeblich. Ein *erster Grund* ist der im November 2005 vollzogene Regierungswechsel in Berlin. Die neue Bundeskanzlerin Angela Merkel hat vormalig als Oppositionsführerin die Russlandpolitik der rot-grünen Bundesregierung teilweise sehr kritisch begleitet, der neue Außenminister Walter Steinmeier sie dagegen als vormaliger Chef des Bundeskanzleramts aktiv mitgestaltet. Wird, so fragen viele Beobachter, unter der schwarz-roten Großen Koalition nahezu uneingeschränkt nach dem Motto „Weiter wie bisher“ verfahren oder wird das Festhalten an den strategischen Wegmarken begleitet sein von einer erkennbaren Neuorientierung in Einzelfragen?

Ein *zweiter Grund* sind hochgesteckte politische Erwartungen bei einzelnen der neuen EU-Partner in Ostmitteleuropa. Ist damit zu rechnen, so fragt man vor allem in Warschau, dass anders als unter Bundeskanzler Schröder deutsch-russische Projekte künftig mit den Nachbarn abgestimmt werden, wenn sie deren existentielle Interessen berühren?

Ein *dritter Grund* sind neue interne und externe Rahmenbedingungen für das deutsch-russische Zusammenwirken. Kann die neue Bundesregierung, so lautet die Frage, den Entwicklungstrend in Moskau zu einem bürokratischen Autoritarismus und zu einer konfrontativen Außenpolitik, der die Führungselite nicht vor dem Einsatz der „Energie- und Rohstoffwaffe“ zur Durchsetzung russischer Interessen im postsowjetischen Raum zurückschrecken lässt, als geeignete Geschäftsgrundlage für eine strategische Partnerschaft akzeptieren?

Ein *vierter Grund* ist schließlich eine Reihe neuer Aufgaben im Verhältnis zwischen der EU und Russland. Wird sich die neue Bundesregierung, so fragt man,

nach der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft ab Januar 2007 aktiv und konstruktiv an der Schaffung einer zukunftsfähigen europäischen Kooperationsstruktur mit Russland beteiligen?

Die Antworten auf diese Fragen dürften bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nur das Verhältnis von Kontinuität und Wandel im deutsch-russischen Verhältnis erkennbar werden lassen, sondern auch deutlich machen, dass Deutschland bei dessen Ausgestaltung im bi- und multilateralen Rahmen in unterschiedlichen Rollen zu agieren haben wird.

### **Zur Programmatik deutscher Russlandpolitik**

Ausgangspunkt für die Erörterung der deutsch-russischen Beziehungen im bi- und multilateralen Rahmen sind die programmatischen Festlegungen, die die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 vereinbart haben.<sup>1</sup>

In der *Einleitung zu Kapitel IX. Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und der Welt* heißt es dazu:

Europäische Einigung und atlantische Partnerschaft sind keine Gegensätze, sondern die beiden wichtigsten Pfeiler unserer Außenpolitik. Beide bilden die Grundlage auch für unser Verhältnis zu Russland.

Im *Unterkapitel 4. Stabilität, Sicherheit und Kooperation in Europa und in der Welt* wird ergänzend ausgeführt:

Wir setzen uns gemeinsam mit unseren europäischen Partnern für eine strategische Partnerschaft mit Russland ein, die wir auf der Ebene der bilateralen Beziehungen und auf der Ebene der EU in allen Bereichen vorantreiben. Deutschland hat ein besonderes Interesse daran, dass die schwierige Modernisierung des Landes durch eine verstärkte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenarbeit unterstützt wird. Ziel bleibt ein Russland, das prosperiert und das – orientiert an den Werten, denen Europa verpflichtet ist, und unter Berücksichtigung seiner Traditionen – den Wandel zu einer stabilen Demokratie erfolgreich bewältigt. Wir wollen den Handel ausbauen und eine langfristige Energiepartnerschaft ohne einseitige Abhängigkeit schaffen. Russland bleibt für uns ein wichtiger Partner bei der Bewältigung von regionalen und globalen Herausforderungen, im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und im Verhältnis zu den Staaten seiner unmittelbaren Nachbarschaft. Die Angebote Deutschlands und der EU, Russland bei der Schaffung von besseren Rahmenbedingungen für eine politische Lösung des Tschetschenien-Konflikts zu unterstützen, bleiben bestehen. Wir wollen unsere Beziehungen zu Russland so gestalten, dass sie unsere gemeinsamen Nachbarn im Geiste der Freundschaft und des Vertrauens einbinden.

Diese programmatische Grundlage wird seither in Stellungnahmen führender Entscheidungsträger sowie in Arbeitspapieren einzelner Planungsstäbe politisch ausdifferenziert. Dabei möchte Außenminister Steinmeier sichergestellt wissen, dass die Federführung in der Russlandpolitik nicht wie zuvor unter Schröder jetzt bei

<sup>1</sup> Der Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD vom 11. November 2005 „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“, in: [http://www.spd.de/servlet/PB/show/1589444/111105\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.spd.de/servlet/PB/show/1589444/111105_Koalitionsvertrag.pdf).

Bundeskanzlerin Merkel liegt, sondern daran auch das Auswärtige Amt maßgeblich beteiligt ist, um die sozialdemokratische Handschrift sichtbar zu machen. Allerdings hat Steinmeier zustimmen müssen, dass der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Andreas Schockenhoff, seit April 2006 als Koordinator für die deutsch-russische zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt resortiert.

Dass aber auch der Außenminister nicht mehr für ein „Weiter wie bisher“ plädiert, sondern der Formel „Kontinuität und Wandel“ zuneigt, zeigt sich darin, dass ein neuer Umgangsstil auf der Akteursebene gelten soll, den Steinmeier kurz und knapp wie folgt umrissen hat:

Nüchternheit ist angesagt. Aber Nüchternheit bedeutet nicht Routine und Resignation. Es bedeutet:

- ♦ ein klarer Blick für die strategischen Chancen deutsch-russischer – oder sollen wir heute besser sagen – europäisch-russischer Zusammenarbeit;
- ♦ ein offenes, freundschaftliches Wort bei Entwicklungen, die uns Sorgen bereiten;
- ♦ geduldige Arbeit an einer Beziehung, die reich ist an Geschichte, reich an gegenseitiger Befruchtung und – lassen sie mich bei aller gebotenen Nüchternheit sagen – reich an gemeinsamer Zukunft.<sup>2</sup>

Eine enge Duzfreundschaft, die Schröder und Putin durch eine Verdichtung ihrer Kontakte unter Einschluss der Familien seit ihrer ersten Begegnung Mitte Juni 2000 in Berlin aufgebaut haben, ist im Verhältnis zwischen Merkel und Putin nicht zu erwarten. Sie würde wohl auch dem Naturell der Bundeskanzlerin klar widersprechen. Anders als Schröder kann sich Merkel aber einen besonderen Kontakt zum russischen Präsidenten erschließen, weil sie in der Lage ist, mit ihm politische Gespräche in seiner russischen Muttersprache zu führen. Diese Fähigkeit von Merkel hat Putin nicht nur schon vor ihrer Kanzlerschaft mehrfach in der Öffentlichkeit anerkennend vermerkt, sondern auch jüngst in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung zur Einstimmung auf seinen Deutschland-Besuch am 10. und 11. Oktober 2006 in Dresden und München erneut hervorgehoben. Wie rasch es offenbar gelungen ist, ein gutes Arbeitsverhältnis auf der Spitzenebene herzustellen, zeigt sich darin, dass Merkel und Putin im Jahr 2006 bereits fünf Mal zu eingehenden Konsultationen zusammengetroffen sind.

### **Strategische Partnerschaft: Verflechtung von Werten und Interessen**

Das Bekenntnis zur Fortsetzung der strategischen Partnerschaft mit Russland im Koalitionsvertrag bedeutet zwar eine Kontinuität in der programmatischen Zielsprache. Doch auch hier ist eine neue Akzentsetzung angekündigt worden.

Unter der Kanzlerschaft Schröders, so der vorherrschende Eindruck, war strategische Partnerschaft vorrangig ein langfristig angelegtes, zum gegenseitigen Vorteil und Nutzen gereichendes Zusammenwirken gleichberechtigter Partner beim

<sup>2</sup> „Deutschland, die Europäische Union und Russland: Partnerschaft für die Zukunft“, in: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/index.html>



Aufbau einer leistungsfähigen Marktwirtschaft in Russland.<sup>3</sup> Dass die Verwirklichung dieses Großvorhabens von Putin mit den Methoden eines rechtlich und politisch ungehemmten bürokratischen Autoritarismus vorangetrieben wird, war für die Spitzen der Wirtschaft und die vorherige Bundesregierung kein Anlass zu unmittelbarer Besorgnis. Mehr noch: Man signalisierte sogar im Blick auf das Durcheinander unter Jelzin ein gewisses Verständnis für diese Moskauer Vorgehensweise zur Sicherung von Stabilität und Ordnung. Offensichtlich hoffte man damals auch in Berliner Regierungskreisen darauf, dass die autoritäre Modernisierung letztlich nur eine bewusst gewollte, aber zeitlich begrenzte Zwischenphase auf dem steinigen Weg zum Endziel eines demokratisch und marktwirtschaftlich verfassten Russlands sein werde. Anders war die Feststellung von Bundeskanzler Schröder, dass Putin für ihn ein lupenreiner Demokrat sei, zumindest von außen kaum zu deuten.

Dagegen scheint die Große Koalition unter Führung von Bundeskanzlerin Merkel schon von Beginn an deutlich machen zu wollen, dass die auf gemeinsamen Interessen beruhende Wirtschaftskooperation mit der Anerkennung und Praktizierung gemeinsamer demokratischer Werte und einer ihnen entsprechenden Rechtsordnung verknüpft sein müsse, weil nur so eine moderne marktwirtschaftliche Ordnung in Russland langfristig gesichert werden könne.

Es werden jetzt in Berlin aber auch noch andere Gründe genannt, die es geboten erscheinen lassen, an der engen Verflechtung von Werte- und Interessenpartnerschaft unbedingt festzuhalten.

Ein *erster Grund* ist, dass ohne bestimmte Prinzipien und Werte, wie Transparenz, Unabhängigkeit der Justiz, Rechtsstaatlichkeit und ein umfassendes Diskriminierungsverbot, die Grenzen für Reichweite und Tiefe einer bloß interessengeleiteten Zusammenarbeit sehr schnell erkennbar werden dürften. Der daraus resultierende Nutzensentzug sollte eigentlich weder im deutschen noch im russischen Interesse liegen.

Ein *zweiter Grund* ist, dass sich Russland im Zeichen einer wachsenden Globalisierung gegen diese gemeinsamen Werte und Prinzipien auf Dauer nicht wirksam abzuschotten, sondern allenfalls hinhaltenden Widerstand gegen eine „Zivilisierung wider Willen“ zu leisten vermag. Bei ihrer ersten persönlichen Kontaktaufnahme mit Präsident Putin am 17. Januar 2006 in Moskau hat Bundeskanzlerin Merkel sehr auffällig einen neuen Akzent gesetzt durch ihre Teilnahme am Empfang des deutschen Botschafters für Spitzenvertreter russischer Nichtregierungs- und Menschenrechtsorganisationen, deren Tätigkeit nach dem neuen NGO-Gesetz unter verstärkter staatliche Kontrolle gestellt ist. Schon zuvor hatte Außenminister Steinmeier die deutschen Besorgnisse über nachteilige Auswirkungen der Gesetzesinhalte auf die Aktivitäten deutscher Stiftungen in Russland vorgetragen und dabei die Zusage erhalten, dass diese nun nicht mehr nach russischem Recht neu gegründet werden müssen.

Ein *dritter Grund* ist, dass sich durch den Ausbau von zivilgesellschaftlichen Kontakten und kommunalen bzw. regionalen Partnerschaften sowie durch einen

<sup>3</sup> Ch. Meier, *Deutsch-Russische Wirtschaftsbeziehungen unter Putin – Praxis, Probleme, Perspektiven*, „SWP-Studie“ 2004, S. 42, November Berlin, S. 16.

rapiden Anstieg der Auslandsreisen russischer Bürger und durch Austauschprogramme die Chancen für einen stillen Wertetransfer mittel- und langfristig verbessern werden.

Ein *vierter Grund* ist schließlich, dass positive Rückwirkungen einer an den europäischen Werten orientierten, erfolgreichen Systemtransformation in einzelnen GUS-Staaten, wie z.B. der Ukraine, auf Russland nicht auszuschließen sind.<sup>4</sup>

Die spannende Frage wird allerdings sein, ob sich die Große Koalition nur darauf beschränken wird, die Anerkennung und Praktizierung demokratischer Werte in Moskau immer wieder aufs neue rhetorisch einzufordern und nach jeder dieser Pflichtübungen rasch wieder zur kooperationspolitischen Tagesordnung zurückzukehren oder aber für den Fall, dass sich die russische Führung uneinsichtig zeigt, zumindest am Aufbau einer internationalen Druckkulissee auf Moskau mitwirkt, um die harte russische Linie aufzuweichen. Spitzenvertreter der Deutschen Wirtschaft haben indes schon jetzt vor einer pauschalen Russlandschelte gewarnt und eine ausgewogene Bewertung der russischen Reformfortschritte verlangt.

### **Wirtschaft als tragende Säule der bilateralen Zusammenarbeit**

Auch für die Regierung der Großen Koalition ist die Wirtschaft die tragende Säule der bilateralen Zusammenarbeit. Die Wirtschaftskooperation mit Russland wird auch künftig weiter von einem dreifachen Interesse bestimmt, und zwar vom Interesse

- ◆ an einer schnellen und dauerhaften Öffnung des russischen Marktes für die breite Produktpalette der deutschen Wirtschaft;
- ◆ an Russland als kostengünstigem Produktionsstandort deutscher Unternehmen und als Brückenkopf für die Erschließung der Märkte in den NUS-Staaten;
- ◆ an stabiler und sicherer Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Energie und Rohstoffen aus Russland.<sup>5</sup>

Putin und Merkel haben im Beisein der Spitzenvertreter der russischen und deutschen Wirtschaft bei den achten deutsch-russischen Regierungskonsultationen am 26. und 27. April 2006 in Tomsk für die Bereiche Handel, Investitionen und Wirtschaftskooperation sowie Energie nicht nur eine positive Bilanz gezogen und neue, weit reichende Kooperationsvorhaben zwischen Unternehmen beider Länder abgesegnet. Sie haben aber auch keinen Hehl daraus gemacht, dass die bilaterale Zusammenarbeit nicht überall störungsfrei und problemlos verläuft.

<sup>4</sup> Idem, *Ergebnisse des zweiten Treffens des Gesprächskreises „Partnerschaft mit Russland in Europa“ am 23. und 24. Mai 2005 in Moskau – „EU-Russland-Partnerschaft: Ehrgeizige Ziele – Bescheidene Resultate?“*, [in:] Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin-Moskau/Stiftung Einheit für Russland (SER), Moskau, Gesprächskreis Partnerschaft mit Russland in Europa, 2005, S. 3-12.

<sup>5</sup> Idem, *Perspektiven der deutsch-russischen Wirtschaftskooperation nach dem Regierungswechsel in Berlin*, [in:] Vortrag vor der Brandenburger Auslandsgesellschaft am 07.04.2006 in Brandenburg – Manuskript unveröffentlicht.

## Handel

Deutschland war mit einem Umsatzvolumen von 39 Mrd. EURO im Jahre 2005 wiederum der größte Handelspartner Russlands. Dieser Wert entsprach einem Anteil von 13% am gesamten russischen Außenhandelsumsatz. Seinerseits liegt Russland mit einem Anteil von 2,3 Prozent auf Platz 13 der Liste internationaler Wirtschaftspartner Deutschlands.<sup>6</sup> Der Entwicklungstrend ist weiter aufwärts gerichtet. Im ersten Halbjahr 2006 stieg der Warenaustausch zwischen Deutschland und Russland um 30,6% auf 19,9 Milliarden US-Dollar. Die deutschen Importe nahmen dabei um 28,6% auf 12,3 Milliarden US-Dollar zu, während die Exporte um 34,1% auf 7,6 Milliarden US-Dollar wuchsen.

Doch die Gesamtstruktur des bilateralen Warenaustausches ist weiterhin nur komplementär geprägt. Dem Modernisierungsbedürfnis der russischen Wirtschaft entsprechend stehen Maschinen und Anlagen, chemische Erzeugnisse, Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugzubehör ganz oben auf der deutschen Ausfuhrliste. Im Gegenzug kommen nach Deutschland vor allem Öl und Gas sowie Buntmetalle, die drei Viertel der deutschen Einfuhr ausmachen. Der Übergang zu substitutiven Wirtschaftsbeziehungen, wie er im deutschen Handel mit den EU-Partnern in Ostmitteleuropa zu beobachten ist, wird im Falle Russlands noch lange auf sich warten lassen.

Um dennoch alle Chancen für ein Handelswachstum zu nutzen, die in dieser bescheidenen Austauschstruktur stecken, haben Merkel und Putin vereinbart, eine deutsch-russische Außenhandelskammer, die von Experten als längst überfällig eingefordert wurde, noch im Jahre 2006 zu gründen. Die neue Institution soll vor allem kleineren und mittleren deutschen Unternehmen bei der Erschließung des russischen Marktes helfen.<sup>7</sup>

## Investitionen und Wirtschaftskooperation

Das Zahlenmaterial für 2005 belegt, dass Deutschland bei den kumulierten ausländischen Gesamtinvestitionen mit einem Betrag von 9,3 Milliarden US-Dollar auf Platz fünf rangierte, und zwar hinter Zypern, Luxemburg, den Niederländern und Großbritannien. Unter dem Begriff „kumulierter Gesamtbestand ausländischer Investitionen“ fasst die russische Statistik bekanntlich drei Kategorien zusammen: Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und die so genannten sonstigen Investitionen, d.h. Darlehen, Handelskredite und kurzfristige Finanzmittel.

Bei den auf Dauer angelegten und für die wirtschaftliche Entwicklung Russlands entscheidenden Direktinvestitionen belegte Deutschland mit einer Summe von 3 Milliarden US-Dollar den vierten Rang. Auf den drei ersten Plätzen standen Zypern, die Niederlande und die USA. Es liegt auf der Hand, dass es sich bei den

<sup>6</sup> <http://de.rian.ru/world/20060427/46963466-print.html>.

<sup>7</sup> <http://de.rian.ru/business/20060427/46964089-print.html>.

„zypriotischen“ Investitionen in erster Linie um russisches Kapital handelt, das in früheren Jahren aus Russland abgeflossen ist und nun im Land reinvestiert wird. Das luxemburgische Kapital ist ganz überwiegend Banken zuzuordnen, mit deren Hilfe die russische Wirtschaft die Mammutfusionen des letzten Jahres finanziert hat. Die deutschen Portfolioinvestitionen beziffern sich auf 22 Millionen US-Dollar.

Im Gegensatz zur regen deutschen Investitionstätigkeit beziffern russische Quellen die Investitionen einheimischer Unternehmen auf dem deutschen Markt lediglich auf eine Summe von knapp unter 300 Mio. EURO.<sup>8</sup> Indes hat Russland sein Interesse an einer Beteiligung am europäischen Luft- und Raumfahrtkonzern EADS erkennen lassen. Im September 2006 erwarb die staatliche russische Vneshtorgbank einen EADS-Aktienanteil von fünf Prozent, den sie mittlerweile auf sechs oder sieben Prozent erhöht haben soll. Putin versicherte gegenüber Chirac und Merkel, dass es sich bei dem Einstieg nur um ein reines Finanzinvestment, aber kein industrielles Investitionsanliegen handele. Doch bei ihrem Dreiertreffen in Compiègne zum gleichen Zeitpunkt wurde vereinbart, eine Arbeitsgruppe zur Prüfung der Chancen für eine Kooperation zwischen der EADS und entsprechenden russischen Unternehmen in der Kette von der Entwicklung bis zur Produktion einzurichten.<sup>9</sup>

Umfragen unter deutschen Investoren belegen zwar eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, aber gleichzeitig auch das Fortbestehen erheblicher Investitionshemmnisse. Beklagt werden eine immer weiter ausgreifende staatliche Bürokratie, die den Investor eher drangsaliert als flankierende Unterstützung gewährt, sowie ein ungehemmtes Wuchern von Korruption auf allen administrativen Entscheidungsebenen. Wenig förderlich ist zudem das anhaltende Hickhack in der Frage einer Öffnung so genannter strategischer Wirtschaftsbereiche für deutsche Investoren, das insbesondere Siemens bei seinem vergeblichen Bemühen um den größten russischen Turbinenbauer Silowye Maschiny zu spüren bekommen hat.

Dessen ungeachtet wurden nicht nur bei den achten deutsch-russischen Regierungskonsultationen am 26. und 27. April 2006 in Tomsk, sondern auch beim jüngsten Deutschlandbesuch von Putin am 10. und 11. Oktober 2006 wieder etliche Kooperationsabkommen und entsprechende Absichtserklärungen zwischen deutschen und russischen Unternehmen aus den Bereichen Energie, Fernmeldewesen, Luft- und Raumfahrt, Verkehrs- und Bankwesen unterzeichnet.

Hervorzuheben ist eine fortschreitende Regionalisierung der bilateralen Wirtschaftskooperation. Gegenwärtig gibt es zwischen 22 russischen Regionen und 13 deutschen Bundesländern etwa 90 Partnerschafts- und Kooperationsabkommen.

## Energie

Für die angestrebte strategische Wirtschaftspartnerschaft erweist sich der Bereich Energie als ein immer bedeutenderer Kooperationsbereich. Dafür ist eine Reihe

<sup>8</sup> <http://de.rian.ru/world/20060427/46963466-print.html>.

<sup>9</sup> Süddeutsche Zeitung, 14./15.10.2006 sowie Regierungspressekonferenz vom 9. Oktober 2006 – <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen>.

unterschiedlicher Faktoren ausschlaggebend. Hervorzuheben ist, dass Russland für Deutschland seit Jahrzehnten als ein verlässlicher Energielieferant fungiert. Das heißt: Deutschland bezog 2004 mit 37 Mio. Tonnen Erdöl rund 34 Prozent seiner Erdöleinfuhren und mit 38 Mrd. Kubikmeter sogar 42 Prozent seiner Erdgasimporte aus Russland. Selbst wenn man für die Zukunft einen Rückgang des Erdölverbrauchs in Deutschland erwarten kann, ist schon bei einer annähernd gleichen Liefermenge ein weiterer Anstieg des russischen Anteils am deutschen Erdölimport auf 40% sehr wahrscheinlich. Bei Erdgas wird sich ab 2020 der russische Anteil an den gesamten deutschen Erdgasimporten sogar auf 55 bis 60 Prozent erhöhen, weil der künftige Einfuhrbedarf auf rund 105 Mrd. Kubikmetern Erdgas veranschlagt wird.<sup>10</sup>

Derart hohe russische Anteilsquoten am gesamten deutschen Energieimport in naher Zukunft richten das Augenmerk nicht nur auf die Folgen einer so weit reichenden Abhängigkeit von Russland, sondern auch auf die Verlässlichkeit der Transportwege für diese Energiebezüge.

Mit der bilateralen Vereinbarung über den Bau der Nordeuropäischen Gaspipeline (NEGP) vom 8. September 2005 glaubt man in Berlin einen wichtigen Beitrag zur deutschen Energiesicherheit geleistet zu haben. Ein hohes Maß an internationaler Aufmerksamkeit hat dieses Projekt, das seit Oktober 2006 den neuen Namen „Nord-Stream“ nennt, nicht nur durch die am 30. März 2006 auf Vorschlag Putins erfolgte Wahl von Ex-Bundeskanzler Schröder zum Vorsitzenden des Aufsichtsrates der Betreibergesellschaft erhalten, sondern auch durch die in diesem Zusammenhang bekannt gewordene Kreditbürgschaft der vorherigen Bundesregierung, die für den Fall gilt, dass Gazprom den Bau der Pipeline mit einem voraussichtlichen Kredit deutscher Banken in Höhe von 1 Mrd. EURO zu finanzieren beabsichtigt.

Deshalb überrascht es nicht, dass die neue Bundesregierung trotz starker Widerstände aus Polen und den baltischen Ländern an diesem Projekt festhält und dem Warschauer Vorschlag eines Zusammenschlusses der Energie-Habenichtse in einer „Energie-NATO“ nichts abzugewinnen vermag. Denkbar ist hier allenfalls, dass der NATO die Aufgabe zugewiesen wird, wichtige Einrichtungen der Energieversorgung und die bedeutenden Routen für den Energietransport insbesondere vor Terroranschlägen zu schützen.<sup>11</sup> Die Bundeskanzlerin hat allerdings bei den bilateralen Regierungskonsultationen am 30. Oktober 2006 in Berlin dem polnischen Ministerpräsidenten Jaroslaw Kaczynski zugesichert, dass die Frage der technischen Energieversorgung weiterhin auf der Agenda der gemeinsamen Arbeitsgruppe bleibt und „zwar in dem Sinne, dass wir einen Gemeinsamen Europäischen Energiemarkt schaffen, sowohl, was Strom anbelangt, als auch, was die Gasversorgung anbelangt, und dass Polen als Mitgliedstaat der Europäischen Union natürlich genauso wie auch die baltischen Staaten Zugang zu den europäischen Gasmärkten haben muss.“<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> R. Götz, *Deutschland und Russland – „strategische Partner“?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament“ 2006, Nr. 11, 13. März 2006, S. 17.

<sup>11</sup> „Handelsblatt“, 15.11.2006.

<sup>12</sup> Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Premierminister der Republik Polen, Jaroslaw Kaczynski am 30.10.2006 in Berlin, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen>.

Dessen ungeachtet könnte die Bundesregierung alsbald wiederum genötigt sein, politischem Argwohn der EU-Partner entgegenzutreten, dass Deutschland auf dem Energiesektor einen Sonderweg im Verhältnis zu Russland beschreitet. In dem bereits zitierten Interview mit der Süddeutschen Zeitung aus Anlass seines Deutschland-Besuchs hat Putin der Bundesrepublik angeboten, in Zukunft als „Verteilungszentrum für russisches Gas“ zu fungieren. Grund dafür sei, dass Gazprom beabsichtigt, das Erdgasfeld Schtokman in der Barentssee ohne westliche Teilhaber zu erschließen und das Gas – einer angeblichen Anregung von Bundeskanzlerin Merkel folgend – über eine Landpipeline in den bis 2013 zu erstellenden zweiten Strang der Ostseepipeline einzuspeisen, der mit einer Durchleitungskapazität von weiteren 27,5 Milliarden Kubikmeter pro Jahr ausgelegt sein soll. Allerdings bedarf es dieser neuen Funktionszuweisung von Putin nicht, weil Deutschland schon längst eine „Energiedrehscheibe“ für russisches Gas ist. Zwei der großen Erdgas-Fernleitungen verlaufen durch Deutschland: In die Richtung Niederlande/Großbritannien führt die „Jamal-Europa“-Pipeline, in die Richtung Frankreich die „Bruderschaft“-Pipeline. Die dritte, im Bau befindliche Ostsee-Pipeline wird zur Hälfte den deutschen und darüber hinaus vor allem den britischen Markt versorgen.<sup>13</sup>

Um weiteren Irritationen der EU-Partner vorzubeugen, sollte die Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft ab Januar 2007 ihr Augenmerk auf neue kooperative Ansätze zu einem System der Energiesicherheit in Europa richten, das die Interessen von Energieproduzenten, Energiekonsumenten und Transitländern ausbalanciert und Konflikte auf der Basis von Streitschlichtung regelt. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Aus deutscher Sicht ist die Zusammenarbeit im Energiebereich keine Einbahnstraße, auf der ausschließlich Öl und Gas von Russland in die EU exportiert und anschließend auch unter Einbeziehung russischer Firmen bis in die Haushalte der Bevölkerung weiter verkauft wird. Sie hat auch eine bedeutende Gegenspür, auf der aus der EU dringend benötigte Finanzmittel, Investitionen und moderne Technologie insbesondere deutscher Unternehmen zur Erschließung neuer Energielagerstätten, zum Aufbau leistungsstarker Transportstrukturen und von Systemen einer effizienteren Energienutzung nach Russland zurückkommen.

Schon das bisherige Maß an Zusammenarbeit im Energiebereich hat Russland zu hohen Hartwährungseinnahmen verholfen, die es in die Lage versetzten, im Rahmen des Pariser Clubs seine Restschulden gegenüber Deutschland, die sich einschließlich eines Zinsaufschlags auf 8,4 Mrd. USD bezifferten, vorfristig zurückzuzahlen.

### **Aufwertung der politischen Zusammenarbeit in neuer Form**

Mit der Formel im Koalitionsvertrag, dass „europäische Einigung und atlantische Partnerschaft die Grundlage für unser Verhältnis zu Russland bilden“, hat die neue Bundesregierung unmissverständlich klar gemacht, dass es eine eigenständige

---

<sup>13</sup> R. Götz, *Wird Deutschland „Energiescheibe“ für Russlands Erdgas?*, SWP-Aktuell 2006, Nr. 49.

deutsche Politik in Fragen, die die Interessen von EU-Partnern und insbesondere der USA berühren, künftig nicht mehr geben wird. Damit gehört die von Chirac und Schröder mit Putin vor Beginn des Irak-Krieges initiierte französisch-deutsch-russische Troika, zu der noch der spanische Regierungschef Zapatero hinzugezogen werden sollte, endgültig der Vergangenheit an. Weil Dreiertreffen nicht generell auszuschließen sind, hat Bundeskanzlerin Merkel bei ihrem Zusammentreffen mit Chirac und Putin am 24. September 2006 in Compiègne nochmals die politische Geschäftsgrundlage solcher Zusammenkünfte wie folgt umrissen:

„Ich habe schon darauf hingewiesen, dass es diese Treffen seit 1998 gibt, dass ich sie für richtig halte und dass immer klar sein muss, dass sie gegen niemanden gerichtet sind. Wir haben gemeinsame Interessen. Es gibt die Notwendigkeit, uns auszutauschen. Wir wollen das gegen niemanden richten; auch nicht im Bereich der Europäischen Union. Auch da gibt es manchmal den Eindruck, dass durch die Tatsache, dass wir hier zusammen sind, andere ausgeschlossen sind. Wenn das klar ist, sind das gute, konstruktive und wichtige Treffen.“<sup>14</sup>

Der Abschied von der Troika soll nach offizieller Lesart kein Votum gegen ein partnerschaftliches Zusammenwirken mit Russland bei der Lösung internationaler Konflikte sein. Im Gegenteil: Die laufende Abstimmung mit Russland in der Iran-Krise ist ausdrücklich erwünscht, und zwar als Teil eines koordinierten Vorgehens in einem größeren Rahmen, in den die USA, Frankreich, Großbritannien und China eingebunden sind.

Was die Regelung des Nahost-Konflikts betrifft, so bekundet auch die neue Bundesregierung ihr Interesse an einem aktiven Zusammenwirken mit Russland im Rahmen des Nahost-Quartetts, dem die EU, Russland, die USA und die UN angehören. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass die Positionen Deutschlands und Russlands in der Haltung zur Hamas diametral entgegenstehen, weil die Bundesregierung im Unterschied zur russischen Führung die Kontaktaufnahme zu dieser radikal-islamischen Bewegung, die im Januar 2006 aus den Wahlen in den Palästinensergebieten als Sieger über die Fatah hervorgegangen ist, von einer Anerkennung Israels und der bisher abgeschlossenen israelisch-palästinensischen Vereinbarungen sowie von einem verbindlichen Gewaltverzicht abhängig macht.

Weil Russland für Deutschland ein unentbehrlicher Partner für Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent ist, wünscht die Bundesregierung eine konstruktive russische Rolle in der Kosovo-Frage, um ein neuerliches Ausbrechen bewaffneter Zusammenstöße in dieser Region zu verhindern. Gemeint ist damit die Moskauer Unterstützung für das Zustandekommen eines Vertragswerks über die Unabhängigkeit des Kosovos. Die von Putin Ende Januar 2006 demonstrierte russische Aufgeschlossenheit in dieser Frage, die in deutlichem Gegensatz zu den früheren Warnungen vor den destabilisierenden Folgen eines selbständigen Kosovo steht, erweist sich aber bei näherem Hinsehen als trügerisch. Russland möchte für seine eventuelle Zustimmung zu einem von Serbien unabhängigen Kosovo gleichzeitig das Recht für die Bevölkerung in Abchasien, Südossetien und Transnistrien

---

<sup>14</sup> Pressekonferenz Merkel, Chirac und Putin in Compiègne am 24.09.2006 – Stenographische Mitschrift – <http://bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen>.

erstreiten, sich von Georgien und Moldova trennen zu dürfen.<sup>15</sup> Die Bereitschaft der Bundesregierung und der EU für einen solchen diplomatischen Kuhhandel darf mit Fug und Recht angezweifelt werden.

In engem Zusammenhang mit dem partnerschaftlichen Zusammenwirken bei der Lösung internationaler Konflikte steht die Tätigkeit der bilateralen Hochrangigen Arbeitsgruppe für Sicherheitsfragen, die nicht nur dafür konzeptionelle Vorarbeiten leistet, sondern noch stärker als bisher dazu angehalten werden soll, abgestimmte Positionen in Fragen strategischer Stabilität vorzulegen und gemeinsame Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, den Drogenschmuggel, das organisierte Verbrechen sowie gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu treffen.

### **Intensivierung der Kooperation der Zivilgesellschaften**

Die deutsch-russischen Beziehungen sind keine auf die Wirtschaft beschränkte Zweckgemeinschaft. Sie erstrecken sich auf alle gesellschaftlichen Bereiche. Belege dafür sind eine Vielzahl von Städtepartnerschaften und deutsch-russischen Bürgerinitiativen quer durch alle Schichten. Die Zukunft der Beziehungen hängt hier entscheidend von der jungen Generation beider Länder ab, aus der sich die neuen personalen Träger rekrutieren müssen, weil die Führungskräfte in Wirtschaft und Politik mittlerweile in die Jahre gekommen sind.

Mit sichtbaren Projekten wie dem deutsch-russischen Jugendforum oder einer bilateralen Konferenz mit Schülern und Jugendlichen in Jekaterinburg 2003 wurden die Regierungen beider Länder in die Pflicht genommen. Das Ergebnis war die Gründung einer Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch, deren Koordinierungsbüros in Hamburg und Moskau ihre Tätigkeit im Herbst 2006 aufgenommen haben.

Die entscheidenden Anstöße dafür sind vom Deutsch-Russischen Forum und insbesondere vom Petersburger Dialog ausgegangen. Er geht auf eine gemeinsame Initiative von Putin und Schröder im September 2000 zurück und wurde im April 2001 in Sankt Petersburg ins Leben gerufen. Seither hat er sich mit seiner Arbeitsstruktur und dem breit gefächerten Follow up in der Zeit zwischen den großen Jahrestreffen als eine feste Größe im bilateralen Verhältnis etabliert. Das sechste Treffen stand ebenso wie die fünfte Zusammenkunft (30.11.-01.12.2005 in Sankt Petersburg) unter der Schirmherrschaft von Merkel und Putin und wurde vom 9. bis 11. Oktober 2006 in Dresden abgehalten. In sechs Arbeitsgruppen – Politik; Kultur; Medien; Wirtschaft; Bildung, Wissenschaft und Gesundheitsvorsorge; Zivilgesellschaft – wurden Schlüsselfragen deutsch-russischer beziehungsweise europäisch-russischer Beziehungen in Gegenwart und Zukunft diskutiert und eine Reihe kurz- und mittelfristiger gemeinsamer Vorhaben auf den genannten Aktionsfeldern angestoßen. Bemerkenswert war ein gemeinsames Kondolenzschreiben an den Chefredakteur der

---

<sup>15</sup> M. Martens, *Der Präzedenzfall – Russlands Interesse an einer Unabhängigkeit des Kosovo*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 05.05.2006.



russischen Zeitung „Nowaja Gazeta“ und die Redaktion aus Anlass der kurz zuvor in Moskau erfolgten Ermordung der bekannten regimekritischen russischen Journalistin Anna Politkowskaja.

Für die Zukunft wird es aber noch zusätzlich darauf ankommen, die Arbeit des Petersburger Dialogs besser mit den Vorhaben der in Russland arbeitenden Stiftungen der politischen Parteien des Deutschen Bundestages zu verknüpfen und auf diesem Wege die Kontakte zu den maßgeblichen Nichtregierungsorganisationen (NGO) der russischen Zivilgesellschaft zu verstärken.<sup>16</sup>

In den Gesamtkontext intensivierter gesellschaftlicher Kontakte gehört auch ein weiterer Ausbau des Wissenschaftler austausches, von dem in den vergangenen drei Jahren mehr als 15.000 Studenten, Dozenten und Forscher profitiert haben.

### Deutschland und die Agenda für das Verhältnis EU-Russland

Bei den achten deutsch-russischen Regierungskonsultationen in Tomsk und bei seinem jüngsten Deutschlandbesuch hat Putin erneut die Bundesrepublik Deutschland als eine anerkannte Lokomotive der europäischen Integration bezeichnet. Daraus folgt, dass die Bundesregierung der wichtigste Ansprechpartner für Russland in allen Fragen ist, die das Moskauer Verhältnis zur EU betreffen. Weil auch die neue Bundesrepublik ihre Russlandpolitik als richtungsweisend für die Russlandpolitik der EU einstuft, ist es geradezu selbstverständlich, dass europäische Themen im politischen Dialog zwischen Berlin und Moskau eine bedeutende Rolle spielen.

Dabei ist das Augenmerk der Bundesregierung vorrangig darauf gerichtet,

- ◆ die Implementierung der Wegekarten (Road Maps) für die vier Gemeinsamen Räume – für Wirtschaft; für Freiheit, Sicherheit, Justiz; für Äußere Sicherheit; für Forschung, Bildung, Kultur – mit Russland voranzutreiben;
- ◆ das am 1. Dezember 2007 auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) zwischen der EU und Russland an das neue Kooperationsmodell anzupassen;
- ◆ die neuen EU-Mitgliedstaaten in Ostmitteleuropa in das Potential einer europäisch-russischen Partnerschaftspolitik einzubinden und
- ◆ ein partnerschaftliches Zusammenwirken mit Russland bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Nachbarschaft mit den Neuen Unabhängigen Staaten im europäischen Teil des postsowjetischen Raumes zu ermöglichen.

### Implementierung der Road Maps für die „Gemeinsamen Räume“

Was die auf der Grundlage von Road Maps zu errichtenden vier Gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland<sup>17</sup> betrifft, so hat Putin in Tomsk Merkel um

<sup>16</sup> vgl. dazu die ausführliche Dokumentation – <http://www.petersburger-dialog.de>.

<sup>17</sup> H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU – Wunschbild oder Wirklichkeit?*, SWP-Studie 2005, S. 34, November, S. 12-16; siehe dazu auch: Körber-Stiftung (ed.), 131. Berge-

Beistand gebeten, ohne aber zu erläutern, was an deutscher Unterstützung, in welcher Form, für wie lange und vor allem für welchen Gemeinsamen Raum geleistet werden soll. Geht es dabei, so ist zu fragen, um Organisationshilfe für den Aufbau EU-kompatibler Strukturen in Russland für die Gemeinsamen Räume? In einem solchen Fall wäre die deutsche Seite sicherlich in der Lage, ohne großen Zeitverzug mit einem Bündel von Hilfsangeboten zur Verfügung zu stehen. Geht es aber vielleicht nur um diplomatische Unterstützung für russische Vorschläge zur Ausgestaltung der vier Räume nach der „Pick and Choose-Methode bzw. zur Abwehr von europäischen Empfehlungen, die Russland nicht genehm sind? In einem solchen Fall müsste die Bundesregierung ihr Verhalten so kalkulieren, dass sie nicht zwischen den Mühlsteinen gegensätzlicher Interessen zerrieben würde.

Bei der von deutscher Seite gewünschten raschen Implementierung der Road Maps stehen drei Überlegungen im Vordergrund.

*Erstens:* Weil die Road Maps keine vertraglich bindenden Abkommen, sondern nur politisch verbindliche Übereinkünfte ohne Zeitangabe für ihre Umsetzung sind, kommt es jetzt darauf an, die zahlreichen, recht allgemein gefassten Einzelmaßnahmen inhaltlich zu präzisieren und sich auf das zu verständigen, was prioritär für welchen der vier gleichrangigen Räume, in welchem Zeitrahmen, von welchen Akteuren und mit Hilfe welcher Institutionen konkret und ausgewogen zu implementieren ist. Bilaterale deutsch-russische Sondierungen im Vorfeld könnten die spätere Absprache mit Brüssel erleichtern.

*Zweitens:* Viele der für die Gemeinsamen Räume festgelegten Maßnahmen haben überdies eine wichtige Bedeutung für die russische Reformpolitik und würden im Falle ihrer Implementierung auf wichtigen Gebieten das negative Erscheinungsbild Russlands in Europa zum eigenen Vorteil positiv verändern. Am Ende dieses sicherlich langwierigen Prozesses könnte ein Niveau „Assoziativer Beziehungen“ zwischen der EU und Russland erreicht werden.

*Drittens:* Der nach der bilateralen Vereinbarung mit den USA nun im Frühsommer 2007 zu erwartende Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO), der eine Voraussetzung für die Bildung einer europäisch-russischen Freihandelszone ist, sollte für die russische Regierung ein Ansporn sein, ihre Bemühungen zu verstärken, die bestehenden Asymmetrien in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit den EU-Partnern durch eine konsequente Reform- und Strukturpolitik abzubauen. Die Gemeinsame deutsch-russische Arbeitsgruppe für Strategische Fragen der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit könnte hier gute Vorarbeit leisten.

## Neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen EU-Russland

Was die vertragliche Grundlage für die Implementierung der Road Maps betrifft, so ist die Geltungsdauer des PCA zunächst auf zehn Jahre bis zum 1. Dezember 2007

beressen.<sup>18</sup> Sie kann allerdings im beiderseitigen Einvernehmen verlängert werden. Nach dem Willen Russlands und der EU soll das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aber durch ein neues Vertragswerk ersetzt werden, das die Vereinbarungen über die Road Maps miteinbezieht. Anfang Juli hat die EU-Kommission den Entwurf für ein Verhandlungsmandat vorgelegt, der jetzt von den EU-Mitgliedern beraten und gebilligt werden muss. Wenn es gelingt, darüber einen verbindlichen Beschluss auf dem nächsten EU-Russland-Gipfel am 24. November 2006 in Helsinki zu erreichen, könnten unter der anschließenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft die Gespräche über ein neues Abkommen aufgenommen werden.

Unter dem Leitmotiv „Annäherung durch Vernetzung“ befürwortet die Bundesregierung ein „umfassendes, integrativ angelegtes und nach vorn weisendes Abkommen mit klaren Signalen, dass Russland in Europa willkommen ist“, so heißt es in einem Strategiepapier des Auswärtigen Amtes. Als mittelfristige Ziele werden eine Freihandelszone, eine Energiepartnerschaft, enge Beziehungen auf den Gebieten von Forschung, Bildung und Kultur sowie ein Ausbau der gesellschaftlichen und menschlichen Kontakte genannt. Darüber hinaus sollen Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ausgelotet werden, zunächst auf zivilem Gebiet und bei der Katastrophenhilfe, später auch bei gemeinsamen Einsätzen von Friedens- oder Stabilisierungstruppen.<sup>19</sup>

### Einbindung der EU-Partner in Ostmitteleuropa

Bei der Osterweiterung der EU haben die deutsche und die russische Seite höchstwahrscheinlich fest darauf gesetzt, dass sich die neuen EU-Partner in Ostmitteleuropa ohne nennenswerte Vorbehalte voll in den Beziehungsrahmen einfügen werden, den Deutschland, Frankreich und Italien in ihrer Russland-Politik auch für die EU als richtungsweisend verstanden wissen wollten. Das hat sich als eine grundlegende politische Fehleinschätzung erwiesen. Die Russlandpolitik der EU avancierte zu einer Streitfrage ersten Ranges zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern, die Moskau durch Attacken insbesondere auf Polen und die baltischen Staaten noch partiell verschärfte.<sup>20</sup> Der damaligen Bundesregierung wurde von ostmitteleuropäischer Seite unterstellt, mit ihrem „Russia-First-Verhalten“ (Iris Kempe) und überraschenden Einzelinitiativen die Konzipierung einer abgestimmten EU-Russlandpolitik zu unterlaufen und Moskau eine EU-Politik à la Carte ohne Rücksicht auf die vereinbarte Geschäftsgrundlage zu ermöglichen. Der daraus resultierende Imageschaden der rot-grünen Bundesregierung bei den neuen EU-Partnern war beträchtlich.

<sup>18</sup> Ch. Meier, Nach der EU-Osterweiterung: Zur künftigen Partnerschaft zwischen der EU und Russland – Arbeitspapier (unveröffentlicht) für X. Konferencja międzynarodowa z cyklu: „Polska-Niemcy-Ukraina w Europie“, Rzeszów, 19-21 wrzesień 2005 r. – Tematyka konferencji: „Rosja: przeciwnik, partner, sojusznik?“.

<sup>19</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 4. September 2006, S. 5.

<sup>20</sup> I. Kempe, *Russia, the EU and the Baltic States – Filling in a strategic white spot on the European map*, [in:] *Russia, the EU and the Baltic States – Enhancing the Potential for Cooperation*, eds. M. Bubbe and I. Kempe, Friedrich Ebert Stiftung, Moscow 2005, S. 3-4.

Wenn nun die Große Koalition in Berlin dafür plädiert, die EU-Staaten in Ostmitteleuropa in das Potential einer europäisch-russischen Partnerschaft einzubinden, dann sind dafür zumindest drei Gründe maßgeblich. *Zum einen* wird der durch die Ostmitteleuropäer vermittelte Zugewinn an Russlandkompetenz bei der EU als hilfreich für die Ausgestaltung der Partnerschaft mit Russland anerkannt. *Zum anderen* bieten die ostmitteleuropäischen EU-Partner als erfolgreiche Transformationsstaaten eine Fülle von Ansätzen für eine breit gefächerte Zusammenarbeit, die von Russland noch nicht hinreichend genutzt wird. *Zum dritten* sind die neuen EU-Mitglieder als Stabilitätsanker für einzelne NUS-Staaten im europäischen Teil des postsowjetischen Raumes unverzichtbar. Die diesbezügliche Rolle Polens für die Ukraine wird in ihrer Vorteilhaftigkeit gerade für Russland noch immer von Moskau verkannt.

Was die Formen der Einbindung Ostmitteleuropas in die EU-Partnerschaftspolitik für Russland betrifft, so kann die Bundesregierung natürlich nicht stellvertretend für Brüssel die notwendigen Weichenstellungen verfügen. Sie sollte aber mit Blick auf entstandene Vertrauensverluste und Verunsicherungen in Ostmitteleuropa offen auf die Führungen dieser Staaten zugehen und einen strukturierten bilateralen Dialog über russlandpolitische Themen institutionalisieren, der in Einzelfällen von multilateralen Aktionsformen flankiert sein könnte.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Einrichtung einer deutsch-polnischen Arbeitsgruppe auf Regierungsebene, die sich mit allen technischen Fragen des geplanten Baus der Ostsee-Pipeline befassen soll. Möglicherweise könnte ihre Tätigkeit dazu beitragen, die anhaltenden Besorgnisse in Warschau über nachteilige politisch-ökonomische Folgewirkungen dieses Projekts zu zerstreuen.

Im parlamentarischen Bereich wäre vorstellbar, dass die bilaterale Parlamentariergruppe stärker als bisher eine Scharnierfunktion übernimmt, etwa durch die Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Tagungen z.B. der Fachausschüsse für außen- und europapolitische Fragen des Bundestages und des Sejm, in regelmäßigen Abständen.<sup>21</sup> Damit ließen sich in Zukunft nicht nur die vielfach beklagten Informationsdefizite und Missverständnisse ausschließen. Es könnten auch die Chancen für ein abgestimmtes Vorgehen in Fragen bilateraler und europäischer Russlandpolitik ausgelotet werden. Für den Fall, dass eine enge deutsch-polnische Tuchfühlung in diesem heiklen Bereich zustande käme, wären langfristig trilaterale deutsch-polnisch-russische Kontakte zumindest vorstellbar.

### Gemeinsame Nachbarschaft mit NUS-Staaten

Die Hoffnung der Bundesregierung auf ein partnerschaftliches Zusammenwirken mit Russland bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Nachbarschaft mit den Neuen Unabhängigen Staaten im europäischen Teil des postsowjetischen Raumes gründet sich darauf, dass die EU für Russland in dieser Hemisphäre kein unerbittlicher Integ-

<sup>21</sup> K.-O. Lang, *Ostmitteleuropa nach dem Beitritt – Entwicklung, Herausforderungen, Potentiale*, "SWP-Studie" 2006, S. 2, Februar, S. 25-26.

rationskonkurrent, sondern ein berechenbarer Entwicklungspartner sein will. Die Kritik der politischen Elite Russlands, dass die EU-Nachbarschaftspolitik ein „neuer Typus von geopolitischer Expansion ohne erkennbare Grenzen“ sei, wird von deutscher Seite entschieden zurückgewiesen.

Was die konkreten deutschen Vorstellungen betrifft, so wird im Hinblick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ab Januar 2007 für eine „Nachbarschaftspolitik Plus“ plädiert. Gemeint ist damit eine „neue Modernisierungspartnerschaft der EU mit der Ukraine, Moldova, Georgien, Armenien und Aserbaidschan sowie mit Belarus, sobald dort die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind“.

Im Kern soll die Modernisierungspartnerschaft den Export von Stabilität, Demokratie- und Wohlstandsperspektiven sowie die Ausdehnung des EU-Rechtsraumes auf die genannten Zielländer anstreben. Ein Erfolg versprechendes Instrument wären bilaterale oder regionale Sektorabkommen etwa nach dem Vorbild der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz. Zur Verwirklichung dieser Sektorabkommen sollen zusätzliche Gelder verschiedener internationaler Institutionen mobilisiert werden. Die schwierige Frage einer institutionellen Beteiligung soll mit der Einführung eines Beobachterstatus entschärft werden: Die Zielländer, wie die Ukraine, sollen an den EU-Entscheidungen als Beobachter auf den Feldern beteiligt werden, auf denen sie den EU-Rechtsbestand bereits übernommen haben und anwenden. Es wird überdies daran gedacht, dass die Nachbarn auch an der Außen- und Sicherheitspolitik der EU-Länder teilnehmen, indem sie sich gemeinsamen Erklärungen und Aktionen anschließen.

Mit Blick auf die EU-Mitgliedschaftsambitionen etwa der Ukraine und Georgiens wird allerdings auch festgestellt, dass die neue Aufwertung der Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn nicht die Schwelle zu einer konkreten Beitrittsperspektive überschreiten dürfe. Sie müsse aber die langfristige Beitrittsfrage offen halten und außerdem genügend Anreize für die europäischen Nachbarn zu Wandel und Annäherung an die EU bieten. So solle, wie es in dem Strategiepapier heißt, die „falsche Alternative“ EU-Mitgliedschaft oder EU-Nichtmitgliedschaft aufgehoben werden.<sup>22</sup> Ob mit diesen deutschen Vorstellungen, die kaum auf ungeteilte Zustimmung der EU-Kommission stoßen dürften, der bisherige Mangel an strategischer Tiefe der EU-Nachbarschaftspolitik überwunden werden kann, bleibt abzuwarten.

Dessen ungeachtet stehen die Chancen für ein partnerschaftliches Zusammenwirken von EU und Russland im postsowjetischen Raum nicht gut. Maßgeblich dafür ist nicht nur der russische Einsatz der „Energiewaffe“ u. a. gegen die Ukraine und der Erlass einer russischen Importsperr für spezielle Konsumgüter aus Moldova und Georgien, sondern auch die vorbehaltlose Unterstützung Putins für eine drakonische Repressionspolitik des Lukaschenko-Regimes in Belarus sowie die russischen Ausweichmanöver bei der Lösung des Transnistrien-Frage und anderer Regionalkonflikte. Unter diesen Umständen wird sich die Bundesregierung bis auf weiteres darauf beschränken müssen, im Dialog mit Moskau, der von Konsultationen mit Polen und den baltischen Staaten flankiert sein sollte, eine Deeskalation der Spannungen in

---

<sup>22</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 2. Juli 2006, S. 1-2.

dieser Zone zu erreichen und damit eine noch weiter fortschreitende Destabilisierung des postsowjetischen Raumes zu verhindern.

## Ausblick

Die unter dem Leitmotiv „Kontinuität und Wandel“ skizzierte Ausrichtung der Russlandpolitik der Großen Koalition im bi- und multilateralen Rahmen macht deutlich, dass ihr Erfolg nur dann gewährleistet ist, wenn für das erforderliche Zusammenwirken Partner zur Verfügung stehen, die auf der Grundlage gleichgerichteter Konzepte kooperationswillig und damit verlässlich und berechenbar sind. Doch hier sind starke Zweifel angebracht.

Was den Partner Russland betrifft, so verweist der innen- und außenpolitische Kurs der Moskauer Führung auch nach der Jahresbotschaft von Präsident Putin an die Föderationsversammlung vom 10. Mai 2006<sup>23</sup> auf eine ausgeprägt selbstbewusste Politik der selektiven Partnerschaft und harten Konkurrenz mit Europa. Ein solches Verhalten engt die Gestaltungsmöglichkeiten in der Praxis bi- und multilateraler Zusammenarbeit ein und verlangt viel strategische Geduld und Ausdauer.

Was den Partner Polen betrifft, so muss der Ausgang des politischen Selbstfindungsprozesses in Warschau abgewartet werden, weil auf der Basis widersprüchlicher Signale eine tragfähige deutsch-polnische Abstimmung in der Russlandpolitik nicht möglich ist. Diese Diagnose gilt auch für die Chancen eines Zusammenwirkens bei der Gestaltung einer substantiellen Nachbarschaftspolitik gegenüber der Ukraine.

Was schließlich den Partner EU betrifft, so vermag das traditionelle Brüsseler „business as usual“ mit Moskau und den Nachbarn im Osten Europas nicht den Blick dafür zu versperren, dass es unter den alten und neuen EU-Staaten immer noch kein Einvernehmen über ein strategisches Konzept für den Umgang mit diesen Partnern gibt.

Unter diesen Umständen könnte es sich die Bundesregierung schon als vollen Erfolg ihrer Russlandpolitik anrechnen lassen, wenn es ihr gelänge, eine weitgehend störungsfreie, es sich die Bundesregierung schon als vollen Erfolg ihrer Russlandpolitik anrechnen lassen, wenn es ihr gelänge, eine weitgehend störungsfreie, von Nüchternheit und Realismus geprägte, pragmatische Partnerschaft mit Russland zu erreichen, die darauf verzichtet, fehlende Substanz durch überzogene politische Rhetorik zu ersetzen.

---

<sup>23</sup> [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/05/10/1823\\_type70029\\_105566.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/05/10/1823_type70029_105566.shtml).

### Niemiecka polityka wobec Rosji na początku XXI wieku: kontynuacja i zmiana Streszczenie

Interes publiczny, krajowy i zagraniczny w niemieckiej polityce wobec Rosji na początku XXI wieku opiera się na czterech głównych podstawach. Podkreślić należy zmianę rządu w Berlinie z kanclerza Schrödera na kanclerz Merkel, wygórowane oczekiwania poszczególnych nowych partnerów w UE i Europie Środkowowschodniej, rozwój polityki wewnętrznej i zagranicznej Rosji oraz szereg nowych zadań w stosunkach pomiędzy UE i Rosją.

Analiza uzgodnionej pomiędzy CDU/CSU i SPD programatyki niemieckiej polityki wobec Rosji pokazuje, że nie obowiązuje już hasło „nadal tak samo”, lecz nowa formuła „ciągłość i zmiana”. Dowodem na to jest świadomie trzeźwe i właściwe obchodzenie się z czołowąką rosyjskich polityków. Partnerstwo strategiczne nie powinno ograniczać się w przyszłości do pragmatycznej, gospodarczej wspólnoty interesów, lecz powinno opierać się równomiernie na uznawaniu i praktykowaniu wspólnych wartości demokratycznych do wewnątrz i na zewnątrz. Gospodarka stanowi co prawda filar nośny współpracy bilateralnej, jednakże w handlu i inwestycjach należy znieść bariery strukturalne w celu pełnego wykorzystania potencjału szans. Kooperacja bilateralna w sektorze energetycznym musi uwzględniać w jednakim stopniu interesy partnerów z UE na Wschodzie i na Zachodzie. Współpraca polityczna z Rosją powinna być ujęta w kontekście jedności europejskiej i partnerstwa atlantyckiego, a nie cechować się systemem dwustronnych lub trójstronnych stosunków specjalnych, ponieważ w przeciwnym przypadku pojawia się zagrożenie wydajności i utraty płynności przy realizacji legitymowanych interesów niemieckich. Widoczna jest intensyfikacja kontaktów we wszystkich grupach rosyjskiego społeczeństwa cywilnego w celu wsparcia poprzez pokojowy transfer wartości rozwoju praworządności i demokracji w Rosji.

Niemiecka polityka multilateralna wobec Rosji ukierunkowana jest pod względem przyszłych stosunków pomiędzy UE i Rosją głównie w taki sposób, by w ciągły sposób wspierać implementację map drogowych dla czterech wspólnych obszarów – gospodarki, wolności, bezpieczeństwa, sądownictwa; dla bezpieczeństwa zewnętrznego; dla badań, edukacji, kultury celem jest także dostosowanie kończącej się 1 grudnia 2007 umowy o partnerstwie i współpracy do nowego modelu kooperacji, uwzględnienia nowych państw członkowskich UE, szczególnie Polski, w potencjale nowej polityki partnerstwa pomiędzy UE i Rosją oraz dla umożliwienia partnerskiego współdziałania z Rosją Nowych Niepodległych Państw w europejskiej części obszaru postradzieckiego, w tym szczególnie Ukrainy.

Jednakże spoglądając na trudne okoliczności towarzyszące przy spełnieniu tej wymagającej palety zadań rząd federalny może przypisać sobie pełny sukces, gdy uda mu się osiągnięcie daleko idącego, pozbawionego zaburzeń, nacechowanego trzeźwością i realizmem, pragmatycznego partnerstwa z Rosją, które zrzeczygnie z zastępowania braku substancji nadmierną retoryką polityczną.

**Beata Molo**

## **ZNACZENIE ROSJI DLA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO NIEMIEC**

### **Wstęp**

Każdy kraj uzależniony od importu nośników energii musi brać pod uwagę fakt wyczerpywania się surowców energetycznych oraz ich wysokie ceny na rynkach światowych. W przypadku Niemiec, podobnie jak również innych państw, kwestia bezpieczeństwa zaopatrzenia w surowce energetyczne zyskała na aktualności w 2003 r. – od chwili rozpoczęcia interwencji USA w Iraku i związanych z tym następstw w postaci m.in. wzrostu cen energii. W związku z powyższym, kluczowe znaczenie dla Republiki Federalnej Niemiec ma rozwój współpracy energetycznej z Federacją Rosyjską.

W niniejszym opracowaniu omówiono znaczenie Federacji Rosyjskiej dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Powyższe zagadnienie ma szereg implikacji dla polityki wewnętrznej i zagranicznej nie tylko Niemiec, ale również innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ze względu na ograniczoną objętość, autorka koncentruje się na trzech zagadnieniach:

- 1) ogólne uwarunkowania i interesy współpracy energetycznej Niemiec z Rosją;
- 2) bezpieczeństwo energetyczne a partnerstwo strategiczne Niemcy–Rosja;
- 3) implikacje oraz wyzwania współpracy energetycznej Niemiec z Rosją dla krajów UE.

### **Ogólne uwarunkowania i interesy współpracy energetycznej Niemiec z Rosją**

Na ożywienie i pogłębienie współpracy energetycznej Niemiec i Rosji na początku XXI w. złożyły się, m.in. następujące czynniki: niestabilność w krajach arabskich, wysokie ceny na rynkach światowych oraz wzrost wydobycia gazu i ropy w Rosji.



O rozwoju tej współpracy świadczy przede wszystkim wielkość dostaw ropy i gazu do Niemiec oraz bliskość geograficzna Federacji Rosyjskiej. Rosja, w porównaniu z innymi dostawcami z Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki Północnej, przedstawiała się jako państwo charakteryzujące się stabilnością polityczną i gospodarczą, w związku z tym była postrzegana jako pewny dostawca nośników energii do Niemiec<sup>1</sup>.

Według danych Energy Information Agency (EIA), niemieckie zasoby ropy naftowej wyniosły w styczniu 2004 r. około 60,29 mln ton, co stanowiło tylko 0,038% zasobów światowych, natomiast gazu ziemnego – 3,024 mld metrów sześć., czyli 0,17% rezerw światowych. Sytuacja ta zmusza Niemcy do importu znacznych ilości obu surowców – 96,1% zapotrzebowania na ropę naftową oraz 83,2% na gaz ziemny. W związku z powyższym Niemcy zalicza się do największych światowych importerów ropy i gazu. Przykładowo, w 2003 r. Niemcy importowały 125 mln ton ropy i zajmowały trzecie miejsce po USA i Japonii. Dostawy z Rosji stanowiły 31,5% ropy importowanej przez RFN. Kolejne miejsca zajmowały: Norwegia (21%), Wielka Brytania (10,9%), Libia (8,4%) i Kazachstan (6,2%). Natomiast wśród krajów importujących gaz ziemny, Niemcy zajmowały drugie miejsce po USA. W 2003 r. importowały 86,76 mld metrów sześć. tego surowca. Również w tym przypadku Rosja pozostawała największym dostawcą – jej udział w ogólnym imporcie wyniósł 38,8%. Inni znaczący dostawcy tego surowca na rynek niemiecki to Norwegia (30,4%) i Holandia (23,7%)<sup>2</sup>. W 2004 r. około 34% zapotrzebowania Niemiec na ropę i 42% na gaz zostało pokryte z rosyjskich źródeł<sup>3</sup>. Rosja pozostaje zatem najważniejszym dostawcą nośników energii na rynku niemieckim.

Niemcy ze względu na rosnące zapotrzebowanie na gaz są zainteresowane wzrostem importu tego surowca. Ocenia się, że wielkość importowanego gazu wzrośnie do 2025 r. o około 25% i będzie wynosiła 105 mld metrów sześć. Oznacza to, że również import gazu z Rosji wzrośnie o prawie dwie trzecie, czyli osiągnie wysokość 60 mld metrów sześć. Prognozowany wzrost zapotrzebowania na ten surowiec implikuje pytanie o dyspozycyjność i bezpieczeństwo dróg jego transportu ze wschodu. W związku z tym argumentowano, że gazociąg północny stanowi istotny wkład do osiągnięcia niemieckiego bezpieczeństwa energetycznego, ponieważ nie będzie przebiegał przez „niepewne” kraje tranzytowe (tzn. Ukrainę i Białoruś)<sup>4</sup>. Niemieckie zainteresowanie budową gazociągu północnego wynika zatem z chęci zapewnienia sobie na długie lata możliwości stabilnego rozwoju. Szacuje się, że od 2010 r. gazociąg ten będzie transportował maksymalnie jedną czwartą importowanego przez Niemcy gazu ziemnego.

Rosyjskie zasoby gazu ziemnego szacuje się na 47,6 bilionów metrów sześć., co stanowi 26% światowych rezerw. Większość złóż gazu ziemnego znajduje się na

<sup>1</sup> N. Krieger, *Die westliche Russlandpolitik unter dem Aspekt der Energieversorgungssicherung*, „Kölner Arbeitspapiere zur Internationale Politik” 2005, nr 45, s. 34, <http://www.politik.uni-koeln.de/jacger/downloads/krieger02.pdf>.

<sup>2</sup> Energy Information Agency (EIA), *Germany Country Analysis Brief*, <http://www.eia.doc.gov/emcu/cabs/germany.pdf>.

<sup>3</sup> R. Götz, *Deutschland und Russland – „strategische Partner”?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2006, nr 11, s. 16.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 14-23.

Syberii, przy czym znaczenie gospodarcze mają zasoby Syberii Zachodniej (zwłaszcza obwodu tiumeńskiego i półwyspu Jamał), w której koncentruje się ponad 90% wydobycia. Ponad 30% wydobywanego w Rosji gazu ziemnego jest przeznaczane na eksport do państw Unii Europejskiej oraz krajów europejskich b. ZSRR<sup>5</sup>. W 2005 r. Gazprom wyprodukował 547 mld metrów sześć. gazu, z czego rynek wewnętrzny skonsunował 307 mld, reszta została sprzedana za granicę. Średnia cena w eksporcie wyniosła 203,8 dolarów za 1000 metrów sześć., a na rynku wewnętrznym od 25 do 50 dolarów<sup>6</sup>.

Zasoby ropy naftowej w Rosji to około 5% zasobów światowych. Obecnie około 70% wydobycia koncentruje się w północnej części Syberii Zachodniej, głównie w obwodzie tiumeńskim<sup>7</sup>. W 2003 r. jej wydobycie wyniosło 408 mln ton, czyli o 11% więcej niż rok wcześniej. Tym samym Rosja ponownie zajmowała drugie miejsce na świecie pod względem wielkości produkcji, ustępując jedynie Arabii Saudyjskiej. Ocenia się, że utrzymanie wydobycia na obecnym poziomie oznaczać będzie wyczerpanie się zasobów w ciągu najbliższych 19 lat<sup>8</sup>.

Eksport surowców energetycznych stanowi ważny element doktryny strategicznej Federacji Rosyjskiej. 22 maja 2003 r. rząd rosyjski zatwierdził założenia Strategii Energetycznej do 2020 r.<sup>9</sup> Strategia Energetyczna zakłada wzrost wydobycia m.in. gazu ziemnego i ropy naftowej. Według optymistycznego wariantu, eksport ropy naftowej do 2020 r. powinien osiągnąć wielkość 300 mln ton. Dostawy tego surowca do Europy powinny wzrosnąć o około 30 mln ton, to znaczy ze 127 mln do 160 mln ton. Również w przypadku krajów WNP przewiduje się wzrost eksportu. Ponadto strategia zakłada wzrost dostaw rosyjskiej ropy do USA i Chin.

Eksport gazu ziemnego, także według optymistycznego wariantu, powinien wzrosnąć do 2020 r. o 87 mld metrów sześć., to znaczy o 45%. W przypadku poszerzonej Unii Europejskiej przewiduje się wzrost o 31 mld, czyli o 23%. Z kolei eksport błękitnego paliwa do Chin i USA powinien wzrosnąć o 100 mld. Rosyjska strategia przewiduje zmniejszenie eksportu gazu do krajów WNP o 10 mld metrów sześć. w stosunku do wielkości dostaw z 2000 r.

Strategia zakłada zatem dywersyfikację rosyjskiego eksportu, która może przyczynić się do zmniejszenia zależności odbiorców od kilku krajów. Ponadto wydaje się, że powyższe założenia mają przyczynić się do budowy potęgi ekonomicznej państwa rosyjskiego, co z kolei pozwoliłoby utrwalić lub poszerzyć międzynarodowe wpływy Federacji Rosyjskiej. Z przedstawionymi w strategii zamierzeniami zwiększenia eksportu surowców energetycznych związany jest plan rozbudowy rosyjskiej sieci przesyłowej.

<sup>5</sup> Za: *Geografia gospodarcza świata*, red. I. Fierla, Warszawa 2005, s. 357. Por. także: R. Götz, *Russlands Energiestrategie und die Energieversorgung Europas*, „SWP-Studie” S6, März 2004, <http://www.swp-berlin.org>; A. Wasilewski, *Gaz ziemny w polityce zagranicznej Rosji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 95-120.

<sup>6</sup> W. Gądomski, *Czy gazowej potęgze zabraknie surowca*, „Gazeta Wyborcza”, 8 listopada 2006.

<sup>7</sup> *Geografia gospodarcza...*, s. 345-346.

<sup>8</sup> *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców*, s. 32, <http://www.unido.pl/Rosja2005s.pdf>.

<sup>9</sup> Strategia energetyczna Rosji do 2020 r., <http://www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf>.

Część ekspertów podkreśla, że należy się liczyć ze spadkiem wielkości rosyjskiego eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego w ciągu najbliższych dziesięciu lat. Spadek ten będzie efektem rosnącego popytu na nośniki energii na rynku rosyjskim oraz ograniczenia pozyskiwania surowców – wskutek braku modernizacji infrastruktury wydobywczej i transportowej<sup>10</sup>. W rezultacie pod znakiem zapytania stanie zdolność Rosji do wywiązania się z kontraktów długoterminowych.

Ze względu na położenie geograficzne i doświadczenia dotychczasowej współpracy, jak również inne czynniki, Niemcy i Rosja dążą do pogłębienia współpracy w sektorze energetycznym. Główne cele i interesy Niemiec wobec Rosji można ująć następująco:

- 1) zagwarantowanie dostaw nośników energii – przede wszystkim gazu ziemnego,
- 2) rozwój sieci przesyłowej zapewniającej stabilność dostaw surowców energetycznych,
- 3) ustalenie korzystnych warunków inwestowania w rosyjski sektor energetyczny, w tym przejrzystych zasad dostępu firm niemieckich do eksploatacji rosyjskich złóż gazu.

Natomiast cele i interesy Rosji dotyczące współpracy energetycznej to:

- 1) realizacja uzgodnionych projektów energetycznych, zwłaszcza budowa gazociągu północnego,
- 2) zapewnienie Gazpromowi dostępu na niedyskryminacyjnych zasadach do niemieckiego detalicznego rynku gazowego,
- 3) zaangażowanie inwestycyjne firm niemieckich w sektorze energetycznym, głównie w zagospodarowanie złóż naftowo-gazowych i rozwój infrastruktury przesyłowej.

Można stwierdzić, że cele Niemiec i Rosji dotyczące rozwoju współpracy w sektorze energetycznym są zbieżne, stronom zależy na pogłębianiu tej współpracy. Jednak poważną barierą w realizacji wspólnych projektów są kłopoty z określeniem warunków współpracy akceptowalnych dla obydwu stron. Rozwój współpracy energetycznej zależy m.in. od decyzji Rosji o otwarciu własnego sektora surowcowego dla zagranicznych inwestorów i dopuszczeniu ich do złóż na akceptowalnych dla nich warunkach<sup>11</sup>.

## Bezpieczeństwo energetyczne a partnerstwo strategiczne Niemcy–Rosja

Partnerstwo strategiczne<sup>12</sup> Niemiec i Rosji opiera się na bliskiej współpracy politycznej oraz utrzymywaniu przez Rosję pozycji ważnego partnera handlowego, przede wszystkim głównego dostawcy gazu dla Niemiec. W związku z tym Rosję uważa się za filar bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Naturalne jest zatem dą-

<sup>10</sup> Za: A. Rahr, *Die neue OPEC. Wie Russland zur globalen Energie-Supermacht werden will*, s. 2, <http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/krieger02.pdf>.

<sup>11</sup> I. Wiśniewska, T. Dąbrowski, *Współpraca gospodarcza Niemcy – Rosja*, [w:] *Stosunki Rosja – Niemcy w latach 1998–2005*, „Raport OSW i CSM”, luty 2006, s. 25–26.

<sup>12</sup> S. C. Singhofen, *Strategische Partnerschaft oder neue Konfrontation? Die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen*, „KAS-Arbeitspapiere” 2006, nr 159; K. Eio, *Deutsch-russische „Strategische Partnerschaft”: Eine kurzfristige Strategie oder Handeln im Interesse Europa?*, „KAS-Zukunftsforum Politik” 2006, nr 71.

zenie do nadania partnerstwu strategicznemu również wymiaru energetycznego. Elementem tego partnerstwa jest m.in. gazociąg północny.

Na znaczenie współpracy energetycznej z Rosją wskazywał wielokrotnie kanclerz Gerhard Schröder. Szczególny wkład kanclerza na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec polegał na tym, że kwestia zaopatrzenia w nośniki energii w okresie rządów koalicji SPD/S'90/Zieloni stała się ważnym elementem polityki zagranicznej. Można stwierdzić, że problem zapewnienia stabilnych dostaw ropy i gazu, przede wszystkim zaś współpraca energetyczna z Rosją, stały się *Kanzlersache*<sup>13</sup>.

Współpraca w sektorze energetycznym i jej rozwój były stałym elementem rozmów Schrödera i Putina w latach 2000–2005. Już podczas pierwszego spotkania obydwu polityków w Berlinie w czerwcu 2000 r. omawiano problemy współpracy w sektorze energetycznym. Zostały podpisane wówczas między innymi następujące porozumienia dotyczące kooperacji Gazpromu z niemieckimi firmami energetycznymi:

- porozumienie między Gazpromem a Wintershall AG w sprawie podjęcia prac przygotowawczych do eksploatacji złóż gazu ziemnego na północy Rosji (w rejonie peczorskim). Zakładało ono rozpoczęcie eksploatacji w 2004 r., wymagającej zawarcia odrębnego porozumienia odnośnie finansowania całego przedsięwzięcia w wysokości 2 mld marek;
- porozumienie między Gazpromem a Saltzgitter Anlagebau GmbH dotyczące projektu modernizacji oraz budowy nowych gazociągów, przewidujące na powyższy cel inwestycje wartości około mld marek;
- porozumienie między Gazpromem a Ruhrgasem AG, zakładające przygotowanie wspólnych projektów odnośnie dokonywania oszczędności energetycznych rzędu około 90 mln ton jednostek przeliczeniowych oraz ochrony środowiska<sup>14</sup>.

Ponadto, w celu praktycznej realizacji „strategicznego partnerstwa gospodarczego”, powołano roboczą grupę ds. strategicznych kwestii współpracy gospodarczo-finansowej, która miała się zajmować konkretnymi projektami, m.in. w sektorze energetycznym.

Kolejna okazja do pogłębienia współpracy Niemiec i Rosji w sektorze energetycznym pojawiła się po 11 września 2001 r. Była ona efektem udziału Rosji w koalicji antyterrorystycznej i zacieśniania stosunków niemiecko-rosyjskich. Pod koniec września 2001 r. Putin zapewnił w czasie spotkania z niemieckimi przedsiębiorcami w Essen możliwość dodatkowych dostaw ropy do Niemiec w przypadku konfliktu politycznego<sup>15</sup>.

W procesie kształtowania partnerstwa energetycznego istotne znaczenie miały rezultaty konsultacji międzyrządowych w Jekaterynburgu 8–9 października 2003 r. Prezydent Putin i kanclerz Schröder wyrazili zainteresowanie kontynuowaniem współpracy w sektorze energetycznym. Ponadto podkreślili, że planowany gazociąg

<sup>13</sup> N. Krieger, *op. cit.*, s. 55.

<sup>14</sup> Za: E. Cziomer, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Wspólnoty Niepodległych Państw u progu XXI wieku ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli Rosji*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1, s. 21–22.

<sup>15</sup> H.-J. Heims, *Putin sichert im Konfliktfall Öl und Gas zu*, „Süddeutsche Zeitung”, 27 września 2001.

północny będzie stanowił istotny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Putin zapewnił, że kontrakt na budowę gazociągu zostanie podpisany w ciągu dwóch, trzech lat<sup>16</sup>.

Pod koniec października 2004 r. podczas rosyjsko-niemieckiej konferencji inwestycyjnej w Stuttgarcie Schröder zapowiedział zwiększenie współpracy w sektorze energetycznym. Kanclerz podkreślił, że celem jest strategiczne partnerstwo energetyczne Niemiec i Rosji, obejmujące wszystkie sektory: kooperację przy wydobywaniu, produkcji, przerobie, transporcie i dystrybucji<sup>17</sup>.

Jeszcze przed wyborami do Bundestagu jesienią 2005 r. kandydatka CDU/CSU na kanclerza, Angela Merkel, akcentowała konieczność odejścia od koncepcji Schrödera, w myśl której stosunki z Rosją są traktowane wyjątkowo, a nawet kosztem interesów takich państw jak Polska czy kraje bałtyckie. Merkel po spotkaniu z rosyjskim prezydentem we wrześniu 2005 r. podkreśliła wolę utrzymywania dobrych stosunków z Rosją w przypadku zwycięstwa CDU/CSU w nadchodzących wyborach<sup>18</sup>.

W porozumieniu koalicyjnym CDU/CSU/SPD z 11 listopada 2005 r. podkreślono m.in. wolę kontynuowania strategicznego partnerstwa z Rosją we wszystkich dziedzinach, zarówno na poziomie bilateralnym, jak i w ramach UE. Zadeklarowano również chęć zbudowania długoterminowego partnerstwa energetycznego, ale bez jednostronnych zależności<sup>19</sup>.

Współpraca energetyczna była przedmiotem rozmów kanclerz Merkel z rosyjskim prezydentem podczas jej pierwszej wizyty w Moskwie w styczniu 2006 r. Kanclerz akcentowała, że gazociąg północny to strategiczny projekt, który jest ważny nie tylko dla Niemiec, ale również dla Europy, ponieważ stanowi istotny wkład do systemu bezpieczeństwa energetycznego na kontynencie<sup>20</sup>. Merkel z zadowoleniem przyjęła oświadczenie Putina, że oprotestowana przez Polskę i kraje bałtyckie budowa gazociągu północnego „nie jest wymierzona w kogokolwiek”. Podkreśliła, że wraz z Rosją będzie dalej zapewniała o tym Polskę i kraje bałtyckie<sup>21</sup>.

Problemy niemiecko-rosyjskiej współpracy w sektorze energetycznym stały się przedmiotem rozmów w trakcie konsultacji międzyrządowych w Tomsku 26–27 kwietnia 2006 r. Głównym celem kanclerz Merkel było uzyskanie gwarancji pewnych i stabilnych dostaw rosyjskiego gazu ziemnego, a także przejrzystych zasad dostępu firm niemieckich do eksploatacji rosyjskich złóż tego surowca<sup>22</sup>.

23 września 2006 r. w Compiègne odbyło się spotkanie przywódców Niemiec, Francji i Rosji. W rozmowach dominowały kwestie gospodarcze. Głównym celem kanclerz Merkel było potwierdzenie stabilności dostaw rosyjskich surowców ener-

<sup>16</sup> *Berlin und Moskau vertiefen Beziehungen*, „Süddeutsche Zeitung”, 10 października 2003.

<sup>17</sup> *Niemiecka energetyka coraz bliżej Rosji*, „Gazeta Wyborcza”, 30 października–1 listopada 2004.

<sup>18</sup> *Gas aus Russland sichert Versorgung auf Jahrzehnte*, <http://www.russland.ru/rupol10010/morenews.php?iditem=8036>.

<sup>19</sup> *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD*, [http://www.koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645854/111105\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645854/111105_Koalitionsvertrag.pdf).

<sup>20</sup> Por. I. Maksymiczew, *Putin und Merkel plädieren für die strategische Partnerschaft*, <http://www.russland.ru/rupol10010/morenews.php?iditem=9412>.

<sup>21</sup> T. Bielecki, B. Wieliński, *Z Putinem bez tabu*, „Gazeta Wyborcza”, 17 stycznia 2006.

<sup>22</sup> M. Menkiszak, *Rosyjsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe w Tomsku*, „Komentarze OSW”, 11 maja 2006, s. 1.

tycznych. W sferze polityki energetycznej prezydent Putin (odpowiadając na prośbę strony niemieckiej) zaoferował przeorientowanie planowanego eksportu gazu ze złoża sztokmanowskiego do Europy. Dotychczas, według planów Gazpromu, głównym odbiorcą surowca z tego złoża (w postaci LNG) miały być Stany Zjednoczone i państwa azjatyckie. Rosyjska oferta ma charakter wyłącznie polityczny, ponieważ eksploatacja złoża rozpocznie się nie wcześniej niż za dziesięć lat. Wpisuje się zatem w serię oświadczeń Moskwy wskazujących na kluczowe znaczenie Federacji Rosyjskiej dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego<sup>23</sup>.

Z kolei w trakcie spotkania z kanclerz Merkel 10 października 2006 r. w Dreźnie Putin miał zaoferować Niemcom – według doniesień prasowych – rozszerzenie współpracy energetycznej. Rosyjski prezydent zaproponował kanclerz Merkel utworzenie osi energetycznej Berlin–Moskwa. Powstanie takiej osi oznaczałoby m.in., że Niemcy stałyby się nie tylko głównym odbiorcą, ale także najważniejszym punktem dystrybucyjnym rosyjskich surowców energetycznych w Europie.

Do rozwoju współpracy niemiecko-rosyjskiej w sektorze energetycznym przyczyniły się również porozumienia zawierane między niemieckimi firmami i Gazpromem, które dotyczyły kooperacji przy realizacji projektów związanych m.in. z zagospodarowaniem złóż. Należy podkreślić, że rosyjski rynek cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem niemieckich koncernów energetycznych. Ograniczone własne zasoby surowcowe oraz wzrastające zapotrzebowanie Niemiec skłaniają przedsiębiorstwa do rozwinięcia działalności na złożach poza granicami RFN, przede wszystkim zaś do uzyskania dostępu do rosyjskiej bazy surowcowej<sup>24</sup>.

W lipcu 2004 r. doszło do podpisania przez Gazprom i Ruhrgas memorandum w sprawie rozwoju współpracy, której elementem miało być zaangażowanie się Ruhrgasu w budowę gazociągu północnego. Rozmowy, które toczyły się w kolejnych miesiącach po podpisaniu memorandum dotyczyły m.in. wspólnego zagospodarowania złoża gazowego w Zachodniej Syberii – Jużnorusskoje<sup>25</sup>, stanowiącego zaplecze dla gazociągu północnego.

Natomiast 11 kwietnia 2005 r. w Hanowerze w obecności kanclerza Schrödera i prezydenta Putina Gazprom i BASF podpisały *Memorandum of Understanding*, na mocy którego rosyjski koncern zwiększał swoje udziały w Wingas GmbH z 35% do 50% minus jedna akcja, a Wingas uzyskiwał prawo do uczestnictwa w modernizacji i eksploatacji złoża Jużnorusskoje. Tego samego dnia przedstawiciele koncernu E.ON dostali gwarancję udziału do 25% w przedsięwzięciu modernizacji wydobywania złoża Jużnorusskoje, w zamian za to Gazprom mógł zakupić równe udziały w należących do E.ON-u przedsiębiorstwach europejskiego sektora gazowo-energetycznego<sup>26</sup>.

8 września 2005 r. w Berlinie w obecności kanclerza Schrödera i prezydenta Putina Gazprom BASF i E.ON podpisały porozumienie o budowie gazociągu pół-

<sup>23</sup> Za: M. Kaczmarek, *Rosyjsko-niemiecko-francuski szczyt w Compiègne*, „Komentarze OSW”, 28 września 2006, s. 1.

<sup>24</sup> I. Wiśniewska, T. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 31.

<sup>25</sup> Rezerwy gazu w złożu Jużnorusskoje szacuje się na około 600 miliardów m sześć, co powinno zapewnić stabilne dostawy tego surowca z Rosji do Niemiec w ciągu nadchodzących 15 lat. Wydobyć go powinno się rozpocząć w 2008 r.

<sup>26</sup> R. Tarnogórski, *Gazociąg Północny. Aspekty prawne*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1, s. 75.

nocnego. Na podstawie zawartego porozumienia strony utworzyły wspólne rosyjsko-niemieckie przedsiębiorstwo *North European Gas Pipeline Company (NEGP)*, w którym Gazprom posiada 51% udziałów, a firmy niemieckie BASF i E.ON po 24,5% udziałów.

9 grudnia 2005 r. rozpoczęto budowę lądowego odcinka gazociągu niedaleko Babajewa. Kontrowersje wzbudziła polityka personalna spółki – na prezesa Rady Nadzorczej powołano Gerharda Schrödera, natomiast jej dyrektorem wykonawczym został Matthias Warnig, przewodniczący Rady Dyrektorów rosyjskiej filii Dresdner Banku i zarządu Dresdner Kleinwort Wasserstein (spółki zależnej Dresdner Banku) w Federacji Rosyjskiej<sup>27</sup>.

3 października 2006 r. ogłoszono, że kontrolowana przez Gazprom rosyjsko-niemiecka spółka powołana do budowy i eksploatacji gazociągu będzie się teraz nazywać *Nord-Stream*<sup>28</sup>.

Gazociąg północny służy geostrategicznym interesom Rosji, ponieważ umożliwia dywersyfikację kierunków eksportu gazu ziemnego. Gazociąg ominie kraje tranzytowe: Ukrainę, Białoruś i Polskę, a to z kolei oznaczać będzie uwolnienie Gazpromu od konieczności opłat tranzytowych. Oczekuje się również, że uruchomienie pierwszej nitki gazociągu w 2010 r. przyczyni się do przyciągnięcia kolejnych inwestycji niemieckich firm w sektorze energetycznym. Natomiast w aspekcie politycznym gazociąg ten umocni stosunki rosyjsko-niemieckie<sup>29</sup>. Z kolei dla RFN gazociąg ma przede wszystkim znaczenie gospodarcze – służy bowiem zaspokojeniu wzrastającego zapotrzebowania na gaz ziemny.

Tuż po podpisaniu przez firmy niemieckie i Gazprom porozumienia kanclerz Schröder podkreślił, że gazociąg północny służy nie tylko niemieckim i rosyjskim interesom, ale „także strategicznemu celowi, jakim jest alians energetyczny między Unią Europejską i Rosją, stanowiący składnik europejskiego obszaru gospodarczego”<sup>30</sup>. Według kanclerza, projekt ten zatem powinien przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zarówno Niemiec, jak i Unii Europejskiej oraz do umacniania partnerstwa energetycznego niemiecko-rosyjskiego oraz unijno-rosyjskiego.

Niemcy poprzez udział Ruhrgasu w Gazpromie (6,5%) należą do największych inwestorów w Rosji. Ruhrgas współpracuje z rosyjskim sektorem gazowym od początku lat 70. XX w. W rosyjski sektor energetyczny inwestuje również BASF. W 2003 r. Urengoygazprom (firma córka Gazpromu) i Wintershall AG (spółka córka BASF) założyły *joint venture*, Achimgaz, mający na celu eksploatację złoża Urengoj w Syberii Zachodniej. Jednakże Niemcy zostali dopuszczeni do eksploatacji tylko trudnych i kosztownych pokładów gazu z tego złoża, z którymi nie radzi sobie Gazprom. Spółka niemiecka nie otrzymała prawa do rozporządzania swoją częścią produkcji. Gazprom zapowiedział, że będzie kupować na miejscu całość gazu „po

<sup>27</sup> P. Reszka, *Rosyjska rura rusza do Europy*, „Rzeczpospolita”, 10 grudnia 2005.

<sup>28</sup> A. Kublik, *Nie chcemy, ale dostaniemy gaz z bałtyckiej rury?*, „Gazeta Wyborcza”, 6 października 2006.

<sup>29</sup> F. Kazin, *Globalna strategia Gazpromu a narodowe interesy Rosji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1, s. 93.

<sup>30</sup> *Russland und Deutschland verbunden wie nie*, [www.http://russland.ru/ru/pol0010/morenews.php?iditem=8020](http://russland.ru/ru/pol0010/morenews.php?iditem=8020).

sprawiedliwej cenie”, ponadto jedna trzecia gazu zostanie przeznaczona na eksport. Eksploatacja surowca ma się rozpocząć w 2008 r.<sup>31</sup>

Zaangażowanie niemieckich inwestorów w sektorze energetycznym ograniczało się w dużej mierze do wsparcia finansowego i konsultingowego niemieckich banków dla rosyjskich koncernów energetycznych. Wynikało to z nieprzychylniej polityki władz rosyjskich wobec zagranicznych inwestorów. Wraz z dojściem do władzy Putina kontrola państwa nad sektorem naftowo-gazowym była wzmacniana. Konieczność porozumienia się z Gazpromem, czyli zaaprobowania jego mało atrakcyjnych warunków, ograniczała zagranicznym koncernom dostęp do złóż<sup>32</sup>.

Rosja stara się umocnić swoją pozycję kluczowego dostawcy surowców energetycznych do Niemiec oraz uzyskać dostęp do rynku detalicznego. Istotne znaczenie dla realizacji tych celów mają inwestycje Gazpromu. Za pośrednictwem Zarubezhgaz Erdgas Handelsgesellschaft (spółka córka Gazpromu) koncern inwestuje w Europie w przedsiębiorstwa zajmujące się importem, eksportem i sprzedażą gazu. Poza tym Gazprom posiada 35% udziałów w Wingas GmbH, którego drugim udziałowcem jest Wintershall AG. Wingas zajmuje się transportem, dystrybucją i składowaniem gazu na terytorium Niemiec. Spółka ta kontroluje łącznie 12% niemieckiego rynku gazowego. Na podstawie porozumienia zawartego w kwietniu 2006 r. przez BASF i Gazprom rosyjski koncern zwiększył swoje udziały w spółce Wingas z 35% do 50% bez jednej akcji. Ponadto Gazprom i Wintershall mają po połowie udziałów w Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH. Rosyjski koncern posiada 5,26% udziałów w Verbundnetz Gas AG – Gazprom dostarcza 50% sprzedawanego przez nią gazu – oraz w Erdgas Mobil GmbH.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że liczne deklaracje oraz wypowiedzi polityków niemieckich i rosyjskich na temat współpracy niemiecko-rosyjskiej w sektorze energetycznym odwoływały się do koncepcji partnerstwa strategicznego, jednak zawierały niewiele konkretnych treści, miały w znacznej mierze charakter retoryczny. Jako przykład może posłużyć wspomniana oferta rosyjska z 2001 r., dotycząca możliwości zwiększania dostaw ropy naftowej do Niemiec w razie konfliktu. Miała ona wyłącznie charakter polityczny.

Część ekspertów podkreśla, że długoterminowe umowy na dostawy rosyjskich nośników energii nie są równoznaczne z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Niemiec, ponieważ zwiększają zależność od Rosji. Ponadto stawiają pytanie, czy w sytuacji, gdy Rosja wykorzystuje surowce energetyczne jako środek nacisku politycznego może być ona postrzegana jako wiarygodny partner Niemiec przy współpracy energetycznej. Akcentują również, że partnerstwo energetyczne z Rosją powinno być rozwijane, ale bez jednostronnych zależności.

Konkludując, aby zapewnić Niemcom bezpieczeństwo energetyczne należy złagodzić ryzyko uzależnienia od importu z Rosji poprzez m.in. dywersyfikację dostawców nośników energii. Istotny w tym względzie byłby również udział niemieckich firm gazowych w projekcie „Nabucco”, który przewiduje budowę gazociągu

<sup>31</sup> I. Wiśniewska, T. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 31.

<sup>32</sup> *Ibidem*.



z Turcji przez Bułgarię, Rumunię i Węgry do Europy Środkowej. Ponadto w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego znaczącą rolę powinien odegrać import skroplonego gazu, a do tego z kolei konieczna jest budowa terminalu gazowego w Wilhelmshaven. W celu zapewnienia stabilnych dostaw nośników energii należy wykorzystać położenie geograficzne Niemiec sprzyja importowi gazu z różnych regionów świata<sup>33</sup>.

### **Implikacje oraz wyzwania współpracy energetycznej Niemiec z Rosją dla krajów UE**

Dla Unii Europejskiej ważnym elementem polityki gospodarczej jest zapewnienie stabilnych dostaw surowców energetycznych. W 2002 r. import ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji stanowił odpowiednio 21% i 41% ogółu importu tych surowców w krajach Unii Europejskiej. Wskaźniki te znacząco wzrosły po rozszerzeniu Unii na Wschód<sup>34</sup>. Obecnie około 50% unijnego importu gazu pochodzi z Rosji, natomiast w przypadku ropy udział rosyjskich dostaw w ogólnym imporcie unijnym wynosi około 30%. Podkreśla się, że zależność importowa UE w sektorze energetycznym wzrośnie w kolejnych latach. Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej poziom uzależnienia od importu wzrośnie w przypadku ropy z 70% do ponad 90%, natomiast gazu z 50% do 70% (do 2030 r. popyt na ropę i gaz ma rosnać w tempie, odpowiednio: 0,7% i 0,9% rocznie). Szacuje się, że Europa (z wyjątkiem europejskich krajów WNP) potrzebować będzie od 2010 r. rocznie około 190–200 mld metrów sześć. gazu importowanego z Rosji. Zważywszy na powyższe prognozy, Komisja Europejska wskazywała na kluczową rolę partnerstwa energetycznego z Rosją dla zapewnienia stabilnego zaopatrzenia w surowce energetyczne<sup>35</sup>.

W październiku 2002 r. Unia Europejska wyraziła stanowisko, że Rosja jest „niezastąpionym partnerem” dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Rozważała także możliwość podpisania długoterminowych kontraktów na dostawy surowców z Rosji oraz rezygnacji z ograniczeń ilościowych w dostawach nośników energii<sup>36</sup>.

Główne interesy UE w dialogu energetycznym z Rosją dotyczą: zapewnienia ciągłości dostaw nośników energii na zasadach zgodnych ze standardami europejskimi, urynkwienia cen energii w Rosji i zapewnienia korzystnych warunków dostępu kapitału europejskiego do inwestycji w rosyjskim sektorze energetycznym. Natomiast rosyjskie interesy i cele współpracy energetycznej z UE są następujące: zagwarantowanie długotrwałych, rosnących dostaw nośników energii do Europy, zabezpieczenie dominującej pozycji na „tradycyjnych rynkach” i przeciwdziałanie

<sup>33</sup> F. Umbach, *Europas nächster Kalter Krieg. Die EU braucht endlich ein Konzept zur Versorgungssicherheit*, s. 7, <http://www.dgap.org/publikationen/view/d91bf488cae611daab448bc4b2d49aa59aa5.html>

<sup>34</sup> M. Bodio, *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 107.

<sup>35</sup> *Die Energiedialog zwischen der EU und Russland*, „Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages. Europa” 2006, nr 4, s. 1.

<sup>36</sup> M. Bodio, *op. cit.*, s. 110–111.

dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia, chęć zachowania konkurencyjnej przewagi wynikającej z niskich cen energii oraz zwiększenie zdolności wydobywczych w wyniku przyciągnięcia zachodnich inwestycji<sup>37</sup>.

Kwestią otwartą pozostaje to, czy rezerwy rosyjskiego gazu wystarczą do zaspokojenia europejskiego zapotrzebowania na ten surowiec, czy Rosja będzie w stanie równocześnie zaspokoić wzrastające zapotrzebowanie na błękitne paliwo w Europie i Chinach. Należy podkreślić, że zaopatrywanie Europy w gaz przez Rosję pośrednio zależy również od tego, czy Turkmenistan pozostanie dla FR dostawcą gazu, czy skieruje swoją ekspansję wyłącznie na azjatycki rynek zbytu. Ocenia się, że Rosja pozostanie największym dostawcą gazu do Europy, jednak jej udział w europejskim imporcie gazu relatywnie się zmniejszy<sup>38</sup> (zob. tabela nr 1). Przyczyną tej tendencji są rosnące koszty wydobycia z Morza Barentsa i na Półwyspie Jamalskim oraz wzrost udziału surowców importowanych spoza Europy w ogólnym bilansie energetycznym.

Tabela nr 1. Wielkość importu gazu do Europy w latach 2002 i 2020 (w mld metrów sześć.)

| Dostawca         | Rok 2002 | Rok 2020 | Szacowany wzrost |
|------------------|----------|----------|------------------|
| Rosja            | 126      | 200      | 74               |
| Afryka           | 65       | 199      | 134              |
| Bliski Wschód    | 7        | 100      | 93               |
| Region kaspijski | 0        | 16       | 16               |
| Pozostałe        | 1        | 3        | 2                |
| Ogółem           | 199      | 518      | 319              |

Źródło: R. Götz, *Europa und China...*, s. 3.

Unia Europejska w składzie sprzed 1 maja 2004 r. sprowadzała z Rosji 17% konsumowanego gazu. Najwięksi konsumenci gazu w Unii przed rozszerzeniem to Niemcy, zależne w ponad 30%, oraz Włochy i Francja, zależne w około 25%.

Stopień uzależnienia nowych państw członkowskich UE od dostaw rosyjskiego gazu jest kilkukrotnie większy. Przeciętnie sprowadzają one z Rosji 73% swojej rocznej konsumpcji gazu, przy czym duża część nowych członków UE (Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja) jest całkowicie uzależniona od rosyjskiego surowca (por. tabela nr 2). Stąd postrzeganie problemu dywersyfikacji dostaw przez obie grupy państw jest zasadniczo różne. Dla dawnych członków UE zwiększenie importu rosyjskiego gazu jest jedną z podstawowych metod zapewnienia sobie stabilnych i różnicowanych dostaw surowca. Dla wielu z nich Rosja może stać się nowym dostawcą<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW”, styczeń 2006, s. 24.

<sup>38</sup> R. Götz, *Europa und China im Wettstreit um Russlands Erdgas?*, „SWP-Aktuell”, 18. April 2006, s. 3, 7-8. <http://www.swp-berlin.org>.

<sup>39</sup> A. I. oskot, *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do UE – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, „Punkt Widzenia OSW”, luty 2005, s. 9-10.

Tabela nr 2. Wielkość eksport gazu z Rosji do wybranych państw UE w 2004 r.

| Odbiorca  | Import w mld m sześć. | Udział w ogólnym imporcie |
|-----------|-----------------------|---------------------------|
| Estonia   | 0,9                   | 100%                      |
| Finlandia | 4,3                   | 100%                      |
| Łotwa     | 1,5                   | 94%                       |
| Litwa     | 2,9                   | 94%                       |
| Węgry     | 9,3                   | 85%                       |
| Grecja    | 2,2                   | 80%                       |
| Słowacja  | 5,8                   | 80%                       |
| Austria   | 6,0                   | 77%                       |
| Czechy    | 6,8                   | 69%                       |
| Polska    | 6,3                   | 69%                       |
| Niemcy    | 37,3                  | 41%                       |
| Włochy    | 21,6                  | 35%                       |
| Francja   | 13,3                  | 30%                       |

Źródło: A. Heinrich, *Gazprom – ein verlässlicher Partner für die europäische Energieversorgung?*, „Russlandanalysen” 2006, nr 97, s. 6, <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen97.pdf>.

Rosja chce zwiększyć dostawy gazu do Europy Zachodniej, wychodząc na przeciw tamtejszemu zapotrzebowaniu, w związku z tym powstaje konieczność rozbudowy odpowiednich możliwości transportowych. Moskwa prowadziła negocjacje w sprawie budowy tak zwanej drugiej nitki gazociągu jamalskiego w celu zintegrowania go z innymi zachodnioeuropejskimi magistralami transportowymi. Z uwagi na rozbieżności polityczne strona rosyjska zdecydowała się rozpocząć podmorską inwestycję budowy gazociągu północnego z Rosji przez Zatokę Fińską i Morze Bałtyckie do Niemiec. Na szczycie Rosja-UE w Brukseli 11 listopada 2002 r. zadeklarowano poparcie państw unijnych dla konkretnych projektów w sferze energetyki, a zwłaszcza gazociągu po dnie Morza Bałtyckiego, gazociągu jamalskiego, eksploatacji sztokmankowskiego złoża gazu na Morzu Barentsa oraz połączenia sieci rurociągów Adria i Drużba. Unia Europejska nie zapewniła bezpośredniego wsparcia finansowego dla tych projektów, zaproponowała jedynie powołanie przez zainteresowane strony specjalnego funduszu gwarancyjnego dla ewentualnych inwestorów<sup>40</sup>.

Kraje zachodnioeuropejskie są zainteresowane dywersyfikacją ich importu nośników energii. Z tego względu Unia Europejska popierała od początku projekt gazociągu północnego. Gazociąg ten sprzyja wzrostowi bezpieczeństwa energetycznego UE, ponieważ oznacza dywersyfikację geograficzną źródeł importu surowców<sup>41</sup>. W przyjętym na zakończenie szczytu UE-Rosja (6 listopada 2003 r. w Rzymie) raporcie na temat dialogu energetycznego została podjęta decyzja o sfinansowaniu ze środków UE ekspertyzy na temat wykonalności projektu budowy gazociągu północnego. Ponadto Rosja zabiegała o poparcie projektu budowy gazociągu bałtyckiego na płaszczyźnie politycznej w kontaktach dwustronnych z największymi państwami

<sup>40</sup> A. Bryc, *Stosunki Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską*, [w:] *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, red. A. Czarnocki, I. Topolski, Lublin 2006, s. 201.

<sup>41</sup> F. Kazin, *op. cit.*, s. 93.

europejskimi. Celem tych zabiegów było przede wszystkim zwiększenie zainteresowania projektem potencjalnych inwestorów i odbiorców<sup>42</sup>.

Budowa gazociągu północnego, omijającego Polskę, stanowi alternatywę dla budowy drugiej nitki gazociągu Jamał–Europa Zachodnia. Realizacja tego projektu narusza nie tylko tranzytowe interesy Polski, ale osłabia także nasze bezpieczeństwo energetyczne, wynikające z położenia geograficznego<sup>43</sup>. Natomiast z punktu widzenia interesów Gazpromu i Rosji gazociąg ten ma istotne znaczenie, ponieważ umożliwi koncernowi rosyjskiemu bezpośredni dostęp do europejskiego rynku zbytu<sup>44</sup>.

Decyzja o budowie gazociągu północnego wywołała dyskusję i wątpliwości – zwłaszcza w państwach „nowej Europy” – na temat dotychczasowych efektów dialogu energetycznego, priorytetów budowy wspólnego rynku energetycznego, bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej<sup>45</sup>.

Zawarcie porozumienia o budowie gazociągu w sposób naturalny weszło także do programu spotkań na szczeblu rządowym. Stało się tak dlatego, że gazociąg po zbudowaniu mógłby otworzyć drogę do monopolistycznego nacisku na państwa Europy Środkowej, których gospodarka w dużym stopniu uzależniona jest od dostaw rosyjskiego gazu. Państwa te, pozbawione atutu, jakim jest wyłączność drogi tranzytu, byłyby bardziej podatne na sugestie dostawcy surowca strategicznego<sup>46</sup>.

Gazociąg północny jest bardzo kosztowną inwestycją oraz niekorzystną z punktu widzenia nowych państw członkowskich UE, przede wszystkim Polski i krajów bałtyckich, ponieważ omijając ich terytorium, zmniejsza ich rolę tranzytową i w efekcie redukuje ich znaczenie dla Rosji. Tym samym uniemożliwia tym krajom – niezwykle ważne z punktu widzenia ich bezpieczeństwa energetycznego – zrównoważenie zależności od dostawcy gazu kontrolą nad tranzytem tego surowca<sup>47</sup>.

Budowa gazociągu północnego nie pozwoli Polsce i państwom bałtyckim na dalsze zapewnianie sobie bezpieczeństwa energetycznego za pomocą uzależnienia Rosji od tranzytu gazu przez ich terytorium. Dlatego Polska w dalszym ciągu negatywnie ocenia projekt budowy gazociągu, nie zamierza się włączyć w jego realizację i dąży do dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego (budowa terminalu LNG, rozbudowa ukraińskiego rurociągu Odessa–Brody–Gdańsk).

W związku z realizacją projektu gazociągu północnego wysuwane były następujące zastrzeżenia:

- 1) działania Niemiec naruszają podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej, w szczególności uwzględnienie wzajemnych interesów i solidarności,
- 2) poprowadzenie gazociągu po dnie Morza Bałtyckiego jest znacznie droższe niż przez terytorium państw bałtyckich i/lub Polski,

<sup>42</sup> A. Wasilewski, *Gaz ziemny w polityce zagranicznej Rosji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 117.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 118; R. Götz, *Die Ostseegaspipeline – Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?*, „Russlandanalysen” 2005, nr 72, s. 13, <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen72.pdf>.

<sup>44</sup> D. Bimboes, *Die Ostseepipeline. Das Erdgas aus dem Osten und der neue Kalte Krieg*, s. 4, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/01/bimboes.html>.

<sup>45</sup> M. Bodio, *op. cit.*, s. 111.

<sup>46</sup> R. Tarnogórski, *op. cit.*, s. 72–73.

<sup>47</sup> Za: A. Łoskot, *op. cit.*, s. 9.

3) budowa gazociągu stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego Bałtyku z powodu leżących na jego dnie 300 tysięcy ton materiałów wybuchowych z czasów II wojny światowej, zawierających substancje toksyczne<sup>48</sup>.

Państwa bałtyckie kilkakrotnie wspólnie występowały przeciwko projektowi (26 października 2005 r. w Reykjavíku i 3 listopada 2005 r. w Tallinie). Liczyły, podobnie jak Polska, na zmianę niemieckiego stanowiska wobec projektu gazociągu po dojściu do władzy w Niemczech nowego rządu CDU/CSU/SPD. Wspomniane wcześniej spotkanie Putina z kanclerz Merkel w Moskwie w styczniu 2006 r. odebrało te nadzieje. Ostatnią inicjatywą państw bałtyckich była propozycja (zgłoszona przez estońską partię opozycyjną Związek Ojczyzny) modyfikacji granic wód terytorialnych na Morzu Bałtyckim, tak aby gazociąg przechodził przez wody terytorialne Estonii, co dałoby Tallinowi możliwość oddziaływania na projekt gazociągu północnego<sup>49</sup>.

W związku z budową gazociągu północnego na forum Unii Europejskiej zostały podniesione kwestie solidarności europejskiej i efektywności gospodarczej tego projektu oraz bezpieczeństwa energetycznego krajów europejskich. Wykorzystując sprawę gazociągu północnego, z poparciem państw bałtyckich, Polska przekonywała Niemcy i pozostałych partnerów z Unii Europejskiej o konieczności wypracowania wspólnej europejskiej polityki energetycznej, która sprzyjałaby równemu zabezpieczeniu interesów energetycznych wszystkich państw członkowskich<sup>50</sup>. Polska akcentowała, że Unia Europejska powinna finansować budowę sieci rurociągów łączących kraje członkowskie Unii, by mogły sobie wzajemnie pomagać w razie kryzysu. Polska chce wspólnej unijnej polityki energetycznej w celu uniezależnienia się od Rosji.

Polski rząd zaproponował podpisanie Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Energetycznego. Głównym punktem Traktatu miały być wzajemne gwarancje bezpieczeństwa energetycznego na wzór gwarancji w sojuszach wojskowych<sup>51</sup>. Powyższa propozycja nie zyskała akceptacji Unii Europejskiej. Niemcy opowiadają się na przykład za stworzeniem europejskiego rynku energetycznego i wspólnym negocjowaniem kontraktów. Ponadto działające na jednolitym rynku koncerny mogłyby swobodnie kupować od siebie nawzajem nadwyżki energii i sprzedawać je do tych krajów, które akurat by ich potrzebowały<sup>52</sup>.

Rosyjska ekspansja gazowa w Unii Europejskiej prowadzi do wzrostu znaczenia głównego dostawcy rosyjskiego gazu – Gazpromu – na rynkach poszczególnych państw członkowskich i w bilansie energetycznym Unii jako całości, a co za tym idzie, do zwiększenia wpływu tego koncernu na europejskie gospodarki. W interesie Unii Europejskiej jest rozwijanie partnerstwa z Rosją w sektorze gazowym na takich warunkach, które gwarantują dostęp alternatywnych producentów gazu na europejski rynek i do europejskich sieci transportowych<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> F. Kazin, *op. cit.*, s. 94-95.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 94-95.

<sup>50</sup> R. Tarnogórski, *op. cit.*, s. 82.

<sup>51</sup> E. Wyciszkiewicz, *op. cit.*, s. 68.

<sup>52</sup> Unia Europejska szuka sposobów uniezależnienia kontynentu od surowców energetycznych pochodzących z Rosji, „Dziennik. Polska – Europa – Świat”, 22–23 kwietnia 2006.

<sup>53</sup> Za: A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, „OSW”, październik 2006, s. 11.

Podjęta przez Moskwę próba skonfliktowania ze sobą państw UE poprzez skierowanie do Niemiec oferty współpracy energetycznej, dotyczącej utworzenia osi energetycznej Berlin–Moskwa, nie zakończyła się sukcesem. 12 października 2006 r. w Paryżu odbyło się spotkanie prezydenta Francji Jacquesa Chiraca i kanclerz Niemiec Angeli Merkel. W komunikacie wydanym po spotkaniu przedstawiono wspólne stanowisko w sprawie współpracy energetycznej z Rosją. Obydwa państwa podkreśliły, że partnerstwo energetyczne UE z Rosją powinno być oparte na zasadach wzajemności, niedyskryminacji, długoterminowym bezpieczeństwie dostaw, wzajemnym dostępie do rynków infrastruktury i otwarciu na inwestycje. Dla osiągnięcia stabilnego partnerstwa energetycznego Francja i Niemcy uważają za konieczne ratyfikowanie przez Rosję Karty Energetycznej<sup>54</sup>.

Stanowisko francusko-niemieckie, przyjęte dwa dni po przedstawieniu Berlinowi przez prezydenta Władimira Putina nowej oferty energetycznej, stanowiło *de facto* odrzucenie rosyjskiej propozycji.

Niemcy i Francja gotowe są zacieśniać relacje z Rosją, jednakże w zamian domagają się ze strony rosyjskiej konkretnych ustępstw, przede wszystkim otwarcia rynków, w tym energetycznego, dla swoich koncernów oraz zagwarantowania bezpieczeństwa inwestycji i dostaw gazu. Moskwa domaga się natomiast uwzględnienia rosyjskich interesów, przede wszystkim utrzymania przez Gazprom monopolu na rosyjskim rynku transportu i wydobycia gazu<sup>55</sup>.

W przeddzień wizyty Putina w Niemczech, 9 października 2006 r., zarząd Gazpromu poinformował, że koncern zrezygnował z udziału inwestorów zagranicznych w zagospodarowaniu złoża Sztokman na Morzu Barentsa i będzie realizował tę inwestycję samodzielnie (zamierza jedynie angażować zagranicznych podwykonawców do niektórych prac). Zarząd zdecydował też, że gaz ze złoża sztokmanowskiego będzie kierowany przede wszystkim do gazociągu północnego. W opinii Aleksieja Millera (prezesa Gazpromu), jest to dodatkowa gwarancja niezawodności wieloletnich dostaw rosyjskiego gazu do Europy oraz dowód na to, że rynek europejski ma dla Gazpromu wiodące znaczenie<sup>56</sup>.

Unia Europejska stanowi najważniejszy i najbardziej dochodowy rynek zbytu, na którym gaz rosyjski ma mocną pozycję. W celu utrzymania obecności lub nawet zwiększenia udziału rosyjskiego surowca na tym rynku, Rosja podjęła w ostatnich latach szereg działań, które zmierzały m.in. do:

- realizacji nowych projektów eksportowych, które umożliwiłyby dywersyfikację szlaków dostaw rosyjskich surowców do dotychczasowych odbiorców i wejście na nowe rynki zbytu oraz zmniejszyły zależność Rosji od krajów tranzytowych – przykładem jest gazociąg północny, który ma dostarczać rosyjski surowiec do Niemiec, ale także na nowe rynki Europy Północnej (m.in. do Wielkiej Brytanii);

<sup>54</sup> *Verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Raumfahrt und Digitale Wirtschaft zur Förderung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit in Europa*, <http://www.2006-10-13-gesamttext-aa-deutsch.pdf>.

<sup>55</sup> M. Kaczmarek, *Europa usztywnia stanowisko wobec Rosji*, „Komentarze OSW”, 19 października 2006, s. 1-2.

<sup>56</sup> Zob.: R. Götz, *Wird Deutschland „Energiedrehscheibe” für Russlands Erdgas?*, „SWP-Aktuell”, Oktober 2006, s. 3, <http://www.osw.waw.pl/news/aktu>; <http://www.swp-berlin.org>.

- silniejszego wejścia w segment *downstream* (handlu detalicznego i dystrybucji) unijnego rynku ropy i gazu. Przykładem jest zawarte pod koniec września 2006 r. porozumienie dające spółkom z udziałami Gazpromu (GWH i Centrex Europe Energy & Gas AG) możliwość sprzedaży gazu na austriackim rynku detalicznym oraz próby Gazpromu wejścia na detaliczny rynek Niemiec (w zamian za udziały dla koncernów w złożu Južnoruskoje)<sup>57</sup>.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej jest źródłem trudności w pogodzeniu interesów wszystkich państw członkowskich (a także koncernów energetycznych). To, co dla jednych oznacza dywersyfikację (np. wzrost importu gazu z Rosji do UE jako całości), dla innych stanowi zagrożenie, gdyż zwiększa i tak już wysokie uzależnienie (Polska, państwa bałtyckie)<sup>58</sup>.

Budowa gazociągu północnego w zasadniczy sposób pogorszyła pozycję krajów wschodnioeuropejskich względem Rosji i równocześnie spowodowała brak zaufania do celów polityki zagranicznej Niemiec. W związku z tym rząd Niemiec powinien w przyszłości koordynować wspólnie ze wschodnimi partnerami z Unii Europejskiej politykę wobec Rosji, w tym także współpracę energetyczną. Niemiecko-rosyjski dialog energetyczny powinien być otwarty dla krajów tranzytowych, przede wszystkim Polski i Ukrainy, oraz ściślej powiązany z dialogiem energetycznym UE-Rosja<sup>59</sup>.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonej wyżej analizy wynikają następujące wnioski ogólne:

- 1) Niemcy, ze względu na znikome własne zasoby oraz wzrastające zapotrzebowanie na gaz ziemny i ropę naftową, uzależnione są od importu tych surowców. Najważniejszym dostawcą na rynek niemiecki pozostaje Rosja. Wielu polityków nie widziało alternatywy dla importu z Rosji i opowiadało się za pogłębianiem współpracy energetycznej.
- 2) Interesy Niemiec i Rosji dotyczące współpracy energetycznej, pomimo różnic odnośnie kwestii szczegółowych, pozostają w znacznej mierze zbieżne. Obie strony opowiadają się za kontynuowaniem i intensyfikacją tej współpracy, dążą do nadania jej wymiaru strategicznego. Integralny element partnerstwa energetycznego stanowi projekt gazociągu północnego.
- 3) Bezpieczeństwo energetyczne Niemiec nie może zostać zapewnione poprzez uzależnienie od rosyjskich dostaw. Konieczna jest dywersyfikacja importerów nośników energii, uwzględniająca pozaeuropejskich dostawców z Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Iranu.

<sup>57</sup> Za: A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, „OSW”, październik 2006, s. 9.

<sup>58</sup> E. Wyciszkiewicz, *op. cit.*, s. 55.

<sup>59</sup> R. Götz, *Die Ostseegaspipeline...*, s. 14, <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen72.pdf>.

4) Wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej jest źródłem trudności w pogodzeniu interesów wszystkich państw członkowskich dotyczących współpracy energetycznej z Rosją. Dla części krajów wzrost wielkości importu gazu z Rosji oznacza dywersyfikację, natomiast dla państw takich jak na przykład Polska, stanowi zagrożenie, ponieważ zwiększa i tak już wysokie uzależnienie od rosyjskiego importu surowców energetycznych.

5) Unia Europejska od początku popierała projekt gazociągu północnego. Gazociąg ten sprzyja bowiem wzrostowi bezpieczeństwa energetycznego UE jako całości, ponieważ oznacza dywersyfikację źródeł importu gazu ziemnego,

6) Ważną kwestią w dialogu energetycznym Unii Europejskiej z Rosją jest określenie przez UE swoich interesów w stosunku do niej. Konieczne jest opracowanie wspólnej europejskiej polityki energetycznej, która powinna uwzględniać interesy wszystkich państw członkowskich UE.

#### **Die Bedeutung Rußlands für die Energiesicherheit Deutschlands Zusammenfassung**

Das Interesse Deutschlands und Russlands an der Entwicklung einer energetischen Zusammenarbeit wird sowohl durch politische, als auch wirtschaftliche Gründe motiviert. Es ergibt sich auch aus den Erfahrungen der deutsch-russischen Zusammenarbeit. Russland ist der größte Lieferant energetischer Rohstoffe auf dem deutschen Markt – über 30% des Erdölbedarfs und über 40% des Erdgasbedarfs werden durch russische Lieferungen gedeckt. Wegen eines wachsenden Bedarfs nach Energieträgern ist Deutschland interessiert, stabile Erdgaslieferungen aus Russland zu gewährleisten. Zur Deckung des anwachsenden Bedarfs nach diesem Rohstoff in Deutschland soll die Nordpipeline dienen. Die Entscheidung über den Bau der Gaspipeline hat Proteste in Polen und Baltikum hervorgerufen. Aus der Sicht dieser Länder ist die Nordpipeline eine ungünstige Investition, da sie ihre energetische Sicherheit schwächt.



Сергій Федуняк

## **НІМЕЧЧИНА У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ НА ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ**

### **Вступ**

Після проголошення незалежності у серпні-грудні 1991 року перед Україною постало завдання пошуку власного місця у системі міжнародних відносин. У цьому контексті надзвичайно важливу роль відігравали правильна геополітична орієнтація та, відповідно, вибір партнерів і союзників. Загалом Київ обрав курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, що передбачає повноправне членство в Євросоюзі і НАТО. Підготовка та вступ до цих впливових інституцій неможливі без сприяння найбільш впливових суб'єктів європейської та світової політики. Одним із них по праву вважається Федеративна Республіка Німеччина як найбільш потужна європейська економіка та помітний політичний актор. З Україною її об'єднують історичні зв'язки, а також та обставина, що східна частина країни знаходиться в процесі соціально-економічних та політичних посткомуністичних трансформацій, котрі багато в чому схожі на перехідні процеси в Україні. Тому євроінтеграційна підтримка Німеччини, а також її досвід переходу до демократії є надзвичайно важливими для нашої держави.

Таким чином, існує необхідність дослідження сучасного місця Німеччини в зовнішній політиці України на початку століття, а також перспектив розвитку двосторонніх відносин. З цією метою необхідно розглянути процес формування зовнішньої політики нашої держави, а також проаналізувати основи східної політики Берліна, зокрема, тих її аспектів, що справляють безпосередній вплив на двосторонні стосунки з Україною.

## Формування зовнішньої політики України після здобуття незалежності

Поява незалежних держав-суб'єктів міжнародного права на терені колишнього Радянського Союзу викликала необхідність визначення місця й ролі новонароджених країн у системі міжнародних відносин і, відповідно, пошуку подійної концептуальної бази для формування основних напрямів зовнішньої та безпекової політики та вироблення політичних рішень.

Для України на цьому шляху існували реальні труднощі, викликані як загальними процесами в системі міжнародних відносин, так і природними складнощами становлення молодого держави. На початку 90-х рр. у концептуальному плані вибір був насправді невеликим і полягав, як зазначав відомий український політолог Л. Шкляр, у зосередженні на двох альтернативних геополітичних стратегіях, які відображають ступінь суверенності країни: або "стратегія вибору пріоритетів", або "балансу інтересів". У першому випадку країна може відігравати активну роль, самостійно вибираючи стратегічних партнерів і брати пряму участь у структуруванні геополітичного простору. В другому випадку Україна повинна балансувати серед більш потужних акторів міжнародних відносин, обравши політику *багатовекторності*. При цьому, як зазначав професор П. Рудяков, українській державі більше нічого не залишалося, окрім пошуку союзників чи навіть захисників.

Процеси в системі міжнародних відносин загалом та на європейському континенті і на пострадянському просторі зокрема у першій половині 90-х рр. зміцнили аргументи прихильників балансування й багатовекторності. Насамперед, внаслідок незавершеності трансформації системи міжнародних відносин існувала, як вважалося, певна альтерпативність моделей системи безпеки, що породжувала переконання про можливість створення загальноєвропейських інститутів безпеки за участю всіх держав континенту. По-друге, потенційні виклики безпеці України з боку західних сусідів з числа посткомуністичних держав ЦСЄ нейтралізувалися їхнім зближенням з євроатлантичними інститутами, а країни, що виникли на терені СРСР були занурені у процеси внутрішньої трансформації та суспільної стабілізації, що виключало на певний час можливість зовнішньої експансії.

За таких обставин багатовекторний статус відкривав широке поле для зовнішньополітичного маневру, і тому в Україні не було особливої потреби в швидкому і чіткому визначенні на користь певного військово-політичного угруповання, а надмірна активність Києва у цьому напрямі могла б призвести до зниження рівня безпеки. Так, спеціаліст з питань безпеки В. Тертичний вважав, що одностороння орієнтація України винятково на Схід чи Захід може сприяти поділу континенту на сфери впливу. На думку іншого експерта В. Маркуся, Україна повинна обережно ставитися до своєї участі у блоках та альянсах, бо жодний союз не врятує країну без добрих стосунків з Росією.

Цими підходами керувалося й керівництво країни, котре, зважаючи на низку причин внутрішнього і зовнішнього характеру, уникало чіткого артику-

лювання геополітичної спрямованості, декларуючи позаблоковий статус і рівноспрямованість зовнішньополітичних орієнтирів і при цьому проголошуючи необхідність інтеграції з Заходом. Позитивне значення такої стратегії полягало в можливості маневру та використання політико-економічних ресурсів партнерів для утвердження та зміцнення державності. Проте з іншого боку, розмитість культурно-цивілізаційної ідентичності, а звідси й невизначеність національних інтересів не дозволяли поставити на порядок денний питання про інтеграцію до міжнародних інституцій безпеки. Україна повинна була вирішувати питання власної безпеки самотужки, або ж за допомогою впливових держав. Саме тоді до наукового і політичного обігу було уведено термін “стратегічне партнерство”. Офіційно партнерами було проголошено Польщу, США і Росію. В основу партнерства було покладено “більш глибоку ступінь взаємної зацікавленості і співробітництва, засновану на геополітичних інтересах, що збігаються”. В реальності ж стратегічні партнери створювали складну конфігурацію балансів, що значною мірою нейтралізувало надмірний одноособовий вплив будь-якої держави на внутріполітичні та безпекові процеси в Україні.

З другої половини 90-х рр. домінування концепцій балансування, багатовекторності і нейтральності у зовнішній політиці країни почало зменшуватися. У контексті появи тенденцій до відтворення полярного характеру системи міжнародних відносин (інтеграція Центральної Європи із Заходом та певна ізоляція Росії), Київ поступово зміщує акценти від політики балансування між провідними учасниками-акторами міжнародних відносин (зокрема Заходом і Росією) до більш активного окреслення своїх інтересів у регіоні Центральної та Східної Європи й на терені колишнього СРСР, що не виключало участі в регіональних інститутах безпеки. Свідченням трансформації підходів України до інструментів і механізмів забезпечення національної безпеки стала Концепція національної безпеки від 1995 р., в якій серед основних напрямів державної політики зазначалося “входження в існуючі та створювані системи універсальної та регіональної безпеки”.

Відхід від багатовекторності супроводжувався збільшенням кількості прихильників євроатлантичної орієнтації в середовищі політичної та академічної еліти. Зокрема, ректор Дипломатичної академії М. Куліпніч тоді вважав, що Україна повинна зробити свій стратегічний вибір однозначно на користь Європи. Пояснюючи свою тезу, дослідник звертається до аргументів, базованих на положеннях політичного реалізму. На його думку, ситуація в Європі повертається до біполярної структурн, де на одному боці знаходяться НАТО і Європейський Союз, на іншому – Росія з підконтрольними територіями. Тому Київ повинен зробити вибір, виходячи, що дуже важливо, не із внутрішньої ситуації, а з особливостей міжнародного середовища.

Загалом упродовж першої половини існування незалежної України зовнішня політика відзначалася певною суперечливістю, що проявлялося у комбінуванні ліберальних і реалістичних підходів. З одного боку, держава відмовилася від володіння ядерною зброєю як засобу гарантування безпеки на користь мультілатералізму багатосторонніх організацій та гарантій провідних

держав. З іншого боку, Україна насторожено ставилася до приєднання своїх західних сусідів до НАТО, оперуючи поняттями балансу сили та інтересів, що повністю знаходиться у рамках реалістичної традиції. В цілому ж, у зовнішній політиці країни спостерігалася тенденція до витіснення ідеалістично-ліберальних ілюзій тверезими реалістичними підходами, що проявляється у тактиці динамічного балансування з метою зміцнення стратегічних позицій у Центрально-Східноєвропейському регіоні і на пострадянському просторі.

Наприкінці XX – початку XXI століття вказані тенденції у підходах практично не змінилися, незважаючи на появу євроінтеграційної риторики. Україна, попри певне об'єктивне збільшення своєї суб'єктності, все ж залишалася більше об'єктом міжнародної системи і продовжувала робити ставку на балансування між провідними державами та інститутами. Ситуація могла набути принципових змін після Помаранчевої революції, проте українська правляча еліта не наважилася остаточно визначитися з культурно-ідеологічною орієнтацією і зробити рішучий крок в напрямку Заходу. Попри проголошений стратегічний вибір європейської і євроатлантичної інтеграції, внутрішньополітична ситуація поки що не дозволяє добитися вагомого поступу на цьому шляху. Водночас в контексті широкої концепції безпеки з'являються передумови для зростання впливу України на формування різноманітних аспектів політики країн-партнерів, і Німеччина тут не є винятком.

#### **“Східний” вектор зовнішньої політики Німеччини після завершення “холодної війни”**

Особливістю зовнішньої політики ФРН є її незавершеність та активний пошук нових підходів. Одним із найважливіших її напрямів став східний вектор. Це пов'язувалося з новими геополітичними обставинами, в яких опинилася країна після завершення “холодної війни”. Після зникнення Варшавського договору і об'єднання країни Німеччина перетворилася на економічний локомотив Євросоюзу і політичного лідера Західної і Центральної Європи. Таким чином, “східна політика” зайняла надзвичайно важливе місце у зовнішньополітичній стратегії ФРН.

В її рамках можна умовно виділити два напрями: відносини з країнами Центральної і Південно-Східної Європи – новими та потенційними членами ЄС/НАТО, а також німецько-російські взаємини та співпраця з країнами СНД з особливим наголосом на Росії. Тут Німеччина загалом не виходить за рамки єдиних підходів ЄС, водночас геоекономічні чинники створюють певну специфіку. Німецька економіка у більшій мірі, ніж інші західноєвропейські, вимагає нових ринків на сході континенту. Також Німеччина є найбільшим європейським споживачем енергоресурсів.

У першому випадку політичні відносини з ЦЄС здійснюються через структури ЄС і НАТО та на двосторонній основі. Їхньою специфікою є більш активні політичні та економічні відносини з сусідніми державами (Польщею

і Чеською Республікою). У цьому контексті варто відзначити функціонування Веймарської тріади у складі Німеччини, Франції і Польщі, що є одним із інструментів вироблення східної політики як Берліна, так і ЄС у цілому.

Взаємодії з країнами пострадянського простору мають суттєві відмінності від стосунків зі східними сусідами. Тут основними рисами політики Німеччини є “русоцентричний” підхід та прагматизм і навіть цинізм. Берлін продовжує розглядати свою співпрацю з країнами регіону крізь призму відносин з Росією. Це пояснюється зростанням залежності німецької економіки від російського газу. Як зазначає політолог А. Рар про політику колишнього канцлера, “Шрöder не веде з Росією пастирських бесід про цінності, котрі остання могла б сприйняти як менторські повчання, а розраховує на прагматичну спільність інтересів... Він хоче відкрити німецьким енергетичним компаніям двері на величезний російський ринок і забезпечити їм вигідні інвестиційні проекти у пост-Юкосівську епоху... Німеччина могла б стати головним розподільовачем газу в ЄС. Такі держави як Україна будуть діяти в якості транзитних країн в енергетичному союзі”. Дослідники відзначають, що німецька політика стосовно Росії набула високо персоніфікованого характеру і часто розробляється та здійснюється поза рамками традиційних відповідних інститутів. Заради геоекономічних та геополітичних інтересів Німеччина фактично відмовилася від проведення політики по підтримці захисту прав людини на пострадянському просторі. Критика з приводу порушення прав людини на Північному Кавказі в ході німецько-російських переговорів носить формально-ритуальний характер і не заважає отримувати преференції при експорті російських енергоносіїв.

Коаліційний уряд А. Меркель фактично продовжив політику свого попередника стосовно Росії. Водночас спостерігаються нові тенденції у зовнішній політиці Німеччини, що полягають у деякому виході за рамки запровадженої ЄС політики сусідства та її модернізації. У підготовленому Берліном новому плані Євросоюзу для України, Молдови і Грузії передбачається більш тісне співробітництво в економічній сфері, і зокрема, створення зони вільної торгівлі, збільшення фінансової підтримки і можливість брати участь у роботі європейських інститутів як спостерігачів. Офіційно нова східна політика буде озвучена Німеччиною на початку її головування в ЄС у січні 2007 року, і робота над нею буде закінчена через три-чотири тижні. Україні буде запропоновано чекати своєї черги на вступ у “комфортній залі очікування”. Відповідальність за нову політику лежатиме не лише на Німеччині, але й на Польщі, яка неодноразово декларувала свою широкомасштабну підтримку Україні на шляху до Європи. За визначенням А. Рара, основна ідея документу полягає в реанімації ідеї загальноєвропейського дому. Вона також передбачуватиме підписання країнами СНД Енергетичної Хартії, і зрештою, може лягти в основу майбутнього Договору Україна–ЄС.

Загалом, у східній політиці ФРН німецько-українські відносини займають особливе місце. Стосунки обох народів у минулому столітті мають досить багату й суперечливу історію. В період двох світових війн Німеччина була важливим чинником у контексті створення української державності. Мова йде про державу

Павла Скоропадського і УНР в 1918 році і проголошення української держави в окупованому Львові у червні 1941 року.

Про важливість України для Німеччини свідчить те, що 26 грудня 1991 р. Федеративна Республіка Німеччини однією з перших серед країн Заходу визнала її незалежність, а вже менш, ніж через місяць (17 січня 1992 р.) було встановлено дипломатичні відносини. Також показово, що першою зарубіжною офіційною особою, яка тоді відвідала Україну, був тодішній віце-канцлер, міністр закордонних справ ФРН Ганс-Дітріх Геншер. Договірніо-правова база двосторонніх відносин на початок 2006 року включає 53 документи міжнародно-правового характеру. З них – 37 міждержавних та міжурядових угод переважно економічного характеру. Основою відносин є Договір про розвиток широко-масштабного співробітництва у сфері економіки, промисловості, науки і техніки від 1993 року.

Значення України для Німеччини підкреслює той факт, що вона певним чином стала чинником внутрішньополітичного життя ФРН. Так у процесі формування великої коаліції між ХДС/ХСС, з одного боку, і соціал-демократами (СДПН) з іншого, була укладена дуже важлива коаліційна угода, в якій згадується Україна. Зокрема, документ зазначає, що “нашою метою залишається підтримка демократичних реформ в Україні в міру наших сил. Ми також підтримуємо реалізацію підписаної у 2005 році угоди між ЄС та Україною, спрямованою на поглиблення зв'язків між Україною та Європейським Союзом”. Жодна інша країна у тексті не згадувалася. Така увага до України може (поряд із іншими чинниками) пояснюватися й підтримкою цієї ініціативи депутатами німецького парламенту – членами міжпарламентської групи “Україна–Німеччина”. У цій депутатській групі нараховується 18 депутатів і вона є однією із найактивніших у німецькому парламенті.

Загалом же, упродовж досить довгого часу Німеччина вважалася своєрідним “куратором” України від Євросоюзу, проте це не переросло в особливо нову якість відносин внаслідок існування низки досить стабільних чинників, що впливають на формування і здійснення політики стосовно України.

По-перше, частина політичної та економічної еліти Німеччини все ще не має твердого переконання, що Україна “справжня” держава. Одним із наслідків такого підходу є продовження сприйняття Києва крізь призму німецько-російських відносин. У своїй політиці офіційний Берлін намагається не дратувати російське керівництво. Особливо помітно це було за часів канцлера Г. Шрьодера і поява нового коаліційного уряду А. Меркель не виесла суттєвих коректив у загалом проросійську політику Німеччини.

По-друге, з точки зору більшості представників німецької еліти Україна є недостатньо європейською, а її європейскість сприймається швидше в географічному, ніж ментальному сенсі. Україна досі не визначилася з власною геополітичною орієнтацією і повинна це зробити сама без зовнішнього втручання. За словами колишнього посла Німеччини Дітмара Штюдеманна, “на питання, куди поверне Україна, вона мусить в першу чергу відповісти сама”. Україна повинна перестати подавати себе як жертву історичних обставин і ру-

хатися в напрямку збільшення власної суб'єктності в міжнародних відносинах.

По-третє, все ще існують суттєві відмінності у політичній та бізнес культурі обох еліт, що заважає взаєморозумінню та вирішенню нагальних проблем співпраці. Це особливо проявляється в економічній галузі, коли німецькі бізнесмени, що звикли працювати в рамках правових інститутів і норм, не розуміють, чому механізми прийняття рішень в Україні функціонують не у відповідності до закону, а згідно з неформальними домовленостями. Нарешті, по-четверте, Німеччина не має особливих економічних інтересів в Україні можливо, за винятком її транзитного статусу на шляху експорту енергоносіїв до Європи, а також товарів на Далекий Схід.

Отже, що Німеччина очікує від України? По-перше, незворотності процесів демократизації, що сприятиме наближенню України до західних норм і цінностей. По-друге, забезпечення проведення подальших економічних реформ як передумови інтеграції України до суб-регіональних та глобальних ринків. По-третє – збереження проєвропейської орієнтації України, уникнувши при цьому погіршення відносин як між Україною та РФ, так і між європейською і євроатлантичною спільнотою та РФ. По-четверте, прийняття прозорого законодавства в галузі економіки та інвестицій, і нарешті, підвищення ефективності виконавчої та судової влад у справі захисту інвестиційних та майнових прав.

### **Місце Німеччини в зовнішній політиці України**

Місце ФРН в зовнішній політиці України визначалося як об'єктивними національними інтересами нашої держави, так і особливостями її внутрішньополітичного розвитку. З одного боку, Київ, не будучи повністю суб'єктом міжнародних відносин, здійснював пошук партнерів та союзників на основі збігу довготривалих взаємних інтересів, і котрі, водночас, могли б сприяти просуванню України в Європі і світі. Із самого початку ФРН розглядається в якості лідера європейських процесів. Український президент В. Ющенко, продовжуючи лінію своїх попередників, високо оцінив роль Німеччини на континенті, заявивши у своєму виступі в Бундестазі, що вважає Німеччину країною, “яка завжди була і залишається двигуном євроінтеграції”. Перш за все, відносини з Німеччиною розглядаються переважно крізь призму української інтеграції до євроатлантичних і європейських структур, як інструмент цієї інтеграції. За визначенням колишнього народного депутата Верховної Ради України О. Зарубінського, “українсько-німецькі відносини – це не лише фактор двостороннього виміру, а й фактор виміру європейського і, якщо хочете, виміру геополітичного... Німеччина – лідер та локомотив європейських інтеграційних процесів”. З іншого боку, досвід успішного переходу Німеччини від тоталітаризму до побудови громадянського суспільства загалом і в посткомуністичній східній частині країни зокрема є досить повчальним і цікавим для України. Також ФРН розглядається як важливий торговельно-економічний партнер.

Внутріполітичні процеси, позначені впливом традиційних хвороб перехідного суспільства на стадії консолідації в умовах формування національної держави, також відображаються в українсько-німецьких стосунках. Зокрема, частина українського політикуму схильна до пошуків “сюзерена” чи “старшого брата”, здатного взяти на себе вирішення проблем українського суспільства. Окрім Москви і Вашингтона, таку роль готові покласти й на Берлін, зокрема, дехто хотів би бачити Німеччину адвокатом України в Євросоюзі та захисником від російського тиску. Українські політичні партії часто апелюють до іноземних держав та урядів під час передвиборчих кампаній. Досить поширеною є практика проведення PR-акцій закордоном у вигляді публікацій у ЗМІ, виступах у законодавчих органах, в ході зустрічей з представниками ділових кіл тощо, що часом виходить за рамки традиційного зовнішньополітичного лобіювання. Все це негативно сприймається німецькою стороною і справедливо розцінюється нею як бажання втягти Берлін у вирішення власне українських проблем. Також у середовищі правлячої еліти (особливо її бізнес частині) спостерігається нігілістичне ставлення до дотримання законів та гри по встановленим прозорим правилам і водночас вимагання для себе винятків, посиляючись на труднощі переходу від тоталітаризму до демократії. Тому об'єктивно виникає враження щодо відсутності суттєвої бази співпраці.

Проте це не зовсім так, оскільки впродовж кількох останніх років в академічному та політичному середовищах набирає впливу ідея стосовно наявності передумов появи елементів стратегічного партнерства у двосторонніх відносинах, спираючись, по-перше, на спільне чітко виражене геополітичне зацікавлення і, по-друге, на наявні історичні традиції взаємодії. На думку дослідників, у цілому спостерігається “близькість обох сторін в розумінні принципів міжнародних відносин і близькість поглядів на перспективи та цілі двосторонніх відносин”. Автор вважає, що перспективні стратегічного партнерства існують, проте вони почнуть набувати чітких і видимих форм після зростання суб'єктності України у міжнародній системі. Мова йде про суттєве зростання економічного потенціалу нашої держави з одного боку, що сприятиме кардинальному нарощуванню економічних стосунків аж до рівня взаємозалежності. З іншого боку, передумовою стратегічного партнерства могло б стати виникнення таких політико-безпекових викликів у Східній Європі, що безпосередньо торкалися б інтересів Німеччини і подолання яких було б неможливим без суттєвого залучення України. За таких обставин перехід від співпраці до стратегічного партнерства видавався б неминучим. Поки що в контексті політики мультилатералізму Німеччина надає перевагу колективним формам взаємодії.

Тому цілком логічно, що зараз основна увага української дипломатії полягає в утвердженні політики європейського партнерства, що у майбутньому могла б стати передумовою членства в ЄС. Зважаючи на потужний вплив Німеччини на європейські процеси, прийняття німецькою елітою концепції партнерства сприяла б прискоренню українській інтеграції до Євросоюзу і НАТО. За підрахунком відомого експерта з питань безпеки О. Сушка, голос



Німеччини був би вирішальним при вирішенні питання про вступ України до ЄС. Київ також сподівається на допомогу Німеччини в політичних та економічних суперечках з Росією. Зараз обсяг співпраці у рамках партнерства приблизно знаходиться між передбаченим Концепцією ЄС сусідством та асоційованим членством. Також Україна сподівається на інтенсифікацію економічної і гуманітарної співпраці, зокрема, хоче отримати німецькі інвестиції та залагодити певні соціальні проблеми, пов'язані з перебуванням українців у Німеччині. Останнім часом в структурі двосторонніх стосунків все більше місце займають геоekonomічні чинники, зокрема, допомога Берліна в підключенні України до транспортування енергоносіїв.

Виходячи із вищезазначеного потрібно зупинитися на основних формах українсько-німецької двосторонньої співпраці. Спершу розглянемо політичні відносини, основним механізмом яких є постійні міжурядові консультації, що Німеччина використовує лише з небагатьма країнами, наприклад, з Францією, Польщею і Росією, а з 1998 року – також з Україною. Загалом відбулося шість раундів українсько-німецьких політичних консультацій на найвищому рівні. Важливим кроком на цьому шляху мають стати шості останні двосторонні політичні консультації під головуванням Президента України Віктора Ющенка і Федерального канцлера Німеччини Ангели Меркель, що відбулися під час візиту українського президента в 2006 році.

Важливе місце у двосторонніх відносинах займає сприяння Берліна європейській та євроатлантичній інтеграції України. Зважаючи на “втому” європейців щодо розширення, чинник Туреччини, небажання дратувати Росію тощо, на найближчі роки найбільш реалістичним результатом інтеграційних зусиль Києва може стати асоційоване членство в Євросоюзі. Україна намагається переконати Берлін про перехід від “європейського сусідства”, передбаченого відповідною політикою ЄС, до наступної стадії – “європейського партнерства”, яка в перспективі може сприяти асоційованому членству України в ЄС. Тут варто нагадати про провідну роль Німеччини у встановленні інституту асоційованого членства країн ЦСЄ у 1993 році. Україна очікує подібного підходу й до себе і в якості підтримки, у відповідь виступає за наданням Німеччині статусу постійного члена Ради Безпеки ООН. Німеччина не відкидає такої можливості, проте наполягає на тому, щоб план про просування до асоційованого членства був попередньо складений спільно Україною і Комісією ЄС.

Наполегливість української дипломатії сприяла деякій корекції позиції Німеччини стосовно європейської перспективи Києва. Як зазначено вище, в процесі президентства Німеччини в ЄС з січня 2007 року політика “сусідства” буде розширена і модернізована. Хоча її обсяг не відповідатиме повною мірою побажанням України стосовно партнерства, проте, за даних умов може розглядатися як найбільш оптимальний результат зусиль української влади.

Позиція Німеччини стосовно членства України в НАТО нічим не вирізняється від скептично-обережної консолідованої позиції європейських членів Альянсу. Берлін утримується від підтримки запрошення нашої держави до Інтенсифікованого діалогу та вважає наразі передчасним обговорювати

можливість запрошення України до Плану дії щодо членства (ПДЧ) у найближчій перспективі включио й на осінньому самміті НАТО в Ризі. Однією з суттєвих причини невідтримки Німеччиною членства України в Альянсі є потенційна можливість посилення американського впливу через вступ нових членів до цієї організації. Останні ускладнення політичних і економічних відносин з Польщею робить підтримку Києва ще більш проблематичною.

Зростаюче значення у співробітництві України і Німеччини займає військово-політичне та військове співробітництво, яке здійснюється на основі підписаних у серпні 1993 року між міністерствами оборони угод "Про співробітництво у військовій галузі" та "Про взаємне забезпечення офіційних робочих візитів", а також "Про підготовку військовослужбовців ЗС України у закладах Бундесверу в рамках військової навчальної допомоги". Військово-політичне та військове співробітництво між Україною та ФРН здійснюється в рамках діючих угод і річної програми військового співробітництва між Збройними Силами України та Бундесвером та характеризується інтенсивною співпрацею, основою на обміні взаємними робочими візитами і контактами між відповідними структурами Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України та Федеральним міністерством оборони Німеччини, Головними штабами видів збройних сил та іншими відомствами і установами Бундесверу.

Співпраця сторін здійснюється по двох основних напрямках. Перш за все, це поглиблення та розвиток двосторонніх контактів з метою використання досвіду ФРН з реформування збройних сил та здійснення цивільного демократичного контролю над ними. Загалом військова співпраця ЗС України і Бундесвера відбувається в контексті підготовки до вступу до Північно-атлантичного альянсу. Другий напрям співробітництва відбувається в рамках Українсько-німецької комісії з питань військово-технічного співробітництва, третє засідання якої відбулося 5–6 червня 2000 р. в Берліні. Відповідно до Протоколу про співробітництво у галузі опрацювання спільних технологій по знищенню шахтних пускових установок ФРН надавала допомогу Україні у розв'язанні проблем ліквідації ядерних озброєнь.

Також співпраця у галузі безпеки здійснюється у сфері розбудови державного кордону України, взаємодії міністерств внутрішніх справ у боротьбі з нелегальною міграцією, торгівлею людьми тощо. Лише в 1998–2001 рр. Федеральний уряд надав Україні допомогу обладнанням на загальну суму близько 3 мільйонів євро, завдяки якій вдалось забезпечити пункти перетину українського кордону сучасним устаткуванням і поєднати їх в інформаційну мережу. Причому мова йде про пункти перетину кордону як на східному, так і на західному кордоні України.

Аналізуючи двосторонні відносини, не можна оминути актуальних гуманітарних проблем, що стали вагомим елементом двосторонніх відносин, оскільки для пересічного громадянина України ставлення до німецької політики виражається у можливості приїхати до країни з бізнесовою, культурно-освітньою чи приватною метою, встановити дружні стосунки з німецькими

громадянами тощо. Загалом Німеччина надає українцям понад половину всіх Шенгенських віз, тобто найбільше з усіх країн. Середньорічна кількість виданих українським громадянам віз за 2000–2005 рр. становить близько 200 тисяч. За твердженням працівників консульства Німеччини, “останніми роками консульство задовольняє близько 90 відсотків заяв про надання віз, а відмову отримують не більше 12 відсотків заявників”.

Водночас постійно існує, і час від часу загострюється проблема видачі віз українським громадянам німецькими консульськими установами. Особливо негативний вплив на цей процес справив візовий скандал, внаслідок якого пішов у відставку заступник Федерального міністра закордонних справ Німеччини. Це також проявилось у зростанні кількості відмов при видачі віз. Українці покладають надію на успішне завершення переговорів між ЄС і Україною стосовно полегшеної видачі віз для певних категорій громадян.

Іншим аспектом цього напрямку співробітництва є зростання “цивілізованості” процесу доступу українців на ринки праці Німеччини і Європи. Зараз, за офіційною статистикою, у Німеччині проживає 450-тисячна українська діаспора, що включає значну частку трудових мігрантів. В цьому контексті обидві держави розпочали двосторонній діалог з питань зайнятості та соціальної політики, що розпочався з двосторонніх експертних переговорів щодо укладення угод про соціальне забезпечення між Україною та Федеративною Республікою Німеччина (березень 2005 року в Києві і вересень 2005 року в Бонні).

Для визначення перспектив розвитку двосторонніх відносин потрібно взяти до уваги наступну ключову обставину: Німеччина покладається на вже існуючі структурні і механізми, надаючи перевагу тим із них, де німецька сторона може проконтролювати ефективність функціонування та фінансових витрат. Вона упирає різких стрибків і надає перевагу поступовим, але системним крокам у стосунках з Україною.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що найближчим часом не варто очікувати різких змін у характері та обсязі двосторонньої співпраці, оскільки з боку Німеччини, очевидно, не передбачається утворення нових відповідних інституційних механізмів. Тому у політичному плані Україна повинна закріпити досягнутий рівень взаємодії і намагатися максимально розпрацювати програми сусідства і можливого партнерства. Стратегічною метою є перетворення Берліна на впливового лобіста у справі отримання перспектив членства в Євросоюзі і НАТО. Першим кроком на цьому шляху стане укладення повноцінного Договору про співпрацю, що охоплює різноманітні аспекти відносин на основі поглибленого партнерства. Ухвалений документ повинен ґрунтуватися на системному підході до формування відповідних механізмів взаємодії на основі поступального нарощування якості взаємної співпраці.

Економічна складова двосторонніх стосунків повинна ґрунтуватися на використанні уже існуючих інструментів, насамперед відповідних Планів дій, а також реалізації конкретних проєктів, які, з одного боку, могли б принести відчутні результати, а з іншого боку – не вимагали б істотних фінансових витрат.

Як зазначалося вище, дещо розширилися можливості України впливати на певні аспекти політики країн-партнерів. Зокрема, спостерігається зростання місця Києва у "східній політиці" ФРН в контексті розширення активності німецької дипломатії на пострадянському просторі. Серйозні перспективи взаємодії з'явилися й після зростання впливу енергетичної складової у політиці Євросоюзу, чільне місце в якій займає Німеччина. Україна отримала шанс почати процес інтеграції до ЄС через "енергетичні ворота", як частинна загально-континентальної мережі транспортування енергоносіїв. Другою позитивною обставиною на користь поглиблення відносин є те, що Німеччина як і Україна, знаходиться в процесі пошуку адекватної зовнішньополітичної стратегії, тому її концептуальні підходи та механізми ще не набули застиглих консервативних форм, що притаманно іншим великим західноєвропейським державам.

## Висновки

Німеччина займає чільне місце у зовнішній політиці України в якості впливового суб'єкта континентальних та глобальних процесів, а також вагомого елемента європейської системи безпеки. Це впливає як з особливостей формування зовнішньої та безпекової політики української держави та зміни геополітичного статусу ФРН після завершення "холодної війни". Політика Німеччини стосовно України є, з одного боку, відображенням загальних тенденцій зовнішньої політики Берліна впродовж останнього десятиліття, а з іншого – геоекономічних і геополітичних інтересів, пов'язаних з Україною, а також наслідком зворотної реакції з боку української політичної еліти, її готовності сприйняти та підтримати імпульси, що виходять від німецьких партнерів.

Київ досить успішно намагається заручитися підтримкою Німеччини щодо переходу від політики сусідства до політики партнерства, яка б наближалася до рівня асоційованого членства. Водночас позитивні зміни у ставленні Німеччини до України не призвели до надання Україні з боку ФРН чіткої європейської та євроатлантичної перспективи або готовності реально підтримати нашу державу у принципових питаннях відносин з НАТО та ЄС. Разом із тим, процеси на європейському континенті дають певні можливості для підвищення впливу України на політику ФРН.

## Література

- Верховна Рада України. Комітет з питань Європейської Інтеграції. Парламентські слухання 16 листопада 2005 р. Співробітництво України та Німеччини. – Київ, 2006. – 146 с.
- Гончаренко Р., Гоффманн К., Випробування візами // Німецька Хвиля. – 2005. – 27 березня. – <http://www2.dw-world.de/ukrainian>.
- Краєчук Л., Є така держава – Україна! – Київ, 1992. – 223 с.

- Кравчук Л., Нова Україна в новій Європі // Політика і час. – 1993. – № 2. – С. 4–9.
- Кривонос Р., “Неформальна столиця” об’єднаної Європи // Людина і політика. – 2000. – № 2. – <http://www.lp-ua.info>.
- Маркус В., Атрибут самостійної держави. Зовнішня політика сучасної України: деякі аспекти та актуальні проблеми // Політика і час. – 1993. – № 2. – С. 49–53.
- Нова архітектура безпеки в Європі неможлива без України. Виступ Президента України Л.Д. Кучми на Асамблеї ЗСЄ 4 червня 1996 року // Політика і час. – 1996. – № 7. – С. 3–7.
- Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. – Київ: Політична думка, 1995. – 386 с.
- Президент України виступив у Бундестазі // Львівська газета. – 9 березня 2005.
- Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Постанова Верховної Ради України від 18 липня 1995 р. № 532–95-п. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 10. – С. 85.
- Посольство Німеччини. Київ. Двосторонні відносини. Німецько-українські міжурядові консультації. Важливий елемент регулювання двосторонніх стосунків. – [http://www.kiev.diplo.de/Verterung/kiew/uk/03.Deutschland\\_und\\_Ukraine/Deutschland\\_und\\_Ukraine.html](http://www.kiev.diplo.de/Verterung/kiew/uk/03.Deutschland_und_Ukraine/Deutschland_und_Ukraine.html).
- Посольство Німеччини. Київ. Двосторонні відносини. П’яті німецько-українські міжурядові консультації 2004 р. в Берліні. – [http://www.kiev.diplo.de/Verterung/kiew/uk/04/Deutschland\\_und\\_Ukraine/Deutschland\\_und\\_Ukraine.html](http://www.kiev.diplo.de/Verterung/kiew/uk/04/Deutschland_und_Ukraine/Deutschland_und_Ukraine.html).
- Рар А., Шредер действует в интересах Европы. Восточная политика Германии оправдала себя во время украинского кризиса // Международная политика. – 2005. – № 1. – январь-февраль. – С. 88–89.
- Рудяков П., Крок вперед чи крок назад? До питання про національні інтереси України у Західноєвропейських інтеграційних процесах // Політика і час. – 1996. – № 11. – С. 53–57.
- Стан і перспективи української зовнішньої політики. Виступ Президента України Л.Д. Кучми на засіданні керівного складу МЗС України 15 липня 1996 року // Політика і час. – 1996. – № 8. – С. 3–8.
- Сушко О., Візит Президента України В. Ющенка до Німеччини // Український монітор. – 2005 – <http://foreignpolicy.org.ua/ua/topic/index.shtml?id=4287>.
- Сушко О., Силіна Т., І. Сагайдачний, А. Лазарева, В. Кравченко, О. Гетьманчук. Скажи мені, хто твій друг // Дзеркало тижня. – 2005. – № 51.
- Тертичний В., Розширення НАТО: військові аспекти // Політика і час. – 1996. – № 8. – С. 18–22.
- Україна та Росія в системі міжнародних відносин: стратегічні перспективи: Монографія / РНБОУ, ІПБМБ: за заг. ред. С.І. Пирожкова. – Київ: НІПМБ, 2001. – 624 с.
- Чалый А., Между слоном и медведем // Международная политика. – 2004. – № 1. – <http://www.deutschebotschaft-moskau.ru/ru/bibliothek/internationale-politik/2005-01/article11.html>. – 2004.

- Штюдemann Д.*, Вплив Ялтинської угоди про створення ЄЄП на євроінтеграційні перспективи України. Конференція. Львів, 20 листопада 2003 року // Журнал І. – <http://www.ji-magazine.lviv.ua/conf-nov2003/prog-ukr.htm>.
- Cabinet statement on German EU Presidency, Sun, 05.11.2006.
- Speech by State Secretary Silberberg "A Preview of Germany's EU Presidency: The Status of the Federal Government's Preparations" on October 4th, 2006.
- Kempe I.*, The German Impact on the European Neighbourhood Policy // Foreign Policy in Dialog. – Number 6. – Volume 19. – 27 July 2006. – P. 26–27.
- Kulinich N.*, Ukraine in the new geopolitical environment // The making of foreign policy in Russia and new states of Eurasia. – London, 1995. – P. 113–137.

**Niemcy w polityce zagranicznej Ukrainy na początku XXI wieku/Deutschland  
in der Aussenpolitik der Ukraine am Anfang des XXI Jahrhunderts  
Streszczenie**

W artykule zostało ukazane miejsce Niemiec – ważnego członka europejskiego systemu bezpieczeństwa – w polityce zagranicznej Ukrainy. Przedstawiono główne kierunki działań Ukrainy na scenie międzynarodowej. Strategia Kijowa tuż po odzyskaniu niepodległości, nazywana „polityką wielowektorową” polegała na balansowaniu na osi Wschód–Zachód, co potwierdza chociażby wybór trzech strategicznych partnerów kraju: Stanów Zjednoczonych, Polski i Rosji. Od drugiej połowy lat 90. polityka ta została zmieniona poprzez ogłoszenie celu strategicznego, jakim jest integracja z NATO i Unią Europejską. W związku z tym, elity ukraińskie zaczęły poszukiwać poparcia dla swoich dążeń w Berlinie, a stosunki z Niemcami zaczęły odgrywać coraz ważniejszą rolę.

Mówiąc o ewolucji polityki Niemiec wobec Ukrainy, autor zauważa, że przez dłuższy czas Berlin rozpatrywał swoją współpracę z Kijowem prawie wyłącznie poprzez pryzmat stosunków z Rosją. Pozytywne zmiany w tym kierunku zaszły dopiero w ostatnich kilku latach, głównie po objęciu urzędu kanclerza przez Angelę Merkel. Chociaż dotychczas Ukraina nie uzyskała niemieckiego wsparcia w swych dążeniach euroatlantyckich, to jednak znajduje w Berlinie coraz większe zrozumienie, przykładowo w sprawie konieczności zmiany „polityki sąsiedztwa” na „politykę partnerstwa” nie tylko z Niemcami, ale i z całą Unią Europejską oraz NATO.

Weronika Priesmeyer-Tkocz

## **NIEMCY WOBEC EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UKRAINY**

### **Wstęp**

Od stycznia 2007 r. Niemcy przez pół roku przewodniczą Radzie Unii Europejskiej. Wiadomo, że jednym z głównych priorytetów rządu Angeli Merkel będzie Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS). Dotychczasowe sygnały dochodzące z Berlina wskazują, że Niemcy zamierzają dostosować tę politykę do potrzeb państw postsowieckich przez zaproponowanie im tzw. EPS Plus, wykraczającej poza dotychczasowe ramy tej polityki. W wypowiedziach niemieckich polityków pojawiła również idea stworzenia *Ostpolitik* – europejskiej polityki wschodniej.

W związku z tymi interesującymi koncepcjami warto przyjrzeć się stosunkowi Niemiec do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz zastanowić się, dlaczego polityka ta wymaga zmian. Poza tym, należy przeanalizować niemieckie propozycje wobec EPS i spróbować ocenić, czy mają one szanse realizacji.

Ukraina jest największym krajem objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa i, obok Rosji, najpoważniejszym partnerem UE i Niemiec na obszarze postsowieckim. Biorąc pod uwagę, że ambicje Ukrainy wykraczają poza cele tej polityki, nie można w pełni omówić stanowiska Niemiec wobec EPS bez odwoływania się do kwestii miejsca Ukrainy w Europie.

Poniższy artykuł podzielono na trzy główne części. W pierwszej omówione będzie stanowisko Niemiec w sprawie polityki sąsiedzkiej w fazie jej tworzenia, z uwzględnieniem znaczenia stosunków niemiecko-rosyjskich jako czynnika definiującego niemiecką politykę zagraniczną. W drugiej przedstawiona zostanie krytyczna analiza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz ewolucja niemieckiego stanowiska wobec tej polityki jako reakcja na zmieniającą się sytuację w Europie. W trzeciej części omó-

wione zostaną niemieckie propozycje modyfikacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i stworzenia nowych ram europejskiej współpracy oraz analiza szans ich realizacji. Biorąc pod uwagę, że EPS nie jest polityką zbyt znaną, warto ją najpierw w kilku słowach scharakteryzować.

### Co to jest Europejska Polityka Sąsiedztwa?

Europejska Polityka Sąsiedztwa powstała jako odpowiedź na rozszerzenie UE w 2004 r., kiedy to państwa byłego bloku komunistycznego przystąpiły do Unii Europejskiej, a kraje niegdyś należące do Związku Radzieckiego stały się bezpośrednimi sąsiadami Unii Europejskiej.

Zadaniem EPS jest koordynowanie współpracy Unii Europejskiej z sąsiadami w Europie Wschodniej, basenie Morza Śródziemnego oraz na południowym Kaukazie i w konsekwencji przyczynienie się do wzrostu bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie. Polityka ta ma na celu zbliżenie państw sąsiedzkich do Unii Europejskiej poprzez ich stopniową demokratyzację, liberalizację oraz europeizację, czyli dostosowywanie do norm i standardów panujących w UE, a co za tym idzie, zapobieganie nowym podziałom w Europie<sup>1</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się na zindywidualizowanych planach działania opracowywanych wspólnie z państwami zainteresowanymi, opartych na szczegółowych raportach rozpoznawczych. Plan działania jest swoistym zbiorem zadań przewidzianym do wykonania w ciągu trzech–pięciu lat i poddawany systematycznemu monitoringowi przez obie strony. Ze swojej strony Unia Europejska gwarantuje wsparcie eksperckie i finansowe w ramach tzw. Europejskiego Instrumentu Finansowego (ENPI). Plany działania mają w zamierzeniu ulepszyć i zmodernizować dotychczasowe bilateralne umowy o partnerstwie i współpracy oraz stowarzyszeniu z UE. Na dalszym etapie polityka ta przewiduje opracowanie Europejskich Umów Sąsiedzkich, które zastąpiłyby dotychczasowe porozumienia. Za prowadzenie tej polityki odpowiada Komisja Europejska, która do tych zadań powołała oddzielnego komisarza. Obecnie jest to przedstawicielka Austrii – Benita Ferrero-Waldner.

### Tworzenie koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Szersza Europa, Europejska Polityka Sąsiedztwa – ewolucja koncepcji

Dyskusja o nowym sąsiedztwie po rozszerzeniu Unii Europejskiej toczyła się w kręgach politycznych ówczesnych i przyszłych członków UE od 2001 r., a w roku następ-

---

<sup>1</sup> Por.: Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier. Mitteilung der Kommission*, KOM (2004) 373 endg., Bruksela, 12 V 2004.



nym trafiła na agendę europejską<sup>2</sup>. Na zlecenie Rady Komisja Europejska opracowała w 2003 r. koncepcję „Szerszej Europy”<sup>3</sup>, która stała się podstawą utworzonej rok później Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Znamienne jest, że o ile pierwsze koncepcje odnosiły się wyłącznie do państw Europy Wschodniej – Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii, to pod wpływem różnicy interesów w ramach UE i nacisku ze strony państw południowych (Francja, Hiszpania, Włochy), obawiających się przesunięcia centrum europejskiej grawitacji zbytnio na wschód, nową politykę sąsiedzką rozszerzono na nieeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego, objęte dotychczas tzw. Procesem Barcelońskim<sup>4</sup>. Później, pod wpływem „Rewolucji Róż” w Gruzji, Europejską Polityką Sąsiedztwa objęto też państwa południowego Kaukazu (Gruzja, Armenia i Azerbejdżan).

### Stanowisko Niemiec wobec koncepcji sąsiedztwa z uwzględnieniem czynnika rosyjskiego

W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, Szwecji, Francji, czy w szczególności Polski – która jako pierwsze państwo wystosowała notę na temat wschodniej polityki UE w czerwcu 2001 r. i potwierdziła ją w formie *non-paper* w grudniu 2002 r.<sup>5</sup> – rząd Niemiec w początkowej fazie nie angażował się w dyskusję koncepcji sąsiedztwa UE.

Tak naprawdę, dopiero pod naciskiem przedstawicielstw dyplomatycznych państw Europy Wschodniej w Berlinie, domagających się przedstawienia niemieckiego stanowiska wobec nowego sąsiedztwa, niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych zarysowało swoją pierwszą, bardzo ogólną koncepcję<sup>6</sup>. Centralnym jej punktem było stworzenie ogólnoeuropejskiej strefy wolnego handlu (a nawet wspólnego obszaru gospodarczego), obejmującej zarówno Ukrainę, jak i Rosję. Koncepcja ta została sprecyzowana we wspólnym polsko-niemieckim dokumencie z maja 2003 r. Plany polsko-niemieckie odnosiły się do czterech państw Europy Wschodniej, które współpracowałyby z Unią Europejską na bazie poszerzonego Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> European Commission, *Wider Europe. Joint letter by EU Commissioner Chris Patten and the EU High Representative for the CFSP Javier Solana*, Bruksela, 7 VIII 2002. General Affairs and External Relations Council, *New Neighbours Initiative – Council Conclusions*, 14078/02, Bruksela, 18 XI 2002.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, *Größeres Europa – Nachbarschaft. Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2003) 104 endg., Bruksela, 11 III 2003.

<sup>4</sup> Są to: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Palestyna, Jordania, Liban, Syria oraz – na specjalnych warunkach – Libia. W swoich zasadach Proces Barceloński niewiele różnił się od ENP. Por.: M. Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): Distinctive Features and Differences with the Euro-Mediterranean Partnership*, IGC Net conference in Brussels, 17 XI 2005.

<sup>5</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *non-paper*, list Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polski Włodzimierza Cimoszewicza do Ministra Spraw Zagranicznych Królestwa Danii Per Stig Møller, 23 XII 2002.

<sup>6</sup> Por.: A. Berg, *Introduction at the Conference: The Relationship of the European Union with its „New Neighbours”*, Berlin, 28 I 2003.

<sup>7</sup> Auswärtiges Amt/Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Die Rolle der EU mit 25 und mehr Mitgliedern im 21. Jahrhundert. Beiträge für eine neue Weltordnung*, Planungsstab/Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej, Berlin–Warszawa 2003.

Te enigmatyczne i mało odważne plany pozwalają stwierdzić, że stanowisko rządu niemieckiego wobec koncepcji nowego sąsiedztwa, którą z racji swoich interesów Berlin postrzegał jako politykę wobec Europy Wschodniej, było pełne rezerwy, a nawet obojętności. Jak zauważa Kai-Olaf Lang, Niemcom chodziło przede wszystkim o to, aby ta nowa polityka nie pociągała za sobą zbyt dużych kosztów i w żadnym wypadku nie stała się czymś na kształt strategii przedakcesyjnej; aby raczej „była pociechą dla tych, co muszą zostać na zewnątrz”<sup>8</sup>. Zachowanie to można wytłumaczyć dwojako.

Po pierwsze, trzeba sobie uzmysłowić, że sąsiadem Niemiec nie są państwa postradzieckie, tylko państwa Europy Środkowej. O ile dla Polski przystąpienie do Unii Europejskiej uwydatniało potrzebę zabezpieczenia swojego sąsiedztwa na wschodzie, tak dla Berlina wraz z rozszerzeniem UE problem ten się rozwiązywał. Niemcy nie miały więc potrzeby szczególnie angażować się w rozwój koncepcji szerszej Europy i pozwoliły „stawać się” nowej polityce.

Drugim powodem niezbyt dużego zaangażowania się w koncepcję rozwoju EPS był charakter niemieckiej polityki wobec krajów postsowieckich, preferującej stosunki z Federacją Rosyjską. Kraj ten był, i nadal jest, największym partnerem handlowym Niemiec w Europie Wschodniej; nie bez znaczenia pozostają też kwestie energetyczne i związki historyczne. Ponadto, te specjalne stosunki przypieczętowane były więzami serdecznej przyjaźni pomiędzy przywódcami Niemiec i Federacji Rosyjskiej (Helmut Kohl i Borys Jelcyn oraz Gerhard Schröder i Władimir Putin). Charakterystyczne dla tych więzi było też to, że opierały się nie tyle na wspólnocie wartości, co na wspólnocie interesów.

Od utrzymania poprawnych kontaktów z Moskwą Niemcy uzależniały współpracę z innymi państwami w regionie. Tym samym nieoficjalnie uznawały, że obszar postsowiecki jest naturalną strefą wpływów Rosji. To podejście w niemieckiej polityce zagranicznej, zwane *Russia first*, w dużym stopniu utrudniało otwarte popieranie wzrostu zaangażowania UE na terenie Europy Wschodniej.

Parafrazując myśl Iris Kempe, sukcesem był więc sam fakt, że Niemcy w ogóle zajęły się tematem sąsiedztwa, gdyż tym samym odważyły się zaznaczyć, że jednak nie traktują one krajów postsowieckich jako strefy wyłącznych wpływów Moskwy<sup>9</sup>. Niemieckie stanowisko można następująco scharakteryzować: polityka ta ma wprawdzie zbliżyć państwa Europy Wschodniej do Unii Europejskiej, ale nie na tyle, aby mogły czuć się one zachęczone do ubiegania się o członkostwo w Unii ani nie na tyle, by popadać w konflikt z Rosją. Można zatem stwierdzić, iż na tym etapie Niemcy są jedynie gotowe do wspierania demokratyzacji i rozwoju gospodarki rynkowej w państwach postsowieckich oraz pomocy w dostosowywaniu ich systemów do standardów zachodnioeuropejskich. I nic ponadto.

<sup>8</sup> M. Fałkowski, K.-O. Lang, *Wspólne zaufanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie*, Warszawa 2004, s. 97.

<sup>9</sup> I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen*, „Osteuropa” 2005, nr 9, s. 31.

## Miejsce Ukrainy w polityce Niemiec

W związku z tym, że Federacja Rosyjska, pozostająca najważniejszym partnerem Niemiec na wschodzie, nie uczestniczy oficjalnie w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, najważniejszym niemieckim partnerem w ramach tej polityki stała się Ukraina – ze względu na swoją wielkość, położenie geopolityczne i potencjał gospodarczy. Niewątpliwie stosunki Niemiec z Ukrainą w ostatniej dekadzie były istotne zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym (Niemcy są jej drugim partnerem handlowym).

W przeciwieństwie do Polski, Niemcy jednak nigdy nie próbowały „rozgrywać” Ukrainy przeciwko Rosji ani tym bardziej nigdy nie podnosiły kwestii członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej<sup>10</sup>. Ukraińskie deklaracje o woli przystąpienia do UE były zresztą w oczach Berlina i większości innych członków UE mało wiarygodne. Piękne słowa nie przekładały się na reformy wewnętrzne, a polityka prezydenta Kuczmy, niebezpiecznie lawirującego pomiędzy Rosją i UE, sugerowała, że sama Ukraina nie jest zdecydowana, w którym kierunku zmierzać.

## Funkcjonowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

### Krytyczna analiza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Aspekt członkostwa w Unii Europejskiej jest najważniejszym punktem poddawany krytyce. Stworzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa miało być alternatywą dla dotychczasowej polityki stabilizacji i wspierania transformacji na kontynencie europejskim poprzez oferowanie perspektywy członkostwa w UE. Ten schemat wykorzystano z powodzeniem zarówno w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, jak i państw Europy środkowej i republik bałtyckich. Podobnie, jednym z założeń paktu stabilizacyjnego dla Bałkanów Zachodnich jest perspektywa przystąpienia tych państw do UE.

Kryzys tożsamościowy i integracyjny Unii oraz przypadek Turcji, która po długoletniej i trudnej współpracy z UE wymusiła otwarcie negocjacji członkowskich, uzmysłowił niemożność kontynuowania polityki poszerzania UE na dotychczasowych zasadach. Europejska Polityka Sąsiedztwa opierać się miała na innej, „półotwartej” zasadzie: sąsiedzi dzięki wsparciu UE są zobowiązani przeprowadzić niezbędne reformy i stać się krajami demokratycznymi z gospodarką rynkową, aby w ten sposób przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa i stabilności w regionie. To, czy kiedykolwiek państwa te – i to tylko kraje europejskie – zostaną członkami Unii,

<sup>10</sup> W 2001 r., podczas rządowych konsultacji w Kijowie kanclerz Schröder wprowadził obietnicę Ukrainie poparcie w sprawie przyznania statusu państwa stowarzyszonego z UE z perspektywą członkostwa, ale ta zaskakująca w treści deklaracja pozostała bez konsekwencji i może być traktowana jako jednorazowe potknięcie dyplomatyczne. Por.: Deutsche Botschaft Kiew, 4. *Deutsch-ukrainische Regierungskonsultationen – wichtigstes Steuerungselement der bilateralen Beziehungen*, Kijów, 6 XII 2001.

pozostaje kwestią otwartą i wykraczającą poza zasięg EPS. Problem polega na tym, że o ile państwa pozaeuropejskie objęte EPS na członkostwo w UE i tak nigdy nie mogły liczyć, to dla takich państw jak Ukraina czy Mołdawia oferta nowego sąsiedztwa jawiła się jako niewystarczająca, gdyż ignorowała ich europejskie ambicje i na wiele lat wymuszała realizację polityki zmierzającej w innym kierunku. Tym samym, EPS zamiast być „półotwartą”, stawała się „półzamkniętą” polityką Unii Europejskiej wobec tych państw<sup>11</sup>.

Pomarańczowa Rewolucja na Ukrainie (listopad–grudzień 2004), która, podobnie jak przemiany polityczne w Gruzji (listopad 2003) oraz zwycięstwo proeuropejskich sił w wyborach parlamentarnych w Mołdawii (marzec 2005), niewątpliwie pokazała, że wschodni sąsiedzi UE nie zrezygnowali z perspektywy przystąpienia do niej a nawet podjęli pierwsze skonkretyzowane kroki (Ukraińska Strategia Integracji z UE) w tym kierunku.

Proeuropejskie dążenia w krajach postsowieckich zmieniły w świadomości zachodnich społeczeństw „mentalną mapę kontynentu”<sup>12</sup>, zmobilizowały polityków i ekspertów do zajęcia się tym tematem oraz sprowokowały dyskusję, czy Europejska Polityka Sąsiedztwa to wszystko, co Unia ma do zaproponowania swoim nowym sąsiadom na Wschodzie. Parlament Europejski nawoływał nawet Komisję do zbadania możliwości oferowania Ukrainie perspektywy członkostwa<sup>13</sup>. I choć pozostało to bez większego odzewu – Komisja Europejska ograniczyła się jedynie do zacieśnienia współpracy w ramach EPS i zwiększenia finansowej oferty w ramach planu działania dla Ukrainy<sup>14</sup> – to ziarno wątpliwości zostało zasiane. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że dążenia Ukrainy były otwarcie i konsekwentnie popierane przez kilku nowych członków UE, m.in. Polskę, dla których kwestia włączenia państw Europy Wschodniej do struktur europejskich jest priorytetem w polityce europejskiej.

Podsumowując, zanim Europejska Polityka Sąsiedztwa na dobre się zadomowiła w Brukseli, pojawiły się głosy o potrzebie jej zreformowania i wprowadzeniu bardziej zróżnicowanego traktowania partnerów, a także możliwości rozszerzenia oferty dla państw przejawiających ambicje członkostwa w Unii.

## Niemcy a Pomarańczowa Rewolucja na Ukrainie

Rząd niemiecki wobec kryzysu politycznego na Ukrainie jesienią 2004 r. odniósł się z rezerwą. Kanclerz Schröder nie zaangażował się bezpośrednio w mediacje na Ukrainie i ograniczył jedynie do telefonicznych konsultacji z Moskwą, co podobno nastąpi-

<sup>11</sup> I. Kempe, W. van Meurs, *Neues Denken für ein Großes Europa*, „Osteuropa” 2003, nr 8, s. 1149; *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, red. M. Koopmann, Ch. Lequesne, Saarbrücken 2006.

<sup>12</sup> W. Maziarski, *Pomarańczowa Alternatywa*, „Newsweek”, 5 XII 2004, s. 30.

<sup>13</sup> Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wyników wyborów na Ukrainie*, P6\_TA-Prov (2005) 0009, Strasburg, 13 I 2005. Rezolucja ta wprawdzie nie miała żadnej mocy prawnej i była jedynie polityczną deklaracją, stanowiła jednak wyłom w umiarkowanym stanowisku instytucji UE wobec Ukrainy.

<sup>14</sup> Komisja Europejska, *EU-Ukraine – Strengthening the Strategic Partnership*, MEMO/05/106, Bruksela, 29 III 2005; J. Solana, B. Ferrero-Waldner, *Joint Letter: Concrete proposals for ways to strengthen cooperation with Ukraine*, Rada Unii Europejskiej 5799/05, Bruksela, 28 I 2005.

ło dopiero na wyraźną prośbę prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego<sup>15</sup>. Unikał przy tym tematu angażowania się Federacji Rosyjskiej w przebieg ukraińskich wyborów prezydenckich.

W oficjalnym stanowisku rządu, przedstawionym w Bundestagu 1 grudnia 2004 r., kanclerz Schröder podkreślił znaczenie rozwoju demokratycznej, stabilnej i integralnej terytorialnie Ukrainy oraz jej politycznego i ekonomicznego partnerstwa z UE. Z drugiej strony zaznaczył też, wyraźnie w duchu *Russia first*, że stosunki z Ukrainą nie mogą naruszać niemieckiego partnerstwa z Federacją Rosyjską<sup>16</sup>. Ta wypowiedź spotkała się z ogromną krytyką opozycji i mediów, oskarżających kanclerza Schrödera o „usługiwanie Rosji”.

Równie silne oburzenie – w momencie, kiedy nie dało się ukryć zaangażowania Moskwy w wybory na Ukrainie – wywołało stwierdzenie, że w oczach kanclerza Niemiec prezydent Rosji jest „demokratą czystym jak łaźnia” (*lupenreiner Demokrat*)<sup>17</sup>.

W przeciwieństwie do stanowiska rządowego, niemiecki parlament żywo zareagował na wydarzenia w Kijowie. Jeszcze przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi Bundestag przyjął rezolucję, zaproponowaną przez partie koalicyjne, SPD i Zielonych, podkreślającą znaczenie wolnych i niezależnych wyborów zarówno dla samej Ukrainy, jak jej stosunków z Unią Europejską i Federacją Rosyjską<sup>18</sup>.

Podobnie, po drugiej turze wyborów ukraińskich, podczas której dopuszczono się nadużyć i fałszerstw, Bundestag głosami większości frakcji parlamentarnych przyjął rezolucję potępiającą przebieg wyborów i domagał się powtórzenia drugiej tury głosowania<sup>19</sup>. Większość frakcji parlamentarnych wysłała też swoich przedstawicieli do Kijowa, aby otwarcie manifestować poparcie dla społeczeństwa ukraińskiego. Podobnie grudniowa debata parlamentarna, dotycząca wzmocnienia demokracji na Ukrainie, ujawniła duże zainteresowanie deputowanych tym tematem<sup>20</sup>.

Umiarkowane stanowisko rządu i prorosyjskie deklaracje Schrödera znacznie kontrastowały więc z życzliwymi wypowiedziami parlamentarzystów i pozytywnym nastawieniem niemieckiego społeczeństwa i mediów wobec Pomarańczowej Rewolucji. Gdy pomarańczowa Ukraina jeszcze świętowała zwycięstwo, a Zachodnią Europę wydarzenia w Kijowie wprawiły w zdumienie, rząd niemiecki nie wykorzystał szansy otwarcia się na Ukrainę, a w swoich deklaracjach poparcia nie wyszedł poza ofertę zawartą w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa.

<sup>15</sup> Por.: wywiad z Prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim, *Miśja kijowska*, „Polityka” 2004, nr 51.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag, *Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen Lage in der Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 1. Dezember 2004 in Berlin*, Bulletin der Bundesregierung Nr. 109-1, 1 XII 2004.

<sup>17</sup> A. Widmann, *Schröder kann nur Putinsch*, „Berliner Zeitung”, 2 XII 2004.

<sup>18</sup> Deutscher Bundestag, *Die Ukraine nach der EU-Osterweiterung und vor den Präsidentschaftswahlen am 31. Oktober 2004*, Antrag der Fraktion SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 15/3958, 20 XII 2004.

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag, *Fälschungen der Ukrainischen Präsidentschaftswahlen*, Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP, Drucksache 15/4265, 24 XI 2004.

<sup>20</sup> Deutscher Bundestag, *Die Demokratie in der Ukraine festigen*, Debatte im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll der 144. Sitzung, Berlin, 1 XII 2004.

## Nowe sygnały z Niemiec

Bezpośrednią konsekwencją Pomarańczowej Rewolucji było włączenie kwestii ukraińskiej do dyskusji o przyszłym kształcie Unii Europejskiej i granicach Europy.

Jednym z ważniejszych głosów w tej dyskusji był artykuł czołowego polityka CDU, Wolfganga Schäublego, opublikowany w styczniu 2005 r. W swojej wizji europejskiej integracji, opartej na wspólnocie dziejowej i kulturowej, podkreślił europejskość Ukrainy i postulował, aby w przyszłości, kiedy spełnione zostaną demokratyczne standardy państwa prawa i gospodarki rynkowej, kraj ten, podobnie jak Mołdawia i Białoruś, został przyłączony do struktur UE. Schäble sprzeciwiał się także jednakowemu traktowaniu adresatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>21</sup>.

Problemem deklaracji o takim charakterze jest dowolność w ich interpretacji. Wbrew pozorom artykuł Schäublego nie był, tak jak konstatawali niektórzy analitycy<sup>22</sup>, deklaracją poparcia dla członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej. Postulowane przyłączenie Ukrainy do struktur europejskich oznaczało nie tyle „perspektywę przystąpienia do UE”, co tzw. „europejską perspektywę” – stworzenie pewnej bliżej nieokreślonej formy integracji, która jest czymś więcej niż partnerstwem, lecz mniej niż członkostwem. W rzeczywistości formułę taką ten można określić jako „mydlenie oczu”; to mało precyzyjny, za to dobrze i mocno brzmiącym termin, pod którym kryje się brak konkretnej wizji czy strategii<sup>23</sup>.

Artykuł Schäublego można uznać za pierwszy zarys stanowiska niemieckiej chadecji wobec polityki europejskiej i dalszych rozszerzeń UE na kilka miesięcy przed objęciem rządów. W późniejszych dokumentach CDU/CSU potwierdzono i rozwinęto główne tezy tego artykułu: chadecja uznaje potrzebę dywersyfikacji EPS przez Unię Europejską, która takim państwom jak Ukraina zaoferowałaby bardziej zintegrowaną formę współpracy, odmienną jednak od członkostwa<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> W. Schäuble, *Die europäische Integration voranbringen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28 I 2005.

<sup>22</sup> Por.: T. Jaskułowśki, *Ukraina w polityce zagranicznej Niemiec*, „Biuletyn PISM”, 15 III 2005.

<sup>23</sup> *De facto* jednak artykuł Schäublego nie tyle dotyczył Ukrainy, co kwestii wstąpienia Turcji do Unii Europejskiej, bowiem powątpiewał w europejskość tego kraju. Argumentując, że Ukraina i inne państwa Europy Wschodniej są państwami bardziej europejskimi niż Turcja i postulując potrzebę wypracowania nowych form współpracy wobec nich, ukazał tak naprawdę brak legitymizacji przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej. Jeśli bowiem Ukraina nie może stać się członkiem UE, tym bardziej Turcja nie ma do tego prawa. Można więc stwierdzić, że Pomarańczowa Rewolucja dostarczyła kolejnego argumentu przeciwko członkostwu Turcji w UE.

<sup>24</sup> CDU/CSU, *Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum, Arbeit, Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009*, Berlin, 11 VII 2005; CDU, *Europa muss man richtig machen: Wie Deutschland auf die Krise der Europäischen Union reagieren muss. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik unter dem Vorsitz von Elmar Brok MdEP*, 1 VII 2005.

Wybuch afery wizowej<sup>25</sup> błyskawicznie jednak zmniejszył proukraińskie sympatie w Niemczech. Konsekwencją tej afery, wymierzonej w nadszarpnięcie reputacji Joschki Fischera, było nagłe załamanie się pozytywnego wizerunku Ukrainy w społeczeństwie niemieckim. O ile jeszcze w grudniu 2004 r. kraj ten postrzegany był jako centrum rodzącej się świadomości obywatelskiej i woli demokratyzacji na obszarze państw postsowieckich, to kilka miesięcy później Ukraina jawiła się Niemcom już tylko jako główne źródło prostytucji i nielegalnej imigracji oraz ośrodek przestępczości zorganizowanej i przemytu w Europie Wschodniej.

Nie dziwi więc fakt, że w tej sytuacji w 2005 r. dyskusja o rozszerzonej ofercie Unii Europejskiej wobec Ukrainy i innych państw regionu zmieniła swój charakter i w przededniu wyborów parlamentarnych bardziej dotyczyła skutecznego odgraniczania się od zagrożeń płynących z terytorium Europy Wschodniej, aniżeli planów zwiększania oferty integracyjnej.

W tym tonie zachowane były między innymi deklaracje socjaldemokratów, podkreślających znaczenie utrzymania dobrych stosunków Unii Europejskiej ze swoimi sąsiadami i uznających, że EPS jest stwarza wystarczające ramy polityczne dla promowania demokracji, wolności i pokoju poza granicami UE. Socjaldemokraci odnieśli się z rezerwą do europejskich aspiracji Ukrainy, godząc się jedynie na ogólne poparcie przemian i to wyłącznie za pomocą instrumentów EPS<sup>26</sup>. W podobnym tonie utrzymane były też deklaracje Związku 90/Zielonych<sup>27</sup> i FDP, przy czym liberałowie zwracali też uwagę, podobnie jak chadecy, na potrzebę zwiększenia różnicowania polityki EPS wobec jej sąsiadów<sup>28</sup>.

Należy przy tym zauważyć, że tak naprawdę kampania wyborcza w Niemczech w 2005 r. koncentrowała się głównie na problemach polityki wewnętrznej. Partie wprowadziły odniosły się w swoich programach do spraw europejskich, ale temat ten nie był poddawany szerszej dyskusji. Było to między innymi spowodowane trwającą w UE fazą refleksji, która nastąpiła po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego w referendum we Francji i Holandii<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> W 2004 r. ujawniono, że od objęcia resortu spraw zagranicznych przez Zielonych ministerstwo to stosowało zliberalizowaną politykę wizową, mającą na celu przyspieszenie wydawania wiz turystycznych Ukraińcom. Zasada *in dubio pro libertate* – w razie wątpliwości, za pozwoleniem na wjazd – doprowadziła do podwojenia liczby wydawanych wiz turystycznych. Specjalna parlamentarna komisja śledcza, powołana z inicjatywy opozycji i obradująca od stycznia 2005 r. wykazała, że ta nowa polityka wizowa poprzez ignorowanie podstawowych zasad bezpieczeństwa przyczyniła się do zwiększonego napływu nielegalnej imigracji, handlu żywym towarem i przemytu z Ukrainy na terytorium Niemiec. Por.: Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage... der CDU/CSU – Drucksache 15/3032 – Richterlich geäußelter Verdacht der Förderung der Schleuser-Kriminalität durch die Bundesregierung*. Drucksache 15/3670. 2 IX 2004.

<sup>26</sup> SPD, *Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD*, Berlin, 27 VII 2005; SPD, *Deutschlands Rolle in Europa und in der Welt. Die Programmdebatte der SPD*, III. Programmforum, 23 III 2005.

<sup>27</sup> Die Grünen, *Eines für alle. Das Grüne Wahlprogramm 2005*, Berlin, 10 VII 2005.

<sup>28</sup> FDP, *Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005*, <http://files.liberales.de/fdp-wahlprogramm.pdf> (stan z 11 X 2006).

<sup>29</sup> H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3.

## Kancelarz Merkel i nowa-stara polityka zagraniczna

Wraz z utworzeniem Wielkiej Koalicji po wygranych przez CDU/CSU wyborach parlamentarnych „era Schrödera” dobiegła końca. Po powstaniu rządu Angeli Merkel, pierwszych deklaracjach oraz pierwszych sukcesach w polityce europejskiej (rozwiązanie sporów o Nową Perspektywę Finansową) wzrosło oczekiwanie, że Niemcy w trakcie swojego przewodnictwa w Radzie UE będą w stanie przedstawić realistyczny plan przełamania impasu integracyjnego w Unii Europejskiej. Poza tym pierwsze zagraniczne wizyty kancelarz Merkel oraz ich kolejność – Francja, Bruksela, Londyn, Warszawa – były sygnałem, że rząd Niemiec bardzo poważnie traktuje potrzebę reformowania Unii i od samego początku stara się pozyskać sprzymierzeńców dla swojej sprawy<sup>30</sup>.

Również w odniesieniu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dało się zauważyć nowe sygnały, będące echem koncepcji chadeckich z początku roku. Pierwszych istotnych szczegółów dostarcza tutaj umowa koalicyjna pomiędzy CDU/CSU a SPD, podpisana w listopadzie 2005 r. Po pierwsze, podkreśliła ona, że EPS powinna być polityką ambitną i zróżnicowaną. Po drugie, umowa koalicyjna wyrażała wolę rozwijania współpracy z państwami Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu, opartej na wspólnocie wartości<sup>31</sup>. Był to tym samym sygnał wskazujący, że zainteresowanie Niemiec nie ogranicza się tylko do Europy Wschodniej, ale obejmuje obszar postsowiecki w szerszym znaczeniu. Po trzecie, w odniesieniu do stosunków niemiecko-rosyjskich podkreślono, że mają się one odbywać w duchu przyjaźni i zaufania, sprzyjającym zaangażowaniu się innych sąsiadów. Za kolejny ważny cel uznano wspieranie politycznych i gospodarczych reform na Ukrainie oraz popieranie jej w drodze do Europy<sup>32</sup>. Podobnie opowiedziano się za bardziej stanowczą polityką UE wobec Białorusi. Tym samym podkreślono, że niemieckie interesy w Europie Wschodniej nie ograniczają się li tylko do Rosji, ale i obejmują inne państwa postsowieckie. Oznacza to, że nowy rząd dystansuje się wobec schröderowskiej polityki *Russia first*. Przy czym trzeba pamiętać, że nie oznacza to zmiany priorytetów niemieckiej polityki zagranicznej, tylko co najwyżej jest drobnym przesunięciem akcentów.

Rzeczywiście, kolejne miesiące pokazały, że nie tyle zmieniła się treść polityki Niemiec wobec Rosji, co jej styl i nadanie jej bardziej rzeczowego charakteru<sup>33</sup>. Przesunięcie akcentów w stosunkach z Rosją jest zapewne też uwarunkowane tym, że na czele rządu stoi kobieta – w obecnej konstelacji trudno jest mówić o pielęgnowaniu prawdziwie „męskiej” przyjaźni pomiędzy przywódcami Niemiec i Rosji.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 15-17.

<sup>31</sup> Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und der SPD, *Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit*, Berlin, 11 XI 2005, s. 150.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>33</sup> Rządowi zależy na utrzymaniu dotychczasowej formuły partnerstwa z Moskwą m.in. ze względu na interesy gospodarcze i bezpieczeństwo energetyczne. Kancelarz Merkel nie zdystansowała się wobec decyzji budowy Gazociągu Północnego. W przeciwieństwie do Schrödera nie unika jednak nieprzyjemnych dla Putina tematów – podczas swojej wizyty w Moskwie nie omieszczała spotkań z opozycją i przedstawicielami ruchów demokratycznych. Por.: J. Trenkner, *Drang nach Westen. Władimir Putin kusi Niemców*, „Tygodnik Powszechny”, 16 X 2006.



## Reformowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Świadomość zbliżającego się przewodnictwa Niemiec w Unii Europejskiej i oczekiwanie od rządu Merkel konkretnych propozycji mogących przełamać impas konstytucyjny i kryzys tożsamościowy Unii Europejskiej przyczyniły się do rozwinięcia dyskusji na temat reformowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a także miejsca Ukrainy w konstelacji europejskiej.

Dodatkowym impulsem była rezolucja Parlamentu Europejskiego z marca 2006 r. To właśnie ta instytucja, która jeszcze rok wcześniej nawoływała Komisję Europejską do zbadania możliwości członkostwa Ukrainy w UE, tym razem z ogromną rezerwą odniosła się do przyszłych rozszerzeń Unii Europejskiej i przypominała o ograniczonej zdolności absorpcyjnej UE. Parlament wezwał też Komisję oraz Radę, aby przedstawiły w odniesieniu do tych krajów europejskich, którym nie zaoferowano perspektywy członkostwa, propozycję utrzymania bliskich i wielostronnych stosunków z UE<sup>34</sup>.

## Nowe koncepcje integracyjne – wkład naukowy i polityczny

Dyskusja koncentrowała się w głównej mierze na problemie przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej i ewentualnej alternatywy dla tego działania. Znamienne jest to, że dotyczyła ona zarówno państw, którym już stworzono perspektywę członkostwa (Turcja i kraje Bałkanów Zachodnich), jak i wschodnich sąsiadów objętych EPS, wobec których systematycznie unikano konkretnych deklaracji. Warto zauważyć, iż niemieckie kręgi naukowe i polityczne, które jeszcze dwa–trzy lata wcześniej z dystansem i powściągliwością odnosiły się do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, nagle prześcigały się w propozycjach i koncepcjach nowego porządku w Europie<sup>35</sup>.

Iris Kempe z monachijskiego Centrum Polityki Stosowanej postulowała stworzenie „nowej polityki wschodniej” (*neue Ostpolitik*), która poprzez zróżnicowane traktowanie partnerów objętych programem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa byłaby najskuteczniejszą odpowiedzią zarówno na wydarzenia w Europie Wschodniej, jak i na kryzys Unii Europejskiej. Ta europejska polityka wschodnia miałaby opierać się na trzech filarach: wspieraniu procesów demokratyzacji w regionie (przede wszystkim w odniesieniu do Białorusi), zredefiniowanej roli Rosji i wciągnięciu jej w politykę europejską oraz pogłębieniu integracji europejskiej<sup>36</sup>. W odniesieniu do ostatniego punktu Kempe zaproponowała stworzenie nowych form integracyjnych, które

<sup>34</sup> Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia 2005 r. (2005/2206(INI))*, P6\_TA-PROV (2006) 0096, Strasburg, 16 III 2006. *Notabene*, rezolucja ta została zainicjowana przez niemieckiego chadeka, Elnara Broka, który w 2005 r. opracowywał stanowisko CDU/CSU wobec przezwyciężenia kryzysu integracji europejskiej.

<sup>35</sup> Por.: C. Atiglan, D. Klein, *EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft*, Arbeitspapier der Konrad Adenauer Stiftung, nr 158, Berlin–Sankt Augustin 2006.

<sup>36</sup> I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen*, „Osteuropa” 2005, nr 9, s. 32–34; przedruk w: „Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, CAP-Analyse”, nr 2, maj 2006.

różniłyby się od pełnego członkostwa w UE i bazowałyby przede wszystkim na pierwiastku funkcyjnym (np. wspólnota infrastruktury oparta na europejskiej sieci dróg). Kempe postulowała też potrzebę debaty o stworzeniu instytucyjnej alternatywy wobec członkostwa („nie” dla członkostwa, „tak” dla stowarzyszenia)<sup>37</sup>. Tym samym nawiązała do swoich wcześniejszych koncepcji wielopoziomowej Europy (*multi-layered-Europe*) obejmującej wszystkie państwa Europy, które w różnym stopniu, w zależności od swoich możliwości i zainteresowań, byłyby w tę integrację zaangażowane<sup>38</sup>. Publikacje Kempe, jak się wkrótce okaże, miały największy wpływ na formowanie nowych koncepcji politycznych w Niemczech.

Kolejna interesująca koncepcja naukowa jest autorstwa Barbary Lippert z berlińskiego Instytutu Polityki Europejskiej. Proponuje ona zawarcie z państwami Europy Wschodniej i południowego Kaukazu „układów stowarzyszeniowych nowego typu”, koncentrujących się na modernizacji i stabilizacji tych państw. Lippert szczegółowo zdefiniowała, czym miałyby się one różnić od dotychczasowych umów o partnerstwie i współpracy. Poza tym zaproponowała stworzenie Europejskiej Konfederacji Zadań (*Europäische Aufgabenkonföderation*), obejmującej wszystkie zainteresowane państwa kontynentu i organizacje regionalne, która dla krajów postsowietycznych mogłaby się stać trwałą alternatywą wobec członkostwa w UE<sup>39</sup>.

Podobnie warte wzmianki są rozważania polityków CDU. W kręgach chadecji od dawna dużym poparciem cieszyła się koncepcja alternatywnego dla rozszerzenia UE rozwiązania opartego na doświadczeniach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Koncepcja ta, zwana EOG Plus (*EWG Plus*), miałaby opierać się na integracji gospodarczej i być wzbogacona o inne dodatkowe obszary, takie jak ochrona środowiska i wspólna polityka wewnętrzna i bezpieczeństwa. Koncepcja ukazuje możliwości w miarę szybkiego uczestnictwa w pewnych aspektach integracji europejskiej<sup>40</sup>.

Wszystkie trzy powyższe koncepcje mają podobny charakter – są propozycjami mającymi skutecznie utrzymać potencjalnych interesantów za drzwiami UE. Oferują one wprowadzić pewne formy integracji i współpracy, ale ma ona odbywać się poza obszarem Unii Europejskiej. W odniesieniu do takich koncepcji używa się niekiedy określenia „uprzywilejowane partnerstwo”. Jest to kolejne, obok „europejskiej perspektywy”, pustosłowie znaczeniowe. Pierwotnie koncepcja ta, przedstawiona m.in. przez Matthiasa Wissmanna, przewodniczącego Komisji Bundestagu ds. Unii Europejskiej, miała być alternatywą dla członkostwa Turcji w UE<sup>41</sup>. Potem używano jej w odniesieniu do innych państw europejskich.

W przeciwieństwie do „uprzywilejowanego partnerstwa”, nowsza propozycja Wissmanna ma diametralnie inny charakter. Polityk ten proponował państwom

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>38</sup> I. Kempe, W. van Meurs, *Toward a multi-layered Europe, Prospects and risks beyond EU Enlargement*, „CAP Working Paper” 2002, nr 11.

<sup>39</sup> B. Lippert, *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik*, „Integration” 2006, nr 2.

<sup>40</sup> CDU, *Europa-Manifest der CDU*, (Uchwala Zarządu Chrześcijańskich Demokratów Republiki Federalnej Niemiec), 22 III 2004, s. 8.

<sup>41</sup> M. Wissman, *Eine „privilegierte Partnerschaft” als eine Alternative zur EU-Vollmitgliedschaft der Türkei*, Pressesgespräch, 22 I 2004, [http://www.cdu.de/doc/pdf/c/01\\_22\\_04\\_priv\\_partnerschaft\\_wissmann.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/c/01_22_04_priv_partnerschaft_wissmann.pdf) (stan z 11 XI 2006).

postsowieckim, Turcji i krajom Zachodnich Bałkanów model „stopniowego członkostwa” – systematycznego pogłębiania stopnia integracji z UE. Punktem wyjścia miałyby być Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, ostatnim etapem – pełne uczestnictwo we wspólnym rynku<sup>42</sup>. To tak zwane „członkostwo minus” dopuszczałoby (*sic!*) udział państw zainteresowanych w procesie decyzyjnym.

## Niemieckie propozycje modyfikacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

### Oświadczenie rządu w sprawie polityki europejskiej

O ile umowa koalicyjna była sygnałem nowego rozłożenia akcentów w polityce zagranicznej, tak oświadczenie rządu ogłoszone 11 maja 2006 r. w Bundestagu dostarczyło pierwszych informacji o priorytetach Niemiec w trakcie ich przewodnictwa w UE. W wystąpieniu tym kanclerz Merkel przedstawiła stanowisko rządu w sprawie wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską i podkreśliła potrzebę „przedefiniowania” Unii Europejskiej. W oświadczeniu rządu niemieckiego w istotny sposób odniesiono się do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Podkreślono zarówno potrzebę jej rozwoju, jak i bardziej zróżnicowanego traktowania partnerów. Szczególnie adresatom EPS, którzy, choć do tego aspirują, nie będą mogli stać się członkami UE, powinno zaoferować się, oprócz więzów handlowych, także pewną formę współpracy politycznej<sup>43</sup>. Tym samym, wystąpienie kanclerz Merkel, utrzymane w duchu artykułu Schäublego, potwierdziło, że Niemcy wobec takich państw jak Ukraina rozważają stworzenie „europejskiej perspektywy” i unikają, jeśli *de facto* nie negują, oferowania „perspektywy członkostwa”.

W czasie powstawania tego artykułu bardziej konkretne plany Niemiec wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie są jeszcze znane. Jednakże na podstawie wypowiedzi czołowych polityków, przecieków z ministerstwa spraw zagranicznych oraz informacji prasowych można przedstawić zarys niemieckich koncepcji.

### EPS Plus

Najwięcej szczegółów dotyczących propozycji wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dostarczył artykuł w lipcowym wydaniu „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, w którym nieoficjalnie relacjonowano przebieg prac prowadzonych w sztabie planowania ministerstwa spraw zagranicznych<sup>44</sup>.

Z publikacji tej wynika, że Niemcy planują przeprowadzenie znacznych zmian w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, zwiększających znaczenie krajów postsowiec-

<sup>42</sup> Idem, *Das Modell der gestuften Mitgliedschaft. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU*, „Internationale Politik” 2006, nr 5.

<sup>43</sup> Bundesregierung, *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel*, Berlin, 11 V 2006.

<sup>44</sup> K.F., *Europäische Union: Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 3 VII 2006.

kich. Zmiany te miałyby polegać na wprowadzeniu różnicowania partnerów na tzw. „europejskich sąsiadów” (Europa Wschodnia i Południowy Kaukaz) i „sąsiadów Europy” (pozaeuropejscy członkowie z obszaru śródziemnomorskiego). Europejscy sąsiedzi mieliby zostać objęci tzw. polityką EPS Plus – otrzymać dodatkową pomoc finansową i zostać w większym stopniu zintegrowani z UE. Zaproponowane miałyby im zostać partnerstwo na rzecz modernizacji, stanowiące bodziec do transformacji i zbliżenia z UE (echa modelu Lippert)<sup>45</sup>.

Zgodnie z ujawnionymi informacjami istotą planowanego partnerstwa na rzecz modernizacji miałyby być rozszerzenie obszaru działania prawa wspólnotowego na europejskich sąsiadów. Podstawą byłyby tutaj dwustronne lub regionalne porozumienia sektorowe, podobne do modelu współpracy UE ze Szwajcarią. Co więcej, w planach niemieckich posunięto się do propozycji, aby państwa te otrzymały status obserwatorów w procesie decyzyjnym UE w dziedzinach, w jakich przyjęły prawo wspólnotowe. Poza tym europejscy sąsiedzi powinni otrzymać możliwość uczestniczenia we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez przyłączanie się do wspólnych deklaracji i działań<sup>46</sup>. Kwestia członkostwa zaś, w myśl majowego wystąpienia kanclerz Merkel, pozostawałaby otwarta, tak aby nie powstała fałszywa alternatywa „w UE albo poza nią”<sup>47</sup>.

Ten przeciek z niemieckiego sztabu planowania pozwala wyciągnąć kilka interesujących wniosków. Po pierwsze, Niemcy dążą do dywersyfikacji państw objętych EPS, na europejskich sąsiadów i sąsiadów Europy. Po drugie myślą tym samym o stworzeniu polityki *stricto* regionalnej wobec Europy Wschodniej. Po trzecie, przez nadanie europejskim sąsiadom statusu obserwatora, chcą im tak naprawdę zaproponować kolejne członkostwo drugiej kategorii – same obowiązki, żadnych praw. Po czwarte, EPS Plus ma więc być sposobem na uniknięcie odpowiedzi na pytanie o dalsze rozszerzenie UE. Po piąte, biorąc pod uwagę rozwój i ambicje państw regionu, EPS Plus miałaby być *de facto* polityką UE wobec Ukrainy.

### ***Ostpolitik* – europejska polityka wschodnia**

Wraz ze zbliżaniem się niemieckiego przewodnictwa w Radzie UE pojawiły się wypowiedzi sugerujące, że koncepcje Berlina nie ograniczają się jedynie do reformy EPS i powstrzymania ambicji członkowskich europejskich sąsiadów, ale dążą, w myśl koncepcji Kempe, do stworzenia nowej europejskiej polityki wschodniej – tzw. *Ostpolitik*.

Zarys nowej *Ostpolitik* przedstawiony został przez ministra spraw zagranicznych Steinmaiera podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw UE we wrześniu 2006 r. W następnych tygodniach koncepcję tę sprecyzowano. Polityka ta miałaby się opierać na trzech głównych filarach: 1) Europejskiej

<sup>45</sup> *Ibidem*; por. też: Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, „Biuletyn PISM”, 22 IX 2006, s. 1692.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Polityce Sąsiedztwa, która już obecnie przyczynia się do wspierania stabilizacji i demokratyzacji w regionie i w związku z tym powinna być dalej przez Unię Europejską realizowana; 2) rozbudowaniu stosunków UE z Federacją Rosyjską i oparciu ich na nowym układzie, zastępującym wygasający wkrótce układ o partnerstwie i współpracy, oraz zakotwiczeniu Rosji w Europie („zbliżenie przez włączenie” oraz stworzenie „wspólnego obszaru energetycznego”); 3) wypracowaniu strategii wobec Azji Centralnej z racji rozbudowy partnerstwa energetycznego i utrzymania stabilizacji w regionie (łącznie z Afganistanem)<sup>48</sup>.

Z koncepcji tej można wyciągnąć następujące wnioski: Po pierwsze, stosunki z obszarem postsowieckim będą miały priorytetowe znaczenie podczas niemieckiej prezydencji w UE. Po drugie, to dialog energetyczny z byłymi republikami radzieckimi będzie głównym przedmiotem tych stosunków.

Wbrew obawom polskich analityków nie wydaje się, że plany uwzględnienia Rosji w tej koncepcji oznaczają wolę powrotu do cichego uznawania tych krajów za rosyjską strefę wpływów<sup>49</sup>. Co jednak jest prawdopodobne, to fakt, że w ramach europejskiej „Ostpolitik”, skupiającej się na państwach postsowieckich w szerokim rozumieniu tego słowa (Europa Wschodnia, Południowy Kaukaz, Azja Centralna), znaczenie Ukrainy czy Moldawii, podobnie jak to się stało w przypadku EPS, ulegnie zmniejszeniu.

Niezależnie od tego, jak interesująco brzmią te koncepcje, trzeba pamiętać, że są to na tym etapie jedynie propozycje polityki opracowywane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Dokumenty te są wprawdzie istotne, jeśli chodzi o wyczucie tendencji i kierunku planowanych zmian, ale nie mają one żadnej mocy prawnej.

## Studzenie niemieckich ambicji

Dopiero oświadczenie rady gabinetowej z listopada 2006 r. jest tak naprawdę pierwszym oficjalnym dokumentem prezentującym niemieckie priorytety na czas przewodnictwa w Unii Europejskiej. W odniesieniu do interesującego nas obszaru, podkreślono potrzebę wyznaczenia granic UE, które jednak nie przypominałyby nowej żelaznej kurtyny. Z państwami, które nie mogą stać się członkami UE, powinna być rozwinięta współpraca w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, opartej na wspólnych wartościach i współuczestniczeniu w bezpieczeństwie i dobrobycie<sup>50</sup>.

Z powyższego dokumentu można wyczytać, że Unia Europejska nie może pozwolić sobie na dalsze rozszerzenie, a EPS jest polityką alternatywną wobec członkostwa. Propozycja rozwinięcia współpracy w ramach EPS pozwala też wyciągnąć

<sup>48</sup> NZZ Online, *EU will Beziehungen zu Russland neu bestimmen*, „Neue Zürcher Zeitung”, 2 IX 2006; R. Silberberg, *Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung*, Rede von Staatssekretär Silberberg, Berlin, 4 X 2006; F.-W. Steinmeier, *Polen und Deutschland – Gemeinsam Europas Zukunft gestalten – Rede von Bundesaußenminister Steinmeier zur Eröffnung des Akademischen Jahres an der Viadrina-Universität in Frankfurt (Oder)*, Frankfurt n. Odra, 26 X 2006.

<sup>49</sup> Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE...*, s. 1692.

<sup>50</sup> Bundesregierung, *Erklärung des Bundeskabinetts zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Berlin, 5 XI 2006.

wniosek, że, w przeciwieństwie do wcześniejszych doniesień, Niemcom będzie zależało nie tyle na regionalnym zróżnicowaniu tej polityki, co na ulepszeniu wdrażania.

Problem polega na tym, że aby nadać inny kurs Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, Niemcy muszą uzyskać wsparcie innych członków UE. Służyły temu m.in. konsultacje polityczne, które kanclerz Merkel przeprowadziła na jesieni 2006 r. z niektórymi państwami UE i z Przewodniczącym Komisji Europejskiej.

Na obecnym etapie wydaje się, iż Niemcy nie są w stanie przeforsować swoich planów w Unii Europejskiej. Wprawdzie naturalnym ich sojusznikiem są państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Litwa, Słowacja), dla których europeizacja obszaru postsowieckiego ma pierwszorzędne znaczenie ze względu na ich bezpieczeństwo, waga głosów tych państw w Unii Europejskiej jest jednak zbyt mała. Niemcy potrzebują poparcia innych dużych państw UE. Problem polega na tym, że są to kraje (Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja), które z zasady sprzeciwiają się dzieleniu EPS i przesuwaniu centrum grawitacji europejskiej na wschód, co zresztą już udowodniły w fazie tworzenia tej polityki.

Interesującym jest też fakt, że wizja stworzenia nowej *Ostpolitik*/Europejskiej Polityki Wschodniej została w wyżej omówionym oświadczeniu rządu całkowicie pominięta. Wprawdzie uznaje się jej główne elementy (znaczenie kwestii bezpieczeństwa energetycznego i rozwijanie współpracy w ramach EPS) za priorytetowe, to wydaje się, że Niemcy nie tyle będą forsować stworzenie takiej polityki, co skupią się w trakcie swojego przewodnictwa na rozwijaniu stosunków UE z obszarem postsowieckim i dialogu energetycznym z tymi krajami. Przypuszczenie to potwierdza też wystąpienie kanclerz Merkel w Berlinie<sup>51</sup>. Poza tym wydaje się, że sama nazwa *Ostpolitik*, odwołująca się do odważnej polityki kanclerza Brandta (SDP) z lat 70., nie znalazła wystarczającego poparcia chadecji<sup>52</sup>.

### Podsumowanie: rokowania na przyszłość

Wszystko wskazuje na to, że w przeciwieństwie do pierwotnych planów, rząd niemiecki przyjmie bardziej umiarkowaną pozycję wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i stosunków ze Wschodem.

Jeśli więc nie nowa polityka, to co?

Wydaje się, że rząd niemiecki nie tyle proponuje nową koncepcję, co będzie kładł szczególny nacisk na polepszenie implementacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W tym właśnie tonie pozostaje deklaracja rządu z listopada 2006 r., taki też będzie priorytet Komisji Europejskiej w 2007 r., po opublikowaniu krytycznego

<sup>51</sup> A. Merkel, *Europapolitische Grundsatzrede der Bundeskanzlerin*, „Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik”, 8 XI 2006.

<sup>52</sup> Nie bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, że ta pierwsza *Ostpolitik* była dialogiem ze Związkiem Radzieckim, opartym na wspólnocie interesów i różnicy wyznawanych wartości. Obecna współpraca ze Wschodem ma zaś opierać się również na wspólnocie wartości.

raportu na temat realizacji EPS<sup>53</sup>. Zgodnie z tą myślą podpisana została również, w październiku 2006 r., deklaracja ze wspólnego europejsko-ukraińskiego szczytu, która stwierdza, że Unia Europejska pragnie pogłębić współpracę z Ukrainą w ramach tworzenia strefy wolnego handlu, polityki energetycznej i wizowej<sup>54</sup>. Oczekuje się więc, że w trakcie niemieckiego przewodnictwa nastąpi faza poprawiania błędów i ulepszania EPS poprzez tworzenie nowych inicjatyw.

Realne jest, że wychodząc naprzeciw żądaniom państw południowych, Niemcy raczej skupią się na obszarze postsowieckim, a nie na dążeniu do formalnego podzielnia EPS, dzięki czemu Portugalia, obejmująca w drugiej połowie 2007 r. przewodnictwo w UE, będzie mogła nawiązać do osiągnięć Niemiec i dla równowagi skupić się na ulepszaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw basenu Morza Śródziemnego. Za takim rozwiązaniem przemawia deklaracja rządu niemieckiego o woli ścisłej współpracy z Portugalią i Słowenią – kolejno przejmujących po Niemczech przewodnictwo w Radzie UE, co ma przyczynić się do wzrostu kontynuacji polityki europejskiej, a w efekcie do sukcesu procesu odnowy UE<sup>55</sup>.

Podobnie nie można oczekiwać, że Niemcy będą dążyć do zaproponowania Ukrainie, Mołdawii czy Gruzji jakiegokolwiek, nawet najbardziej odległej perspektywy członkostwa. Wyżej wspomniana deklaracja z europejsko-ukraińskiego szczytu zawiera konstatację, że Unia Europejska i Ukraina na rozszerzenie nie są gotowe i nie sugeruje, że kiedykolwiek będzie to możliwe.

Podejmowanie tego tematu tak naprawdę nie leży w interesie ani UE, ani Ukrainy. Bowiem, jeśli pytanie o członkostwo postawić obecnie, trzeba by na nie odpowiedzieć negatywnie, co dla obu stron jest niekorzystne. Unia Europejska, zagrożona w konstytucyjnym i tożsamościowym kryzysie, nie może pozwolić sobie na składanie kolejnych obietnic, których być może jeszcze przez długi czas nie będzie w stanie spełnić. Zaoferowanie odległej i mało sprecyzowanej „perspektywy perspektywy” związałoby Unię Europejską na dziesięciolecia, a Ukraina stałaby się drugą Turcją. Kategoryczne „nie” zaś może doprowadzić do odsunięcia się Ukrainy od Europy i dryfowanie w kierunku Moskwy. Dlatego też na chwilę obecną najlepszym rozwiązaniem wydaje się unikanie udzielania wiążących odpowiedzi w tej kwestii i w zamian koncentrowanie się na maksymalizowaniu korzyści płynących z oferty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Takie podejście ma jednakże również swoje złe strony: pozostawienie kwestii członkostwa w zawieszeniu jest wprawdzie „wygodne” dla członków Unii, dla państw zainteresowanych może jednak być dowodem braku szczerości w postępowaniu UE, gdyż w istocie nie rozwiązuje podstawowego problemu – braku włączania wschodnich partnerów w procesy decyzyjne. Unia Europejska domaga się od sąsiadów przeprowadzenia poważnych reform ustrojowych i dostosowania się do

<sup>53</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Legislative and Work Programme 2007*, COM (2006) 629 final, Bruksela, 24 X 2006.

<sup>54</sup> General Affairs and External Relations Council, Joint press statement: EU-Ukraine Summit, Helsinki, 27 X 2006, Por.: D. Bilefski, *EU „not ready” to invite Ukraine to join the bloc. Caution accompanies expansion fatigue*, „International Herald Tribune”, 27 X 2006.

<sup>55</sup> Bundesregierung, *Erklärung des Bundeskabinetts...*

norm europejskich, w zamian jednak nie stwarza możliwości udziału w procesach podejmowania decyzji. A w istocie jedynie to się liczy.

„Ukrainie proponujemy ciepłą i wygodną poczekalnię”<sup>56</sup>, mówi się w niemieckich kręgach rządowych. Tyle że na tej stacji pociąg jadący w kierunku członkostwa w Unii się nie zatrzymuje.

**Deutschland gegenüber der Europäischen Nachbarschaftspolitik  
mit einer besonderen Berücksichtigung der Ukraine  
Zusammenfassung**

Im Januar 2007 übernimmt Deutschland für ein halbes Jahr die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Man weiß, eine der Hauptprioritäten der Regierung Angela Merkel wird die Korrigierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Entwicklung der EU-Beziehungen zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion sein.

Somit ist eine Änderung der Stellung der BRD zu der ENP zu sehen, die in Deutschland vor allem als Ostpolitik und *de facto* für die Ukraine gilt. Berlin reagierte ursprünglich mit Reserve auf die Schaffung einer neuen Nachbarschaftspolitik, was in einem großen Ausmaß durch die deutsche Vision des Machtstruktur in Europa, die als die Einstellung „*Russia first*” bezeichnet wird, bedingt wird. Nach der Machtübernahme wurde diese Stellung wesentlich modifiziert: wenn auch die Beziehungen zu Russland weiterhin eine Priorität darstellen, ist die Zusammenarbeit Deutschlands mit den anderen Ländern in der Region von anständigen Beziehungen zu Moskau nicht mehr abhängig.

Die ENP zeige sich schnell als ein nicht ausreichendes EU-Angebot für Ostnachbarn, die nicht nur mit der EU zusammenarbeiten wollen, sondern in der Zukunft ihre Mitglieder werden möchten. Es wurde u. a. durch Ereignisse in der Ukraine im Jahre 2004 sichtbar. In dem Zusammenhang erschienen Stimmen zum Thema einer ENP-Reform und ihrer Anpassung an die Erwartungen solcher Länder, wie die Ukraine. Anschließend wurden Konzepte entwickelt, die diesen Staaten verbesserte Zusammenarbeitsformen mit der EU anbieten, die außerhalb der sämtlichen EU-Strukturen liegen.

In diesem Geiste spricht auch die deutsche Regierung. Alles zeigt darauf hin, dass im Gegensatz zu den ersten kühnen Signalen aus dem Außenministerium die ENP-Modifizierung einen wohl kosmetischen Charakter haben wird.

---

<sup>56</sup> B. T. Węgliński, *Niemcy tworzą wschodnią politykę UE*, „Gazeta Wyborcza”, 18 X 2006.



## **CZĘŚĆ CZWARTA**

### **WYZWANIA WSPÓŁPRACY POLSKI I NIEMIEC**

Janusz Sawczuk

## **POLSKA W POLITYCE NIEMIEC. GENEZA NOWEGO ETAPU SĄSIEDZTWA ORAZ IMPLIKACJE WSPÓŁCZESNE**

Przełom polityczny 1989–1991 i pierwsze lata po zjednoczeniu Niemiec wniosły do postrzegania Polski przez ten kraj wiele nowych elementów. Do 1989 r. Polska, jako część bloku wschodniego i jego ważny obszar na styku z państwami niemieckimi, była ze względów strategicznych oraz ze względu na powojenną historię i kontrowersje wokół kwestii granicy na Odrze/Nysie<sup>1</sup> partnerem niezwykle ważnym, ale i bardzo trudnym<sup>2</sup>. W 1987 r. Kohl, widząc fazę dynamicznej kooperacji w relacjach Wschód–Zachód i coraz większe szanse na uruchomienie procesu likwidacji podziału Europy i zjednoczenie Niemiec – zgodnie z brukselską deklaracją Busha z 30 maja 1989 r. – coraz intensywniej zaczął apelować do czterech mocarstw o wniesienie sprawy zjednoczenia „na wokandę historii”<sup>3</sup>. W potencjalnej rozgrywce wokół kwestii niemieckiej karta polska była dla RFN jedną z najważniejszych, bowiem ze zjednoczeniem łączyła się sprawa granic zjednoczonego suwerena niemieckiego i ewentualna ostateczność granicy na Odrze i Nysie. RFN od czasu układów z 1970 r. twierdziła, że uznaje i szanuje granice, ale ich ostateczny kształt będzie związany z negocjacjami wokół końcowych uregulowań, leżących w gestii wielkiej czwórki odpowiedzialnej „za Niemcy jako całość”. Presja na Warszawę związana była z pragnieniem pospiesznego wykreowania mniejszości niemieckiej w Polsce spośród ludności autochtonicznej jako instytucji o zagwarantowanym statusie prawnym, zakotwiczonym w międzynarodowych konwencjach. Jej byt miał się nierozzerwalnie

<sup>1</sup> Z nowszych prac por.: D. J. Allen, *The Oder-Neisse Line. The United States, Germany and Poland and Germany in the Cold War*, Westport 2003.

<sup>2</sup> Por. charakterystyki i oceny: K.-R. Korte, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989*, Stuttgart 1998.

<sup>3</sup> Por. szerzej w tej kwestii: J. Sawczuk, *Od status quo do Planu Kohla. Geneza zjednoczenia Niemiec w świetle opublikowanych dokumentów Urzędu Kanclerskiego (1989 r.)*, Opole 2005.

wiązać z przygotowywaniem argumentów demograficzno-terytorialnych na wypadek przewidywanych rozmów pokojowych dotyczących zjednoczenia.

Od rządu komunistycznego RFN u schyłku lat 80. nie mogła nic w tej kwestii uzyskać, stąd też zachodnioniemiecka ocena relacji z Polską nie była nazbyt pochlebna. Kohl, mówiąc rozmówcom węgierskim latem 1989 r. o relacjach z Polską, uważał stosunki z Warszawą po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. za rozczarowujące. Nie krył pragnienia, by w owych stosunkach „nie doszło do drugiego takiego rozczarowania”. W ten sposób tłumaczył, dlaczego nie chciał udzielić wsparcia rządowi polskiemu i nie chciał złożyć, podobnie jak Bush, wizyty w Warszawie po wyborach czerwcowych 1989 r.<sup>4</sup>

Kancelarz, wykorzystując trudne położenie ekipy Rakowskiego, ale i jego nowe sygnały otwarcia na RFN<sup>5</sup>, podjął co prawda u schyłku 1988 r. rozmowy o kształcie stosunków polsko-niemieckich, ale negocjując z Polską, bacznie śledził również wewnątrzpolski dialog pomiędzy władzą a opozycją i liczył na większe efekty w Kontaktach z ludźmi Sierpnia '80<sup>6</sup>. Ich odważne podejście do problemu likwidacji podziału Niemiec oraz otwarcie na kwestię ochrony języka i kultury obywateli polskich, którzy do 1945 r. byli obywatelami Niemiec i mimo obywatelstwa polskiego deklarowali swoją „niemieckość” budziły wielkie zainteresowanie RFN.

Latem 1989 r. do Bonn przyjechali najważniejsi przedstawiciele polskiej opozycji i zostali przyjęci przez Kohla 7 lipca 1989 r. Na jej czele stał Bronisław Geremek, przewodniczący Komitetu Obywatelskiego w powstałym po wyborach czerwcowych sejmie. Na plan pierwszy w rozmowach z delegacją „Solidarności” wysunęły się natychmiast sprawy gospodarcze<sup>7</sup>. Ale w odróżnieniu od kroków pomocowych podjętych wobec Węgier, Kohl zachowywał wstrzemięźliwość wobec Polski. Chciał – jak się zdaje – osiągnąć dwa cele. Obiecując pomoc, z jednej strony chciał powstrzymać możliwy negatywny scenariusz rozwoju wydarzeń w Polsce na skutek nadmiernych politycznych żądań opozycji lub zbyt nerwowych reakcji władz, z drugiej natomiast nie zamierzał wychodzić naprzeciw konkretnym oczekiwaniom finansowym (np. kredytowym) Polaków<sup>8</sup>. Uprowadzając Geremka, zablokował ewentualną dyskusję na temat ustanowienia konkretnej kwoty poręczeń kredytowych Hermesa dla Polski, oceniając ten postulat Polaków jako nierealny i proponując w zamian otwartą górną granicę poręczeń, co z pozoru wielkoduszne – pozbawione było właściwie konkretności. Geremek skromnie stwierdzał, że nie chodzi o pieniądze, a bardziej o zaangażowanie Zachodu we wsparcie polskich reform<sup>9</sup>. Można to było odczytać jako zgodę na niemieckie niesprecyzowane wyobrażenia o pomocy finansowej, ale jednocześnie strona polska wystąpiła wobec Kohla z całym szeregiem konkretnych ocze-

<sup>4</sup> Pot.: *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit Sonderakten des Bundeskanzleramtes 1989/1990*, Bearbeitet von H. J. Küsters und D. Hofmann, München 1998, s. 381.

<sup>5</sup> K. Malinowski, *Polityka RFN wobec Polski w latach 1982–1991*, Poznań 1997.

<sup>6</sup> W kwestii podjętych jesienią 1988 r. negocjacji Teltschik-Kucza, zob.: K. Malinowski, *op. cit.*, s. 94–208.

<sup>7</sup> Pot.: *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit...*, por. protokół spotkania, s. 339–345.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Por. następujący fragment protokołu: „[...] Auf die Lageentwicklung in Polen eingehend, stellt Prof. Geremek fest, es gehe hier nicht um Geld des Westens, es gehe vielmehr um das Engagement des Westens für die Reformen in Polen, denn davon hänge auch die Zukunft Europas ab”.

kiwań gospodarczych: proszono o krótkoterminową pomoc w celu polepszenia zaopatrzenia w artykuły spożywcze, wsparcie przy staraniach o zmniejszenie ciężaru spłaty długów poprzez restrukturyzację zadłużenia w stosunku do Klubu Paryskiego i przy redukcji zadłużenia Polski u wierzycieli zachodnich, długofalowe zwiększenie zaangażowania inwestycyjnego w Polsce oraz pomoc w przechodzeniu od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej<sup>10</sup>. W zamian Geremek deklarował gotowość do ożywienia niemieckiej kultury w Polsce, rozwoju niemiecko-polskich stosunków kulturalnych i wspierania języka niemieckiego, co chciano finansować ze zrestrukturyzowanego kredytu Jumbo, a w przypadku braku takich możliwości, ze środków polskich<sup>11</sup>. Choć termin „mniejszość niemiecka” nie pojawił się w czasie rozmów, słowa Geremka były sygnałem większej przychylności wobec ewentualnych rozwiązań mniejszościowych w stylu węgierskim.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że etniczni Niemcy niewysiedleni z Węgier w wyniku transferu poczdamskiego uzyskali na mocy porozumienia Budapesztu z Bonn w 1987 r. pełne prawa mniejszościowe i możliwość korzystania ze wsparcia finansowego RFN. Stanowisko węgierskie wobec etnicznych Niemców było faktycznie czymś nowym w postawach przywódców komunistycznych wobec zagadnień mniejszościowych. RFN uznawała jednak uzyskane rozwiązanie węgierskie za *Präzedenzfall* i pożądany model regulowania pozycji osób deklarujących swą niemieckość w relacjach z innymi krajami socjalistycznymi, a zwłaszcza z Polską, co dla tej ostatniej nie było sprawą prostą. Władze polskie bowiem, po wysiedleniach etnicznych Niemców i weryfikacji pod kątem tożsamości narodowej pozostałych mieszkańców przyłączonych do Polski terenów przedwojennych Niemiec, miały pełne prawo uznawać ich w większości za Polaków, w dodatku z pełnym słowiańskim rodowodem. Tymczasem właśnie dla nich, jako byłych obywateli III Rzeszy, a więc posiadających swoiste „pochodzenie niemieckie”, RFN domagała się teraz – wzorem rozwiązania węgierskiego – statusu mniejszości. Nie bez przyczyny był to więc dla Kohla jeden z owych „ciężkich problemów” w relacjach Warszawa-Bonn. Kohl najwyraźniej chciał mieć Niemców w Polsce na obszarach byłych wschodnich prowincji Niemiec zorganizowanych w instytucję mniejszościową i tworzących dogodny argument, ale i instrument nacisku, w przyszłościowej rozgrywce o rozwiązanie kwestii niemieckiej w najkorzystniejszym dla Niemiec kształcie terytorialnym.

Wstrzemięźliwość Kohla wobec Geremka w przededniu rozstrzygnięć w Polsce wydawała się zrozumiała: kanclerz nie wiedział, kto utworzy nowy rząd w Warszawie, czy będzie to rząd stabilny i czy będzie on w stanie dotrzymać przyjętych zobowiązań<sup>12</sup>. Ogólne z natury rzeczy obietnice sygnalizowały niemieckie wsparcie dla polskiego kierunku przemian, ale nie dawały świadectwa mocnego zaangażowania. Kohl potwierdzał zamiar przyjazdu do Polski, ale uzależniał go od dobrego finału rozmów polsko-niemieckich, co było rodzajem presji. Zapowiadał wygłoszenie na szczycie gospodarczym w Paryżu deklaracji popierającej procesy reform w Polsce i na Węgrzech, ale już w kwestii pomocy żywnościowej wskazywał na Wspólnotę

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 343.

Europejską, choć jednocześnie sugerował, iż tam, tak jak i w Klubie Paryskim, RFN może wiele zdziałać. Nie chciał się jednak wypowiadać w sprawie restrukturyzacji zadłużenia polskiego przez inne kraje zachodnie, mimo że w Paryżu miano na ten temat rozmawiać<sup>13</sup>. W sumie Kohl nie wyszedł poza deklarację wsparcia polskich reform zarówno w układzie bilateralnym, jak i międzynarodowym, a w stosunkach polsko-niemieckich poza formułę „poszanowania wartości i praw obu stron”<sup>14</sup>, co mogło zapowiadać jedynie dalszą twardą walkę w negocjacjach. Geremek świadom był zapewne wyczekującej postawy RFN, skoro na koniec rozmów jeszcze raz wręcz ostrzegął Kohla przed niebezpieczeństwem zaprzepaszczenia „oczekiwań i możliwości” w przypadku, gdyby nie miała nastąpić rychła poprawa sytuacji gospodarczej<sup>15</sup>.

Latem 1989 r. Kohl przerwał negocjacje z ekipą Rakowskiego, czekając na to, jak zostanie rozwiązany w Warszawie pat pomiędzy komunistami a opozycją, czekał też na nowy rząd, a gdy ten się wyłonił, natychmiast nawiązał z nim kontakt. Ale jednocześnie wywierał presję, wyraźnie uzależniając pomoc dla nowego rządu od jego przychylności dla postulatów niemieckich. Na szczycie gospodarczym państw zachodnich w Paryżu, bezpośrednio po wizycie Busha w Europie Środkowej, a przed zbliżającymi się obradami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego i państw-wierzycieli zrzeszonych w tzw. Klubie Paryskim, kanclerz chciał uzyskać zgodę dla swych koncepcji pomocy na rzecz państw reformatorskich. Kohl był zwolennikiem stworzenia mechanizmu podobnego do planu Marshalla (bez używania tej nazwy) i przekonywał Busha o potrzebie „jak najściślejszych uzgodnień” w tej materii – by odebrać Polsce możliwość swobody ruchu i zmusić ją do przyjęcia jednolitego stanowiska Zachodu<sup>16</sup>. Miał w tym oczywiście swój własny interes: chodziło o zachowanie siły Bonn w newralgicznych negocjacjach z Warszawą nad „całościowym pakietem” w stosunkach polsko-niemieckich.

Z chwilą wyłonienia się rządu Mazowieckiego Kohl natychmiast podjął inicjatywę bezpośredniego kontaktu z Warszawą. Po otrzymaniu wyczerpującej relacji ministra Norberta Blüma z wizyty u nowo wybranego premiera zaoferował mu wsparcie „na miarę możliwości”, co raczej wskazywało podtrzymanie dystansu, zasugerował szybkie wznowienie rozmów pełnomocników, stworzenie bezpośredniego kontaktu przez swego doradcę Teltschika. Kohlowi zależało na przyspieszeniu negocjacji i zakończeniu rozmów z Polską przed upływem roku<sup>17</sup>. Tu jego intencje

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 343-344. Por. zapis uzgodnionej wersji informacji dla prasy.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 344. Geremek mówił – według protokołu – co następuje: „[...] In der Tat sei heute in Polen das wichtigste politische Problem die Wirtschaft. Wenn es in den nächsten Monaten nicht wenigstens eine spürbare Verbesserung der Wirtschaftslage gebe, könnten die politischen Erwartungen und Möglichkeiten verspielt werden. [...] Es gebe heute die Chance einer Demokratisierung in Polen und eine Rückkehr seines Landes nach Europa. Dies hänge entscheidend von der Lösung der Wirtschaftsprobleme ab, bei der eine kluge Politik des Westens und selbstverständlich die Arbeit und das Engagement der Polen unerlässlich seien”.

<sup>16</sup> *Ibidem*. Por. następujący fragment listu Kohla do Busha: „[...] Zum anderen müssen neue westliche Hilfsmassnahmen aufs engste abgestimmt werden, damit sie konkreten und förderungswürdigen Projekten in Polen, vorzugsweise im Privatsektor, zugute kommen und Polen nicht – wie dies leider heute schon zwischen dem Pariser Club der ständigen Gläubiger und dem Londoner Club der Privatbanken der Fall ist – die westlichen Länder gegeneinander ausspielen kann”.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 384, dok. 31: Telefongespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Ministerpräsident Mazowiecki, 31. August 1989.

pokrywały się z polskimi, Mazowiecki bowiem również chciał szybkiego finału rozmów, ale też osiągnięcia przełomu w stosunkach polsko-niemieckich, gdyż – jak mówił Kohlowi – społeczeństwo polskie „życzyło sobie pojednania z Niemcami i poczucia, że żyje w bezpiecznych granicach”<sup>18</sup>. Mazowiecki wnosił więc – dosłownie w pierwszej wymianie zdań z Kohlem – do stosunków polsko-niemieckich kwestię bezpiecznych granic, czym bezpośrednio, jako nowy premier, włączał się do trwającej w RFN dyskusji na temat żądań „wypędzonych” i podnoszonego przez nich w debacie „zjednoczeniowej” problemu „granic z 1937 r.” Dla Kohla był to temat niezwykle niewygodny, albowiem m.in. z powodu tychże głosów utknęły wcześniej negocjacje polsko-niemieckie<sup>19</sup>. Drugim zasadniczym akcentem strony polskiej były kwestie gospodarcze; Mazowiecki sygnalizował trudności, zniecierpliwienie społeczeństwa, jego pragnienie szybkiej zmiany, konieczność dania znaku, że w sprawach gospodarczych między Polską a RFN możliwe są postępy<sup>20</sup>. Powrócił do kwestii poręczeń kredytowych Hermesa, których Geremek nie zdążył w rozmowie z Kohlem na początku lipca poruszyć, ale w nowej formule: wysokość tych poręczeń miała zostać skorelowana z potrzebami współpracy polskich i zachodnioniemieckich przedsiębiorstw, a nie wyznaczona mechanicznie, z czym Kohl zasadniczo się zgodził. Na prośbę Mazowieckiego dotyczącą wsparcia polskich starań o redukcję zadłużenia w Klubie Paryskim Kohl obiecał pomóc, acz z sygnałem, iż po stronie zachodnioniemieckiej (jeśli idzie o zadłużenie polskie wobec RFN) takie możliwości były ograniczone. Kanclerz ponownie dał Mazowieckiemu do zrozumienia, że mógłby przybyć z wizytą do Warszawy, ale jest ona możliwa wyłącznie po zamknięciu negocjacji nad „całym pakietem przedsięwzięć”. W tym też kontekście Mazowiecki sygnalizował, bez wymieniania szczegółów, „pozytywne zakończenie kwestii, na których szczególnie zależało kanclerzowi”<sup>21</sup>; można się było domyślać, iż był to sygnał w kwestii spraw mniejszościowych.

Wizyta Wałęsy w RFN i rozmowa z kanclerzem w tydzień po pierwszym bezpośrednim kontakcie Kohla z Mazowieckim przyniosła pogłębienie i wzmocnienie sygnalizowanych przez obie strony kwestii. Pierwszy bezpośredni kontakt Wałęsy z Kohlem nie miał wyłącznie charakteru kurtuazyjnego – podkreślał raczej wielką wagę przywiązywaną przez obóz „Solidarności” do kontaktów z RFN. Strona niemiecka chciała pojednania z Polską, miała świadomość, że „system wschodni upada”, a to otwiera „nowe szanse dla ludzi, dla praw człowieka i Europy”, która „obejmuje także Kraków, Pragę, Drezno i Lipsk”<sup>22</sup>. Kanclerz sygnalizował zatem już na wstępie rozmowy z Wałęsą związek między nowymi uregulowaniami w stosunkach

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> O swym stosunku do żądań wypędzonych mówił Kohl w rozmowie z Geremkiem. Sugerował wtedy, że nie będzie ulegał niczym naciskom, ale też bronił wypędzonych jako formacji politycznej, a także formuły, że choć Układ Warszawski obowiązuje, nie określa on przyszłości Niemiec w sensie jednoci, co oznaczało, że formuła uznania granicy obowiązuje do momentu zjednoczenia. Por. *ibidem*, s. 342-343.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 385.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Por. następujący *passus* zapisu protokołu rozmowy: „[...] MP Mazowiecki erklärt sich einverstanden und fügt hinzu, er denke, dass auch die Themen, die den Bundeskanzler besonders interessieren, zum Abschluss gebracht werden”.

<sup>22</sup> *Ibidem*, dok. 38: Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem Vorsitzenden der Gewerkschaft „Solidarität”, Wałęsa, Bonn, 7. September 1989, s. 399.

polsko-niemieckich, reformami polskimi a dalszym potencjalnym rozwojem sytuacji w NRD. Ujmował to dość dramatycznie i nie bez emocji: kwestie polsko-niemieckie stawały się bez mała kluczem „do sprawy”; ich fiasko będzie oznaczało katastrofę<sup>23</sup>. Ten wyraźny emocjonalny nacisk na Wałęsę kanclerz wzmacniał jeszcze – powołując się na przyrzeczone kilka dni wcześniej Mazowieckiemu zabieganie o polskie sprawy we Wspólnocie Europejskiej, USA, Klubie Paryskim, Banku Światowym i Międzynarodowym Funduszu Walutowym – domagając się w sprawach rokowań polsko-niemieckich działań szybkich i niczym niezakłóconych („bilateral müsse man die Dinge schnell und reibungslos regeln”) i jeszcze raz uzależniając swoją wizytę w Warszawie od znalezienia „wspólnego rozsądnego kompromisu”<sup>24</sup>. O tym, że najwyraźniej i najbardziej chodziło stronie niemieckiej o wywarcie wpływu na Warszawę w celu korzystnego uregulowania kwestii mniejszości niemieckiej w zamian za obietnice pomocy gospodarczej, świadczył fakt, iż dzień później, w liście do Mazowieckiego, Kohl awizował szybkie wysłanie do Warszawy pełnomocnika do spraw negocjacji, Teltschika, i przekazanie przygotowanych z końcem sierpnia nowych niemieckich stanowisk negocjacyjnych w kwestiach gospodarczych i mniejszości<sup>25</sup>. Mówiąc o wsparciu polskich spraw na forum międzynarodowym, kanclerz mógł śmiało demonstrować swoją aktywną rolę, bowiem, istotnie, odbyty kilka dni wcześniej szczyt państw Wspólnoty Europejskiej podjął decyzję o udzieleniu Polsce i Węgrom pomocy żywnościowej. Zapowiedział także nowe uregulowania w sprawach poręczeń kredytowych Hermesa o charakterze precedensowym („wie noch gegenüber keinem anderen Land”), co miało ułatwić niemieckim firmom wejście do Polski<sup>26</sup>. W kwestiach najważniejszych dla strony polskiej, tj. bezpieczeństwa granic, Kohl, reagując na żądania „wypędzonych” dotyczące powrotu do granic z 1937 r., przypominał Wałęsę, iż RFN nie kieruje się rewanżyzmem, ale wskazywał na brak układu pokojowego, dotrzymywanie ducha i litery układu granicznego z 1970 r. oraz potrzebę doprowadzenia do zjednoczenia, na wzór polskich starań niepodległościowych w przeszłości. Sugerował przez ten ciąg skojarzeń, iż niemieckie postulaty zjednoczeniowe mogą w razie ich realizacji przynieść także nowe treści, tzn. na nowo uregulowanie w układzie pokojowym z już zjednoczonymi Niemcami kwestii granicznych.

Linia wypowiedzi Wałęsy w rozmowie z Kohlem (którego na początku swej wypowiedzi przywódca „Solidarności” mocno komplementował)<sup>27</sup>, pozwalała odtworzyć najważniejsze kierunki myślenia polskiej strony związkowej i jej wyobrażeń o roli czynnika niemieckiego w rozwiązywaniu polskiego kryzysu. Wałęsa przystępował do rozmowy akcentując siłę ruchu, który był w stanie doprowadzić system komunistyczny do upadku. Uważał, że długa droga, którą przebyto, dała w efekcie solidarnościowego premiera. Ale, co ciekawe, mówił o kończeniu się etapu walki politycznej, teraz chodziło o wygranie walki o gospodarkę. Należało zapobiec zrege-

<sup>23</sup> *Ibidem*. Kohl: „Denn wenn dieser jetzige Versuch misslinge, wäre dies eine Katastrophe”.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 403, przyp. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 400.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

nerowaniu się starego systemu. Skromnie pomniejszał rolę „Solidarności” w doprowadzeniu do reform w państwach komunistycznych (choć odrzucał też tezę, iż było to dzieło Gorbaczowa); reformy były „wymuszone przez warunki”. Teraz oczekiwał pomocy Europy, zwłaszcza RFN, w przestawieniu starego systemu na nowy: mówił o potrzebie odzyskania 80% przejętej przez państwo własności, kooperacji polskich przedsiębiorstw z firmami zachodnimi – przy silnych preferencjach dla firm niemieckich, bo pochodzących z kraju sąsiedzkiego. Polityczne zwycięstwo opozycji należało teraz podbudować ekonomicznie: podnieść poziom gospodarki i dorównać krajom zachodnim. Oznaczało to konieczność rozwiązania wielu problemów, np. otwarcia granic, otwarcia się na Niemcy, co miało być szansą „dla całej Europy”. Zgadzał się z oceną Kohla dotyczącą sytuacji w NRD; rozwiązanie problemu wschodnioniemieckiego widział, podobnie jak w przypadku spraw polskich, w „gospodarczym zrównaniu z RFN”. Wałęsa nie podjął wątku zjednoczeniowego sygnalizowanego przez kanclerza. Ale w kontekście trudnych problemów bilateralnych oczekiwał od Kohla „mądrej polityki”. Poruszanie kwestii granicznej przez stronę niemiecką było czymś, co „utrudniało pracę”, był to temat „z innej epoki”, bez przesądzania kwestii ludzkiego wymiaru cierpienia, co mogło dotyczyć losu Niemców przesiedlonych po 1945 r. Wałęsa próbował zręcznie ominąć kwestię mniejszości niemieckiej w Polsce, sugerując poniekąd sztuczność problemu: byli to ludzie w Niemczech traktowani jako Polacy, w Polsce nazywani Niemcami nie bez akcentów poniżających. Rozwiązanie problemu widział w powstrzymaniu wyjazdów, stworzeniu możliwości życia, pracy i rozwoju w Polsce<sup>28</sup>, czym mocno wychodził naprzeciw stronie niemieckiej, gdyż dokładnie takie były intencje RFN: chodziło o zatrzymanie fali wyjazdów, zachowanie w Polsce potencjału ludnościowego określającego się jako „niemiecki”, trwałe kreowanie mniejszości jako instytucji i struktury politycznej, łącznie ze wszystkimi konsekwencjami. Wałęsa podkreślał, że wyjazdy nie rozwiązywały polskich problemów („Niemcy opuszczają Polskę, a Polacy muszą za to płacić”). Chciał widzieć rozwiązanie kwestii Niemców w Polsce w kontekście reform, sugerując Kohlowi zajęcie się tym problemem w zamian za wsparcie przez RFN polskich przemian; przy czym nie chodziło „o prezenty”, lecz o polską ofertę dobrych, wzajemnych interesów, korzystnych dla obu stron. W tym kontekście Wałęsa rozwinał cały pakiet oczekiwań gospodarczych: rozluźnienia kwestii zadłużenia, stworzenia możliwości spłat „kredytów Gierka”, zakładania zachodnich banków w Polsce, wsparcia dla dobrych, solidnych projektów gospodarczych, tworzenia mieszanych przedsiębiorstw z udziałem 51% kapitału zachodniego, otwarcia polskiego rynku dla produktów zachodnich. Wałęsa wręcz zapraszał do Polski Niemców – jako doświadczonych ekonomistów, wiedzących jak „pchnąć sprawy do przodu”. Nieoczekiwanie, na koniec rozmowy, szef „Solidarności” jeszcze raz powrócił do finansowego wymiaru pomocy, nie precyzując, czy chodzi o pomoc Zachodu, czy tylko RFN: wartość oczekiwanego udziału inwestycji Wałęsa oceniał na

<sup>28</sup> Por. fragment protokołu: „[...] Kritik höre er [Wałęsa – dop. J.S.] auch, dass man angeblich die deutsche Minderheit nicht registrieren wolle. Für die betreffenden Menschen sei es besonders unangenehm: in Polen müsse man sie als Deutsche, kämen sie hierher, würden sie als Polen betrachtet. Wichtig sei den Menschen in ihrer Heimat die Möglichkeit zu geben, zu leben, zu arbeiten, sich selbständig zu machen”. *Ibidem*, s. 401.



poziomie 10 mld dolarów, nie wywołał już jednak żadnej reakcji kanclerza w tym względzie.

W sumie zarówno postulaty przedłożone przez Wałęsę, jak i pozycje zajmowane przez Kohla były świadectwem wielkich nadziei obu stron i oczekiwania na nowy początek w stosunkach bilateralnych. W dzień po wizycie Wałęsy Kohl w liście do Mazowieckiego sygnalizował potrzebę szybkiego doprowadzenia do kompromisowych rozwiązań, przy czym kanclerz nie krył, że wręczając stronie polskiej nowe stanowiska negocjacyjne RFN, liczy na modyfikację polskich pozycji zgodnie z duchem biegnących przez Europę Środkową przemian i szybkie załatwienie otwartych jeszcze kwestii – czym niedwuznacznie sugerował, że zainteresowany jest wyłącznie rozwiązaniem mniejszościowym w stylu węgierskim<sup>29</sup>.

Szybka reakcja RFN na wydarzenia w Warszawie, związane z objęciem przez byłe siły opozycyjne roli współtwórcy rządu z premierem Tadeuszem Mazowieckim, świadczyła najwyraźniej o wysunięciu się Warszawy na czoło przemian reformatorskich w Europie Środkowej i przywiązywaniu przez Bonn wielkiej wagi do sukcesu nowego otwarcia w Polsce.

Przemiany polityczne w NRD, połączone na początku 1990 r. z otwarciem granic, i nieoczekiwane pojawienie się operacyjnych możliwości budowania jedności, zmusiły stronę RFN do szybkiego podejmowania dziejowych decyzji, wywarły też od samego początku wielki wpływ na ukształtowanie się spojrzenia na Polskę w otwierającym się nowym okresie historycznym. Kohl liczył mocno na realizację formuły odpowiedzialności wielkiej czwórki za „Niemcy jako całość”, a więc, zgodnie z niemieckimi „pozycjami prawnymi”, za Niemcy w granicach z 1937 r. Tymczasem w jej zgodnej opinii, zjednoczenie miało objąć tylko to, co było w owym czasie niemieckie. Kurczowe podtrzymywanie „pozycji prawnych”, zawierających w sobie myśl o ostatecznym negocjowaniu linii granicznej z Polską w traktacie pokojowym, musiało zostać odłożone *ad acta*. Stanowisko Polski w procesie negocjowania rozwiązań zjednoczeniowych nie skrywało nieufności, pełne było obaw o ostateczny kształt uregulowań. Wywoływało to po stronie niemieckiej nieukrywaną irytację i przyczyniło się do późniejszych opinii o niechętnych zjednoczeniu postawach Polaków<sup>30</sup>. Były one o tyle nietrafne, że ekipa Mazowieckiego i Skubiszewskiego jednoznacznie wspierała proces zjednoczenia, dbając jedynie o to, by ostateczny kształt granicy został zakotwiczony w rozwiązaniach 2+4 przed zjednoczeniem i przed granicznym traktatem polsko-niemieckim, jakby obawiając się późniejszych komplikacji. Polsce i tak nie udało się uniknąć osłabienia własnych pozycji, bowiem powiązanie ratyfikacji traktatu o potwierdzeniu granicy z negocjacjami i ratyfikacją układu sąsiedzkiego i tak stanowiło już stworzenie instrumentu nacisku na polskich negocjatorów.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 403.

<sup>30</sup> Por. np.: H. Wagner, *Reakcja Francji i Polski na zjednoczenie Niemiec. Wpływ na integrację europejską*, [w:] *Polsko-francusko-niemiecka współpraca w nowej Europie. Stan i perspektywy*, red. J. Drozd, Warszawa 1993.

O ile traktat graniczny był bowiem jednoznacznym, ale i łatwym sukcesem polskiej dyplomacji, bo opisywał to, co wynegocjowała wielka czwórka i dwa państwa niemieckie, to traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, negocjowany przez zjednoczone Niemcy, nie stworzył już pełnej jednoznaczności rozwiązań<sup>31</sup>.

Faktycznie, czas jego negocjacji przypadł na nowy okres historyczny. Niemcy były zjednoczone, a Układ Warszawski i ZSRR się rozpadały. Polska stanęła do rozróżów wolna, ale sama, uzbrojona jedynie w swą siłę moralnego zwycięzcy w procesie przemian: idee polskiego ruchu „Solidarność” przyniosły sukces, komunizm w Europie się zawalił, Polska stała się państwem demokratycznym, rozpoczynała proces reform i przebudowy systemowej popieranej przez Zachód. RFN wspierała proces reformatorski, ale pilnowała przede wszystkim swoich interesów. Negocjowała z pozycji najsilniejszego członka Wspólnoty Europejskiej, partnera USA w przywództwie NATO. Nie uzyskawszy poprzez zjednoczenie zakładanych celów politycznych tkwiących w „pozycjach prawnych”, Kohl skierował, jak się zdaje, nurt myślenia rewindykacyjnego wobec Polski na inne tory. Czołowi politycy RFN tamtej doby nie bez dramatyzmu zapewniali więc swoje środowiska polityczne o konieczności wyrażenia zgody na postawiony przez wielką czwórkę warunek zjednoczenia, przenosząc akcenty na potrzebę otwarcia procesu „europeizacji Europy Środkowej” w sensie integracji – jako procesu pozwalającego na realizację „prawa do ojczyzny” w zmienionych, integracyjnych warunkach<sup>32</sup>.

Ta linia myślenia znalazła swój wyraz już w finalnej fazie prac nad układem granicznym<sup>33</sup>. Genscher w dniu podpisania układu w Warszawie kreślił „europejskie” posłannictwo układu, nazywając go „krokiem ku przyszłości Europy” i „jądrem europejskiego porządku pokojowego”, ale i wprost odsłaniał warstwę emocjonalną i intencje Niemiec w związku z tą ostateczną i definitywną rezygnacją z terytoriów wschodnich. Powtarzając słowa Brandta, wypowiedziane w kontekście układu z 1970 r., że „[układ] nie oddaje niczego, co nie byłoby wcześniej stracone”, Genscher mówił w 45 lat po wojnie o „niełatwej decyzji”, o bólu i „ciężkiej ofierze utraty ojczyzny”, jakby dopiero teraz tę decyzję podejmowano. Mówił o potwierdzeniu granicy z własnej woli („nikt nam tego nie wmusił”), jakby chciał zatrzeć ślad starań Kohla o inne rozwiązania. Genscher chciał widzieć w kulturowym dziedzictwie niemieckim pozostawionym na wschodzie „niemiecki wkład do europejskiej kultury w Polsce”, która była „naszym wspólnym dziedzictwem” i „zasługiwała na wspólną pielęgnację”. W tym sensie układ graniczny nie miał służyć odgraniczeniu się, lecz „obustronnemu otwar-

<sup>31</sup> Uznany przez opinię publiczną za sukces, traktat ten z czasem zaczął być krytykowany jako dający przewagę stronie niemieckiej.

<sup>32</sup> Wyraźny ślad takiej filozofii znajdujemy np. u Theo Weigla w mowie wygłoszonej na 54. zjeździe partyjnym CSU 14 lipca 1990 r., w której stwierdzał: „[...] Die Einheit in Freiheit ist nicht zum Null-Tarif zu haben. [...] Ich meine damit vielmehr den politischen Preis, der in der endgültigen Anerkennung der Oder-Neisse-Grenze besteht. [...] Um das Verhältnis zwischen Polen und dem künftigen Gesamtdeutschland dauerhaft auf der Grundlage freundschaftlicher und gutnachbarlichen Beziehungen zu gestalten, reicht ein bloßer Grenzvertrag nicht aus. Erforderlich ist... die vertragliche Verankerung von Volksgruppenrechten für die in Polen lebenden deutschen Minderheiten. Die Regelungen in Südtirol könnten hierbei als Vorbild herangezogen werden und durch Bestimmungen über Rückkehrmöglichkeiten für Heimatvertriebene und über einen unmissverständlichen Reparationsverzicht ergänzt werden”; *Materialien zu Deutschlandfragen. Politiker und Wissenschaftler nehmen Stellung 1989–1991*, Bonn 1991, s. 196–197.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 291–293.

ciu” ku „europejskiej wspólności”, miał być początkiem „europejskiego dzieła wspólnotowego”, a uznanie tej granicy miało być otwarciem perspektywy Europy bez granic<sup>34</sup>. Argumenty te brzmiały niemal identycznie jak te, które kierowano latem 1990 r. do społeczeństwa, przekonując je do zgody na uznanie granicy z Polską, bowiem i tak niebawem „straci ona swe znaczenie”. Wydaje się więc, że podpisaniu układu towarzyszyły całkowicie odmienne perspektywy spojrzenia obu partnerów: to, co dla Polski było definitywnym przypieczętowaniem uregulowań poczdamskich, które zamykały i kładły kres nadziejom niemieckim na zmiany, dla Niemiec stawało się nowym początkiem, otwierało nową kartę w dziele kontynuacji niemieckiej obecności i otwierania nowych możliwości wpływów, teraz traktowanych i określanych jako „europejskie”. Problem polegał na tym, iż tak rozumiana przez RFN „europeizacja” własnych narodowych interesów zderzała się w dramatyczny sposób z potrzebą zmiany paradygmatów polskiej polityki zagranicznej, określanych mianem „wejścia Polski do Europy”, a więc także „europeizacją”, choć odmiennie rozumianą.

Te dwie różnie rozumiane formuły spotkały się w czasie negocjowania traktatu sąsiedzkiego; stało się to wyraźnie widoczne w zderzeniu przeciwnych oczekiwań i interesów obu stron. Pod wpływem nacisku ugrupowań konserwatywno-narodowych, skupionych w Ziemokształtach i CSU, strona niemiecka płała na zagwarantowanie warunków do pełnej swobody działania mniejszości niemieckiej w Polsce zakotwiczonej w standardach uregulowań KBWE i Rady Europy, na wprowadzenie niemieckich nazw miejscowych, swobodę osiedlania się Niemców z RFN w Polsce i odszkodowania za pozostawione w wyniku wojny mienie, lokując te postulaty w ogólnej formule „dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy”. Polsce natomiast przyświecał cel innego kalibru: pragnęła rozpoczęcia procesu wiązania się z Zachodem poprzez stworzenie infrastruktury nowych kontaktów i nowych regulacji w stosunkach z sąsiadem będącym najsilniejszym członkiem Wspólnoty Europejskiej, chciała także rozpoczęcia procesu wiązania się z europejskimi strukturami bezpieczeństwa<sup>35</sup>. Zdumiewał ten nacisk strony niemieckiej na niezwykle szczegółowe uregulowania konstrukcji mniejszościowej po przeprowadzonym skutecznie procesie zjednoczenia Niemiec, w którym argumentu demograficzno-terytorialnego nie udało się wykorzystać. Nadal przypisywano zainstalowaniu i umocnieniu mniejszości niemieckiej centralne zna-

<sup>34</sup> *Ibidem*. Genscher mówił 14 listopada 1990 r. w Warszawie: „[...] Die Entscheidung, die wir mit dem heute unterzeichneten Vertrag treffen, ist für uns Deutsche keine leichte Entscheidung, für keinen von uns, auch nicht für mich. Für diejenigen, die ihre Heimat verloren haben, die das Leid der Vertreibung erfahren, ist sie besonders schmerzhaft. Ihre Gefühle und ihrer Friedensverantwortung gilt in dieser Stunde unsere besondere Achtung. Der Verlust der Heimat ist ein schweres Opfer. Unser Gedanke gilt denen, die bei der Vertreibung ihr Leben verloren. [...] Wir erleben das kulturelle Erbe der Deutschen in Ost- und Westpreußen, in Danzig und Pommern, in Brandenburg und in Schlesien, als den deutschen Beitrag zur europäischen Kultur in Polen. Diese Kulturgüter sind unser gemeinsames Erbe. Sie verdienen gemeinsam gepflegt zu werden. Es schafft Vertrauen zwischen den Völkern, zwischen den Deutschen und den Polen, wenn das, was dem einen Volke wert und teuer ist, auch von dem anderen geschätzt und geachtet wird. [...] Wir haben heute mehr als einen Grenzvertrag unterzeichnet. Wir beginnen ein europäisches Gemeinschaftswerk. Wir sind uns einig, dass dieser Grenzvertrag nicht der wechselseitigen Abgrenzung dient, sondern der beiderseitigen Öffnung hin zu europäischen Gemeinsamkeiten. Die völkerrechtlich verbindliche Bestätigung dieser Grenze ist ein entscheidender Beitrag zur Perspektive eines grenzenlosen Europas. [...] Wir verstehen unseren Vertrag als den Anfang eines neuen Abschnitts in der Geschichte unserer beiden Völker. Er soll zu einem Kernstück der europäischen Friedensordnung werden”.

<sup>35</sup> Pełny opis zob.: E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006, s. 395–396.

czenie dla dalszego rozwoju stosunków zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych<sup>36</sup>. Trudno było bowiem stronę niemiecką podejrzewać o brak pełnego rozeznania w charakterze powoływanego tworu. W 45 lat po wojnie potencjału niemieckiego w liczącej się skali przecież w Polsce już nie było: Niemcy etniczni wyjechali w powojennej akcji przesiedleńczej, została ludność autochtoniczna, pochodzenia słowiańskiego, mająca w swej masie przez gwarę języka polskiego kontakt z polsnością jeszcze w czasach niemieckich, kiedy to poddano ją, zwłaszcza w latach 1933–1945, brutalnej presji na wyzbywanie się nawet śladowych cech polskich. Znaczna część tej ludności w warunkach powojennej biedy w Polsce, ale i rozczarowania do polskości kojarzonej z uciskiem komunistycznym, szukała potem możliwości wyjazdu do Niemiec. Musiano sobie doskonale przecież zdawać sprawę, że kreowana z tej ludności „mniejszość” posiada korzenie polskie, jak każda inna grupa etnograficznie polska, np. górale czy Kurpie. To o przedstawicielach tej ludności Wałęsa mówił Kohlowi, że są w Niemczech traktowani jak Polacy.

Trudne negocjacje w kwestii układu sąsiedzkiego wyrastały więc z potrzeby powstrzymywania przez stronę polską tych wyraźnie rewindykacyjnych postulatów niemieckich, sprowadzających się do stworzenia mechanizmu odtwarzania i umacniania potencjału niemieckiego tam, gdzie już go praktycznie nie było. Widocznie dostrzegano wielki polityczny sens w stworzeniu mechanizmu reaktywacji i wykreowania „potencjału niemieckiego” także w okresie po zjednoczeniu, licząc na nowe możliwości, których nadchodząca przyszłość miała dostarczyć. Tylko bowiem obecność czynnika niemieckiego, wspieranego z Niemiec, nadawała logikę pozostałym żądaniom, które w tym sensie były wewnętrznie spójne. Strona polska próbowała równoważyć ten postulat zabiegami o identyczne prawa dla etnicznych i autentycznych Polaków w Niemczech, ale nie przeforsowała dla nich statusu mniejszości. Udało jej się też powstrzymać najbardziej agresywne dążenia. Strona polska odrzuciła postulat dopuszczenia oficjalnych topograficznych nazw niemieckich, choć „uwzględniając interes rządu RFN” w tej dziedzinie, rząd polski „gotów był zbadać tę kwestię w przyszłości”<sup>37</sup>. Udało się też odsunąć kwestię osiedlania się Niemców w Polsce; ułatwienia w tej sprawie wiązano z perspektywą członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej<sup>38</sup>. Wykluczono też z układu temat obywatelstwa i spraw majątkowych.

Układ sąsiedzki z 1991 r., choć deklarował potrzebę „nawiązywania do dobrych tradycji i przyjaznego współżycia w wiekowej historii Niemiec i Polski”, stworzył zatem obok infrastruktury pojednania i wybaczenia, infrastrukturę niepokoju i realizowania intencji i celów, którym wielka czwórka w procesie negocjacji 2+4 starała się zapobiec. Dla konstruktywnych i przyjaznych Polsce sił układ dostarczył dogodnych podstaw prawnych do rozwijania różnych form naprawdę bogatej współpracy, budowania nowej jakości w stosunkach międzypaństwowych<sup>39</sup>. Rozwój wy-

<sup>36</sup> *Materialien zu Deutschlandfragen...*, s. 303.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 306.

<sup>38</sup> E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych...*, s. 348.

<sup>39</sup> Świetną interpretację możliwości, które przyniósł układ dał np. Wolfgang Clement w swym wystąpieniu na konferencji historyków z Polski i Niemiec w Bielefeld w 1992 r. Por. *Polen und Deutschland. Belastungen der Vergangenheit und Chancen künftiger Kooperation. Internationaler Kongress vom 16. bis 19 Februar 1992*

darzeń w latach 90. w dużym stopniu potwierdził olbrzymie możliwości pozytywnej współpracy, ale i obawy na temat sposobu traktowania Polski jako obszaru do „zeuropeizowania” w duchu przedstawionej wyżej interpretacji. Leżąc czasowo w szarej strefie bezpieczeństwa po likwidacji Układu Warszawskiego i mając zdecydowane aspiracje prozachodnie, Polska pozostawała łatwym obiektem nacisków czynionych pod hasłem stabilizacji tego obszaru. Tuż przed zawarciem przez Polskę układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską w 1991 r. SPD np. wychodziła klarownie naprzeciw postulatowi konserwatywno-narodowemu, podnosząc wobec Polski postulat swobody osiedlania się i przepływu kapitału, antycypując tym samym obowiązki członka Wspólnoty Europejskiej<sup>40</sup>. Stanowisko SPD stanowiło zapowiedź tego, jak reagować będzie obóz konserwatywno-narodowy na możliwość wywierania nacisku przed przystąpieniem Polski do UE, a także w czasie negocjacji członkowskich.

Ta charakterystyczna dwutorowość (deklaracja wsparcia okraszona żądaniem) stała się w miarę upływu lat coraz bardziej widoczna. Przyjęto taktykę wspierania polskich dążeń do członkostwa w UE (rola adwokata!), ale nie rezygnowano z permanentnego formułowania, choć nie oficjalnie, postulatów rewindykacyjnych. Zastanawiało bowiem stale występowanie zjawiska nieustępliwie ponawianych roszczeń. Zjawisko to trwało nieprzerwanie od 1990 r. Postulaty te nigdy nie zostały wygłoszone z najwyższego niemieckiego szczebla, płynęły stale ze środowiska BdV i znajdowały wsparcie w silnym ugrupowaniu politycznym. Zarysowywał się tu od szeregu lat swoisty dualizm postaw i swoisty podział ról: przyjaznych gestów na płaszczyźnie rządowej i przyjaznych środowisk pragnących dialogu (realizacja filozofii pojednania) oraz permanentnie powtarzających się postulatów roszczeniowych. Wielu polskich politologów upatruje przyczyn tej niejednoznaczności politycznej rządu RFN we względach wewnątrzpolitycznych i interesach partyjnych, w zajęciu się sprawami wynikłymi z trudności procesu pojednoczeniowego. Anna Wolff-Powęska uważa, że lekceważono początkowo wystąpienia szefowej BdV i Powiernictwa Pruskiego, bagatelizowano sygnały niepokoju płynące z Polski.

Tymczasem, naszym zdaniem, należy zauważyć, że owa niejednoznaczność polegała m.in. na tym, że w najbardziej spektakularnych momentach wszelkie działania BdV znajdowały akceptację czołowych organów konstytucyjnych RFN, choć trzeba przyznać, w bardzo zniuansowanych formach: karta żądań BdV w trzech czwartych stała się na przedprożu negocjacji Polski o wejście do UE osnową deklaracji Bundestagu, opisującej oczekiwania RFN wobec Polski jako kandydata do UE. Wywołało to namiętą w tonacji deklarację polskiego sejmiku w odpowiedzi na głos niemieckiego parlamentu. Wysuwane z szeregów BdV żądanie likwidacji dekrétów wyłączeniowych w Czechach i Polsce stało się ponadto tematem wystąpień poważnych polityków; politycy z ław rządowych zasilili gremia konstruujące sztafeta- rowy projekt BdV – Centrum Przeciw Wypędzeniom, inicjatywę mającą na celu

---

im Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld. Dokumentation, Hrsg. Ch. Kleemann, G. Wichert, Düsseldorf 1993.

<sup>40</sup> M. Piątek, *Stanowisko SPD w sprawie wejścia Polski do Unii Europejskiej w latach 1998–2002*, Katowice 2005 [praca doktorska obroniona na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach].

wylączenie transferów ludnościowych dokonanych w wyniku pokonania Niemiec w 1945 r. z zespołu spraw II wojny światowej i przeniesienie ich do współczesnego kompleksu obrony praw człowieka w celu ich napiętnowania i skorygowania ocen wraz z dalszymi implikacjami. Zmiana na stanowisku kanclerza w 1998 r. kazała rządowi kierowanemu przez SPD sygnalizować opóźnianie wejścia Polski do struktur europejskich eksponując interesy Rosji, tak jakby chciano osłabić pozycje negocjacyjne Polski. RFN za kanclerstwa Schrödera włączyła się wraz z Francją w budowę takiej konstrukcji poszerzenia, która pozwoliłaby duetowi francusko-niemieckiemu stworzyć mechanizm leczenia ran gospodarczych krajów Europy Środkowej po komunizmie i modernizowania ich przy jednoczesnym marginalizowaniu ich pozycji politycznej.

Albo też niefortunne decyzje w kwestiach energetycznych: włożenie przez kanclerza Schroedera do rąk rosyjskich oręża do jawnej już presji gospodarczej, uczynione w oderwaniu od tak promowanej mocno ideologii wspólności europejskiej i europejskiej solidarności. Czyż nie jest to już poważny sygnał tego, że nadchodzi czas jawnych przewartościowań założeń polityki Niemiec wobec „starych i wysłużonych” idei integracyjnych?

Z polskiego punktu widzenia dwie kwestie świetnie egzemplifikują tę nową niemiecką tendencję: aktywność BdV w sprawie interpretacji powojennych przesiedleń i problem rurociągu północnego pod Bałtykiem. Choć były one podejmowane w czasach kanclerstwa Schrödera, w ciągu ostatniego roku po jego odejściu zdominowały wręcz polityczną wyobraźnię i treść debaty, bowiem to, co początkowo wydawało się potknięciem dyplomacji niemieckiej (rurociąg) i wpadką (dyskretne wspieranie Steinbach), okazało się tendencją trwałą. Mimo iż do końca kanclerz Schröder zapewniał, iż stosunki polsko-niemieckie są bardzo dobre, a strona polska chętnie chciała taka ocenę słyszeć, to po wyborach w 2005 r. zarówno w Polsce, jak i w Niemczech nic z tych ocen nie pozostało. Polskie czynniki rządowe, a także spore odłamy opinii publicznej w Polsce, uważają nowe tendencje w polityce niemieckiej za przejawy niekorzystne dla naszego kraju. Wielki dar przebaczenia i pojednania został na naszych oczach w polityce polskiej zastąpiony gotowością do nieskrywanej już podejrzliwości i nieufności, do przemawiania w tonacji siły, konfrontacji i nieustępliwości. Udzielanie wsparcia aktywności BdV można interpretować bowiem jako tendencję do lekceważenia utrwalonych historycznych ocen, a forsowanie sprawy rurociągu jako budowanie przyszłościowego instrumentarium, które posłuży presji politycznej i polityce marginalizacji znacznych połaci Europy Środkowo-Wschodniej. Jest to bowiem środek mogący posłużyć trwałemu odebraniu Polsce współgłosu w określaniu wschodniej polityki UE, zwłaszcza w kwestii zasięgu tej strefy pokoju, rozwoju ekonomicznego, stabilizacji i demokracji – jak zawsze UE się reklamowała. Dotąd bowiem nie powiodły się próby budowania tej strefy w taki sposób, by uwzględniała ona istotne polskie, bałtyckie i ukraińskie interesy bezpieczeństwa i stabilizacji na styku z największym wschodnim sąsiadem Polski. Jak dotąd UE nie zakwestionowała pomysłu rurociągu, co powoduje, że Niemcy, jako wiodący podmiot w UE, postrzegane są w Polsce jako kraj, który godzi się na prowokacyjną politykę Moskwy wobec państw jej dawnej strefy wpływów, co więcej, jako kraj, który

pcha UE w ramiona Rosji, widząc w tym „partnerstwie strategicznym” dogodny instrument gry o światowy wymiar własnej polityki. Materii do dalszego ścierania się stanowisk nie brakuje, bowiem wbrew głosowi Warszawy, promującemu kraje wschodniego obrzeża Europy, Niemcy mają inny, własny pomysł na zasięg granic UE i zakres polityki sąsiedztwa.

#### **Genese und Bedingungen der deutsch-polnischen Beziehungen im 21. Jh. Zusammenfassung**

Ausgehend von der Erinnerung an eine neue Nachbarschaftsetappe zwischen Polen und Deutschland in den Jahren 1989–1991 versucht der Verfasser, in jenem Angelegenheiten- und Problemkomplex nach Quellen der Steigerung der gegenwärtigen Spannungen in den deutsch-polnischen Beziehungen zu suchen. Der Verfasser kommt zu einer Schlussfolgerung, dass das Nachbarschaftssystem neben einer Versöhnungs- und Verzeihungsinfrastruktur eine Infrastruktur der Unruhe und Realisation von versteckten Intenzen und Zielen schuf, der die große Vier im Verhandlungsprozess 2 + 4 vorzubeugen versuchte. Nach der Wiedervereinigung verfolge Deutschland eine Politik der „Europäisierung“ von deutschen Nationalinteressen in Polen in Verbindung mit der Unterstützung der polnischen Bemühungen, EU-Mitglied zu werden. Man hat aber auf ein permanentes Formulieren, wenn auch nicht offiziell, von Revindikationsfragen nicht verzichtet, deren Realisation in der Annahme durch Polen von Gemeinschaftsmechanismen zu erwarten war. Dies führte zur Steigerung von Enttäuschung und Aufreizung zu beiden Seiten und zur Suche durch Deutschland nach neuen Druckinstrumenten gegenüber Polen (z. B. Gaspipeline).

Mieczysław Stolarczyk

## **ROLA NIEMIEC W POLITYCE ZAGRANICZNEJ POLSKI NA POCZĄTKU XXI WIEKU**

### **Wstęp**

W opracowaniach z zakresu teorii stosunków międzynarodowych stosunkowo dużo miejsca poświęca się zagadnieniom związanym z pozycją i rolą państw w stosunkach międzynarodowych. Autorzy poszczególnych opracowań na ten temat akcentują m.in., że:

- 1) każde państwo pełni wiele ról międzynarodowych – ich wielorakość (np. role deklarowane i realizowane rzeczywiście; role polityczne, ekonomiczne, kulturowe, militarne, ideologiczne; role pozytywnie i negatywnie oceniane przez innych uczestników; role przeszłe, aktualne i przyszłe),
- 2) jedną z cech charakterystycznych międzynarodowych ról państw jest ich zmienność (dynamika ról międzynarodowych), związana ze zmianami w środowisku międzynarodowym oraz zmianami uwarunkowań wewnętrznych (wewnątrzpaństwowych),
- 3) możliwość realizacji konkretnych ról zależy od potencjału (siły, pozycji) danego państwa, sama zaś pozycja państwa determinowana jest wieloma czynnikami zarówno natury obiektywnej, jak i subiektywnej,
- 4) międzynarodowa rola państwa jest dynamicznym wyrazem jego pozycji (siły, potencjału); role są pochodną potęgi (siły) państw i jego zachowań w relacjach z innymi uczestnikami życia międzynarodowego,
- 5) trudno jest wyznaczyć precyzyjne jednostki miary (pomiaru) ról międzynarodowych poszczególnych państw i efektywności tych ról we wszystkich płaszczyznach stosunków międzynarodowych, dlatego też wynik badań dotyczący np. międzynarodowej politycznej roli państwa w większym stopniu musi opierać się na intuicyjnej ocenie efektów realizacji tej roli niż np. w przypadku roli pełnionej przez dane pań-



stwo w dziedzinie ekonomicznej, gdzie jednostki pomiaru pozycji i roli państwa są bardziej precyzyjne<sup>1</sup>.

Główne ustalenia zawarte w opracowaniach poświęconych teoretycznym aspektom międzynarodowej roli państwa mogą być tylko w części przydatne do badań roli jednego państwa w polityce zagranicznej drugiego<sup>2</sup>. Należy mieć jednak na uwadze, że role międzynarodowe państw w stosunkach międzynarodowych są w znacznym stopniu funkcją tych, jakie pełnią one w polityce zagranicznej innych państw. Uwzględniając poszczególne typy ról pełnionych przez państwa, w tym role deklarowane i rzeczywiste, pojawia się m.in. pytanie o to, czy wzrost kontrowersji między dwoma państwami musi jednocześnie oznaczać mniejszą rolę, jaką każde z nich pełni w polityce zagranicznej drugiego? Wzrost kontrowersji zazwyczaj prowadzi do zmniejszenia roli deklarowanej państwa X w polityce zagranicznej państwa Y, ale niekoniecznie roli rzeczywistej, tym bardziej jeśli dotyczy to państw sąsiedzkich. Zapewne wzrost kontrowersji wzmacnia reakcje negatywne wobec drugiej strony, co prowadzić może do zmniejszenia aprobaty dla roli, jaką relacje z państwem X odgrywały w polityce zagranicznej państwa Y w okresie minionym. Spory i kontrowersje między dwoma państwami mogą, ale nie muszą oznaczać zmniejszenia roli rzeczywistej, jaką każde z nich pełni w polityce drugiego. Może być wręcz odwrotnie. Pogarszające się relacje między dwoma państwami mogą tym samym prowadzić do faktycznego wzrostu roli każdego z nich w prowadzonej przez nie polityce zagranicznej. Szczególnie wówczas, gdy narastające spory utrudniają realizację istotnych celów w relacjach z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Jednakże różnice interesów, spory i kontrowersje zazwyczaj wpływają na pomniejszenie roli deklarowanej w polityce zagranicznej, a przede wszystkim roli oczekiwanej przez każdego z partnerów wobec drugiej strony. Dotyczy to także relacji polsko-niemieckich.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie głównych uwarunkowań i najważniejszych przejawów mniejszej (deklarowanej) roli Niemiec w polityce zagranicznej Polski na początku XXI w. w stosunku do ostatniej dekady XX w. Ze względu na ograniczenia dotyczące objętości tekstów, pragnę jedynie zasygnalizować kilka najważniejszych spraw związanych z polityczną rolą Niemiec w polskiej polityce zagranicznej, szczególnie w okresie od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Hipoteza badawcza zawarta jest w następującym stwierdzeniu: W latach 90. XX w. Niemcy były najważniejszym partnerem Polski, zarówno w płaszczyźnie ekonomicznej, jak i politycznej. Polityczne stosunki polsko-niemieckie w owym czasie miały charakter strategicznego partnerstwa, co przejawiało się w praktyce stosunkowo dużą zbieżnością interesów Polski i Niemiec zarówno w relacjach dwustronnych,

<sup>1</sup> Szerzej zob.: T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2006; Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989; Cz. Maj, *Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 1992; M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004.

<sup>2</sup> Wynika to z samego pojęcia roli międzynarodowej państwa. Autorka jednego z opracowań na ten temat pisze, że pod pojęciem roli międzynarodowej państwa rozumieć należy „zorganizowany i celowy system oddziaływań państwa na innych uczestników stosunków międzynarodowych, będący funkcją jego subiektywnej oceny i wpływu środowiska zewnętrznego”. M. Bielecka, *Rola międzynarodowa państwa...*, s. 181.

jak i w aspekcie europejskim. Nie znaczy to jednak, że w tym samym czasie nie występowały sprawy i problemy, które stwarzały trudności w rozwoju stosunków wzajemnych<sup>3</sup>. Duża zbieżność interesów obu państw, szczególnie w kontekście europejskim, znalazła swój wyraz w formule „polsko-niemiecka wspólnota interesów”. Formuła ta, eksponowana przede wszystkim po stronie polskiej, mniej po stronie niemieckiej, wskazywała na rolę, jaką w polskiej polityce zagranicznej nadawano wówczas RFN<sup>4</sup>. Mimo że w sferze ekonomicznej Niemcy są nadal najważniejszym partnerem handlowym Polski (niemal jedna trzecia wymiany handlowej Polski z zagranicą przypada na Niemcy)<sup>5</sup>, rozwija się współpraca wojskowa, kulturalna, przygraniczna i w zakresie ochrony środowiska, to rola Niemiec w polityce zagranicznej Polski na początku XXI w. jest nieco mniejsza niż w latach 90. XX w. Jednocześnie należy podkreślić, że mimo tej ewolucji Niemcy były i są nadal najważniejszym partnerem politycznym Polski wśród pozostałych państw europejskich.

Od kilku lat pogarszają się stosunki polsko-niemieckie. Jeden z okresów największego niżu nastrojów w politycznych stosunkach polsko-niemieckich przypadł na 2003 r., co wiązało się z odmiennym stanowiskiem rządu polskiego i niemieckiego w sprawie rozwiązania problemu irackiego. Kolejny etap pogorszenia relacji wzajemnych wiąże się z okresem, kiedy jesienią 2005 r. rządy w Polsce przejęli politycy partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS).

### Główne uwarunkowania i przejawy ewolucji roli Niemiec w polityce zagranicznej RP na początku XXI w.

Mając na uwadze charakter stosunków polsko-niemieckich w latach 1989–2006, zazwyczaj wyodrębnia się trzy ich fazy:

- 1) lata 1989–1991, to okres budowy nowych podstaw polityczno-prawnych,
- 2) lata 1991–1998, które charakteryzuje rozwój współpracy dwustronnej we wszystkich niemal dziedzinach, a występujące wówczas także kwestie sporne nie stanowiły poważniejszego obciążenia dla polsko-niemieckich stosunków międzypaństwowych,
- 3) lata 1998–2006 to okres, w którym obok kontynuacji współpracy wystąpiły istotne różnice stanowisk między rządami obu państw<sup>6</sup>.

Anna Wolff-Powęska pisząc o etapach i ewolucji stosunków polsko-niemieckich w okresie pozimnowojennym, wyodrębniła fazę idealizmu, który towarzyszył

<sup>3</sup> Szerzej zob.: M. Stolarczyk, *Niektóre problemy w stosunkach polsko-niemieckich w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, red. P. Dobrowolski, Katowice 1997.

<sup>4</sup> Zob. M. Stolarczyk, *Wokół formuły „polsko-niemiecka wspólnota interesów”*, „Przegląd Zachodni” 1998, nr 1.

<sup>5</sup> Polsko-niemiecka wymiana handlowa w 2005 r. wynosiła nieco powyżej 50 mld dol. Szerzej na temat polsko-niemieckich stosunków gospodarczych zob.: J. Olszyński, *Aktualny stan polsko-niemieckich stosunków gospodarczych*, [w:] *Polska–Niemcy w zjednoczonej Europie i ich ekonomiczna odpowiedzialność*, red. W. Małachowski, Warszawa 2006.

<sup>6</sup> Szerzej na temat charakteru stosunków polsko-niemieckich w okresie pozimnowojennym zob.: *Polacy i Niemcy na drodze do partnerskiego sąsiedztwa. Próba bilansu dziesięciolecia 1989–1998*, red. D. Bingen, K. Malinowski, Poznań 2000; *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, red. A. Wolff-Powęska, D. Bingen, Poznań 2004.

z entuzjazmem rozpoczętemu procesowi poprawy stosunków polsko-niemieckich w okresie demokratyzacji Polski oraz fazę sąsiedztwa bliskiego dystansu, charakterystycznego dla przełomu XX i XXI w.<sup>7</sup>

Generalnie rzecz ujmując, rolę Niemiec w polityce zagranicznej Polski na początku XXI w. wyznaczały najważniejsze determinanty (wyznaczniki) kształtujące politykę zagraniczną Niemiec i Polski, a tym samym także charakter stosunków polsko-niemieckich (wewnątrzpolskie, wewnątrzniemieckie oraz zjawiska i procesy występujące w środowisku międzynarodowym). Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: potencjał ekonomiczny Niemiec i Polski oraz występujące w tym zakresie asymetrie na korzyść Niemiec; pozycję międzynarodową Niemiec (ekonomicznego mocarstwa globalnego i politycznego mocarstwa regionalnego o coraz większych ambicjach globalnych) oraz Polski (państwa średniej wielkości o dużych ambicjach politycznych); dominujące w myśli politycznej obu tych państw koncepcje polityki zagranicznej i stopień ich realizacji; historyczne doświadczenia wzajemnych kontaktów, niekiedy bardzo tragicznych w skutkach dla Polski, które to doświadczenia nadal bardzo rzutują na postrzeganie niemieckiego zaangażowania w Polsce i w Europie Środkowej; dominujące procesy i tendencje w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym Polski i Niemiec. Zarówno wymienione, jak i pozostałe ogólne uwarunkowania polityki zagranicznej Polski i Niemiec oraz stosunków polsko-niemieckich są bardzo dobrze omówione w literaturze przedmiotu, w związku z tym nie zachodzi potrzeba ich szerszej prezentacji w tym miejscu<sup>8</sup>.

Mając na uwadze temat opracowania, do głównych determinant wpływających na mniejszą (bardziej deklarowaną niż rzeczywistą) rolę Niemiec w polskiej polityce zagranicznej na początku XXI w. należy zaliczyć następujące:

### Wzrost kontrowersji w stosunkach polsko-niemieckich na tle historycznym

W aspekcie bilateralnym stosunków polsko-niemieckich najważniejsze spory dotyczyły tzw. zaszłości historycznych, które nie zostały rozwiązane w sposób satysfakcjonujący obie strony w przyjętych po 1989 r. podstawach traktatowych stosunków polsko-niemieckich<sup>9</sup>. W latach 90. przedstawiciele rządów Polski i Niemiec starali

<sup>7</sup> A. Wolff-Powęska, *Polacy – Niemcy: dialog w nauce i polityce*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 2, s. 4.

<sup>8</sup> Zob.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 13 i nast.; R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001; *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Warszawa 2002, s. 15–67.

<sup>9</sup> Dla przykładu, w Traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14 listopada 1990 r., nie ma odniesienia do umowy poczdamskiej, nieuznawanej przez kolejne rządy RFN. Nie wszystkie też problemy udało się rozstrzygnąć w polsko-niemieckim traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Dla rządu polskiego jedna z najważniejszych z nie załatwionych spraw dotyczyła odszkodowania dla obywateli polskich poszkodowanych przez III Rzeszę, głównie polskich ofiar pracy przymusowej. Dla rządu niemieckiego najważniejsze sprawy nie uregulowane w traktacie dotyczyły osiedlania się obywateli niemieckich w Polsce oraz majątku pozostawionego przez Niemców na dawnych wschodnich obszarach Rzeszy. Szerzej zob. *Polska – Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, red. J. Barcz, M. Tomala, Warszawa 1992.

się nie podejmować tych drażliwych tematów w rozmowach dwustronnych. Tym samym rozwiązanie trudnych spraw przesuwano w czasie, co w latach następnych dało uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że relacje polsko-niemieckie w owym czasie miały w niektórych obszarach charakter powierzchowny. Problemy związane z obciążeniami historycznymi dały ponownie znać o sobie z większą intensywnością w relacjach międzypaństwowych już w 1998 r., czego najbardziej symptomatycznym wyrazem była rezolucja Bundestagu z 28 maja oraz Sejmu RP z 4 lipca tegoż roku. W rezolucji niemieckiego Bundestagu znalazło się m.in. stwierdzenie o nielegalnym charakterze wysiedleń ludności niemieckiej i konfiskaty jej majątku w wyniku decyzji poczdamskich oraz apel do rządu niemieckiego, by ten angażował się na rzecz „uprawnionych interesów niemieckich wypędzonych”. Zostało to zinterpretowane przez polski Sejm jako dążenie do naruszenia przez Niemcy integralności terytorialnej Polski<sup>10</sup>.

W kolejnych latach polsko-niemieckie spory na tle historycznym dotyczyły przede wszystkim spraw związanych z projektem budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom w Berlinie (spór o pamięć historyczną); prawną interpretacją postanowień konferencji poczdamskiej oraz przymusowych wysiedleń ludności niemieckiej z terenów wschodnich byłej Rzeszy Niemieckiej; działaniami podejmowanych przez Powiernictwo Pruskie na rzecz uzyskania odszkodowań za mienie pozostawione przez Niemców w Polsce; odszkodowaniami dla polskich ofiar pracy przymusowej w III Rzeszy, którą to kwestię w formie symbolicznej udało się rozwiązać w okresie rządów kanclerza Gerharda Schrödera; niemieckimi postulatami zwrotu utraconych niemieckich dóbr kulturowych, które znalazły się w granicach Polski po przesunięciu w wyniku II wojny światowej jej granic na zachód; traktowaniem przez niektóre środowiska w Polsce kwestii reparacji od Niemiec jako nadal sprawy otwartej, mimo braku ku temu wystarczających podstaw prawnych<sup>11</sup>. Po stronie polskiej poważne obawy wzbudzała tendencja, występująca już od dłuższego czasu w Niemczech, zmierzająca do relatywizacji niemieckiej winy za II wojnę światową poprzez ekspozowanie krzywd poniesionych przez Niemców w ostatnim etapie wojny i po jej zakończeniu. Nie do końca też stronę polską uspakajały deklaracje kanclerza Schrödera i kanclerz Angeli Merkel, że majątkowe roszczenia prawne Niemców nie będą cieszyć się poparciem władz państwowych. W ocenie Jerzego Kranza

napięcia w stosunkach polsko-niemieckich na tle interpretowania przeszłości, w tym kwestii prawnych, nie są przypadkiem, lecz konsekwencją długoletnich niekiedy zaniedbań lub politycznych manipulacji. Emocje po obu stronach nie gwarantują poprawy zaistniałej sytuacji. Dwuznaczności polityczne oraz instrumentalizacja niemieckiej doktryny prawnej, a także ignorowanie polskich obaw i pretensji, stanowiły przez lata zarzewie napięć, które polityka RFN zbyt długo akceptowała lub tolerowała<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Zob.: M. Tomala, *Od porozumienia do współpracy. Stosunki polsko-niemieckie w latach 1991–2001. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, s. 43 i nast.

<sup>11</sup> Szerzej zob.: Ch. B. Scheffel, *Problemy i sprzeczności interesów w stosunkach niemiecko-polskich na przełomie stuleci*, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, nr 3-4; J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1; *Pamięć i polityka zagraniczna*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2006.

<sup>12</sup> J. Kranz, *op. cit.*, s. 47.

Z upływem czasu kontrowersje natury historycznej stawały się coraz większym obciążeniem stosunków polsko-niemieckich na płaszczyźnie politycznej.

### Wzrost kontrowersji w stosunkach polsko-niemieckich w aspekcie europejskim

W latach 90. XX w. dużym uznaniem po stronie polskiej i niemieckiej cieszył się pogląd, że w hierarchii interesów polsko-niemieckich na pierwszy plan wysuwa się aspekt europejski. Na określenie tego stanu zaczęto używać pojęcia „polsko-niemiecka wspólnota interesów” (*eine polnisch-deutsche Interessengemeinschaft*). Duży stopień zbieżności interesów Polski i Niemiec w tym wymiarze dotyczył przede wszystkim proeuropejskiej polityki rządów obu państw, w tym ich dążenia do jednoczenia Europy i przewyższania istniejących podziałów; starań Polski o członkostwo w NATO i aktywności Niemiec na rzecz poszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego; dążeń Polski do członkostwa w Unii Europejskiej i poparcia tych starań przez Niemcy<sup>13</sup>. Trafne jest stwierdzenie, że realizacja opcji zachodniej (europejskiej) jako wiodącej w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r. nie byłaby możliwa bez zmiany w stosunkach Polska-RFN. Po stronie decydentów polskiej polityki zagranicznej argumentowano, że ścisła współpraca i trwałe porozumienie z RFN, najsilniejszym państwem w strukturach gospodarczych i politycznych Europy Zachodniej oraz jednym z najważniejszych sojuszników USA w Europie, w dużej mierze przesądzać będzie o wynikach prozachodniej opcji w polskiej polityce zagranicznej, w tym także o przystąpieniu do NATO i UE. Formuła „przez Niemcy do Europy”, mimo że spotykała się także z zarzutem jednostronności<sup>14</sup>, zawierała rdzeń polskiej polityki zagranicznej w latach 90. na kierunku zachodnim.

Jednakże wskazując na dużą zbieżność interesów Polski i Niemiec w latach 90. XX w. należy wspomnieć, że i w tym obszarze pojawiały się polsko-niemieckie różnice interesów. Dla przykładu, dosyć istotne różnice zarysowały się już wówczas w stanowisku Polski i Niemiec w pojmowaniu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w pozimnowojennej Europie. W koncepcji i polityce bezpieczeństwa Polski priorytetowo traktowano model euroatlantycki (opcję natowską) bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Natomiast z dystansem podchodzono do rozwijającego się w ramach UE procesu Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI), którego istotą było przyjęcia na siebie przez państwa UE większej odpowiedzialności za swoją obronę. W odróżnieniu od Polski, Niemcy starały się zachować większą otwartość na różne opcje bezpieczeństwa. Z jednej strony były zainteresowane utrzymaniem dotychczasowego charakteru NATO jako gwaranta obrony europejskiej. Z drugiej zaś były zaangażowane w rozwijanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz w zwiększaniu w tym względzie niezależności Europy.

Inny obszar różnicy stanowisk między Polską a Niemcami w latach 90. związany był z ich polityką wobec Rosji. Niemcy bardziej niż Polska dążyły do stopnio-

<sup>13</sup> Zob.: *Trudny dialog. Polsko-niemiecka wspólnota interesów w zjednoczonej Europie*, red. K. Malinowski, M. Mildenberger, Poznań 2001; M. Stolarczyk, *Wokół formuły...*

<sup>14</sup> J. Reiter, *Polska-Europa-Niemcy*, „Przegląd Polityczny” 1994, nr 24.

wego zintegrowania Rosji z Europą, do „europeizacji Rosji”. Wyraźnie dawała znać o sobie „większa wrażliwość” niemieckich grup rządzących na obawy, zastrzeżenia i postulaty rosyjskie związane zarówno z poszerzaniem NATO, jak i w innych kwestiach dotyczących bezpieczeństwa europejskiego. Politycy rządu kanclerza Helmuta Kohla jak i Gerharda Schrödera zachęcali do tego, by Polska powiązała swoje dążenia do integracji z Zachodem z rozległą kooperacją z Rosją<sup>15</sup>.

Pod koniec lat 90. XX w., a w jeszcze większym stopniu na początku XXI w., w stosunkach polsko-niemieckich, obok „starych” problemów (np. dotyczących polityki wobec Rosji), pojawiły się nowe kontrowersje dotyczące wymiaru międzynarodowego. Jednym z niezwykle istotnych nowych elementów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1998–2006 był wzrost rozbieżności interesów i celów Polski i Niemiec w wymiarze europejskim<sup>16</sup>, a więc w tym obszarze, w ramach którego w latach 1990–1998 występowała daleko idąca zbieżność stanowisk między obu państwami i który przez wiele lat stanowił o istocie polsko-niemieckiej wspólnoty interesów. Sądzę, że w omawianym okresie niekiedy większym obciążeniem dla polsko-niemieckich relacji międzyrządowych był wzrost kontrowersji w aspekcie międzynarodowym niż w wymiarze bilateralnym. Przykładem tego mogą być rozbieżności w stanowisku Polski i Niemiec związane z propozycjami modyfikacji niektórych zapisów traktatu nicejskiego w Traktacie Konstytucyjnym dla Europy czy sposobów rozwiązania problemu irackiego. To przede wszystkim w tym kontekście pojawiły się głosy o wyczerpaniu się dotychczasowej formuły „polsko-niemiecka wspólnota interesów”, czy nawet o ewolucji wzajemnych relacji „od wspólnoty interesów do konfliktu interesów”<sup>17</sup>. Markus Miltenberger pisał, że hasło „wspólnota interesów” w stosunkach polsko-niemieckich nie odgrywa już dzisiaj żadnej roli. Ponieważ odmienne, a czasem przeciwstawne stanowiska Polski i Niemiec, które uwidoczniły się podczas wojny w Iraku oraz dyskusji wokół konstytucji europejskiej, pokazały, że właśnie w najistotniejszych kwestiach politycznych państwa te nie mogą osiągnąć porozumienia<sup>18</sup>. Tym samym dawano wyraz przekonaniu, że polityczne stosunki między Polską a Niemcami uległy znacznemu ochłodzeniu.

### Różnice w stanowisku Polski i Niemiec na temat sposobów rozwiązania niektórych kontrowersji w relacjach transatlantycznych

Wraz z uzyskaniem przez Polskę w 1999 r. członkostwa w NATO wzrosła rola Stanów Zjednoczonych w polskiej polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa oraz

<sup>15</sup> Zob.: M. Stolarczyk, *Europejski wymiar stosunków polsko-niemieckich (niektóre aspekty)*, [w:] *Polska – Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga Jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomuli*, red. S. Sulowski, Warszawa 2002.

<sup>16</sup> Szerzej zob.: E. Cziomer, *Przesłanki i następstwa politycznych kontrowersji polsko-niemieckich na początku XXI wieku*, [w:] *Po(st)mosty. Polacy i Niemcy w nowej Europie*, red. G. Matuszek, Kraków 2006.

<sup>17</sup> *Wspólnota sprzecznych interesów? Polska i Niemcy w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, red. A. Wielowieyski, Warszawa 1999.

<sup>18</sup> M. Miltenberger, *Czy „wspólnota interesów” funkcjonuje? Stosunki polsko-niemieckie w latach 1989–2005*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie 1949–2005. Wspólnota wartości i interesów?*, red. B. Kerski, W. D. Eberwein, Olsztyn 2005, s. 189.

zwiększyły się wpływy USA w Europie Środkowej. W tym kontekście warto przypomnieć, że jednym z ważnych motywów uzyskania przez Polskę członkostwa w NATO było przekonanie wyrażane przez niektórych polskich polityków, że poprzez rozszerzenie NATO będzie można zneutralizować rosnące wpływy Niemiec w Europie Środkowej<sup>19</sup>. W tym stanowisku Stanom Zjednoczonym wyznaczano rolę równoważenia wpływów niemieckich i rosyjskich w Europie Środkowej. Członkostwo Polski w NATO miało znacznie zmniejszyć obawy po stronie polskiej przed takimi porozumieniami niemiecko-rosyjskimi, które miałyby dla Polski negatywne konsekwencje.

Po przystąpieniu naszego kraju do NATO przedstawiciele kolejnych polskich rządów, niezależnie od ich orientacji ideowo-politycznej, konsekwentnie prezentowali stanowisko, że Polska swoje bezpieczeństwo i bezpieczeństwo Europy wiąże przede wszystkim z euroatlantyckim modelem bezpieczeństwa, obecnością militarną Stanów Zjednoczonych w Europie i sojuszniczymi gwarancjami ze strony USA i NATO. Polskie grupy rządzące dążyły do tego, by stosunki polsko-amerykańskie na płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa miały charakter partnerstwa strategicznego (w praktyce sprowadzało się do samozwańczego traktowania siebie jako strategicznego partnera USA). Istotnym wyzwaniem dla polityki bezpieczeństwa Polski stało się pogodzenie lojalności sojuszniczej wobec USA z aspiracjami Unii Europejskiej do coraz ściślejszej współpracy w ramach realizowanej od 1999 r. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Dylemat ten został wzmocniony z chwilą uzyskania przez Polskę w 2004 r. członkostwa w Unii Europejskiej. Dążenie wielu państw UE, w tym Niemiec, do coraz ściślejszej współpracy w ramach EPBiO, co znalazło swój wyraz m.in. w niektórych zapisach Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, a zarazem wstrzemięźliwe czy wręcz krytyczne stanowisko polskiej dyplomacji wobec tego procesu spotykało się z sugestiami prezydenta Francji J. Chiraca i ministra spraw zagranicznych Niemiec J. Fischera, by Polska prowadziła politykę bardziej proeuropejską, a mniej proamerykańską. Jednym z argumentów pojawiających się w naszym kraju za odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego były obawy, że poprzez wprowadzenie zapisów o strukturalnej współpracy i ściślejszej współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony dopuszcza on możliwość pogłębionej współpracy państw, które spełniają kryteria odpowiednich zdolności wojskowych. Politycy polscy obawiali się, że w praktyce będzie to prowadzić do wzmocnienia EPBiO, tworzenia alternatywy wobec Sojuszu Atlantyckiego, a tym samym do dalszego osłabienia spójności NATO. Polska opowiadała się także za utrzymaniem międzyrządowego charakteru zarówno Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), jak i budowanej w jej ramach EPBiO. Polska klasa polityczna nasze członkostwo w UE w niewielkim stopniu wiązała ze wzmocnieniem bezpieczeństwa Polski w jego klasycznym (militarnym) znaczeniu. W stanowisku rządu RP i głównych polskich ugrupowań politycznych występowała daleko idąca zbieżność stanowisk na temat tego, że członkostwa Polski w NATO gwarantuje nam bezpieczeństwo, a członkostwo w UE gwarantuje nam przyspieszenie rozwoju społeczno-

<sup>19</sup> A. Olechowski, *Przystanek Europa*, „Polityka”, 04.02.1995.

gospodarczego. Polska podzielała pogląd, że rola Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony ma być drugorzędna w stosunku do zadań, które stoją przed NATO<sup>20</sup>.

Niemcy i Polska były zainteresowane, choć w różnym stopniu, utrzymaniem politycznej i wojskowej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie, m.in. jako warunek przetrwania NATO oraz gwaranta europejskiego bezpieczeństwa i stabilizacji. Zarazem po stronie niemieckiej bardziej niż polskiej akcentowano potrzebę odpowiedniej modyfikacji koncepcji strategicznej, zadań i struktur NATO do nowych zadań, w tym ewolucji NATO od tradycyjnych funkcji zbiorowej obrony w kierunku systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

Ostatnie lata dostarczyły wielu przykładów potwierdzających słuszność tezy, że przyjęty przez Polskę model „podwójnej lojalności”, w którym chodzi o to, by Polska była wiarygodnym partnerem europejskim, w tym Niemiec, nie narażając na szwank stosunków sojuszniczych ze Stanami Zjednoczonymi, był bardzo trudny czy wręcz niemożliwy do zrealizowania. Stanowił on też znaczne obciążenie dla relacji polsko-niemieckich, szczególnie w okresie sprawowania w Niemczech rządów przez koalicję SPD i Sojusz 90/Zieloni (1998–2005), która w przeciwieństwie do polskich rządów dystansowała się od wielu działań podejmowanych przez administrację G. W. Busha.

Z początkiem XXI w. nastąpił wzrost kontrowersji w stosunkach transatlantycznych. Główne kwestie sporne związane były m.in. z budową nowego, pozimnowojennego systemu bezpieczeństwa i rolą, jaką w nim powinien odgrywać Pakt Północnoatlantyczny (kontrowersje między zwolennikami modelu atlantyckiego i europejskiego); modyfikacją strategii i działania NATO, w tym działań sojuszu poza obszarem państw członkowskich (*out of area*); forsowaniem przez administrację George’a W. Busha narodowego systemu obrony przeciwrakietowej; amerykańską doktryną prewencyjnego uderzenia i wzmocnieniem tendencji unilateralnych w polityce zagranicznej USA; podejściem USA do przestrzegania norm prawa międzynarodowego<sup>21</sup>.

Jednakże najpoważniejszy spór w stosunkach transatlantycznych w omawianym okresie związany był z przygotowaniami Stanów Zjednoczonych do uderzenia na Irak, a następnie z interwencją militarną USA oraz Wielkiej Brytanii, Australii i Polski w tym kraju (20 marca 2003 r.). Zdecydowany sprzeciw wobec podjętych rozstrzygnięć militarnych wyrażali przedstawiciele Francji, Niemiec, Belgii, Luksemburga. Przedstawiciele rządów Niemiec, Francji oraz pozostałych państw je popierających nie kwestionowali, że Saddam Husajn jest krwawym dyktatorem. Jednakże inaczej niż przedstawiciele rządu amerykańskiego, brytyjskiego czy polskiego oceniali oni skalę irackiego zagrożenia, sposoby rozwiązania „problemu irackiego” oraz skutki akcji wojskowej. Sceptycznie podchodzili do argumentacji strony amerykańskiej, że Irak dysponuje potencjałem, za pomocą którego może stworzyć bezpośrednie zagrożenie dla Stanów Zjednoczonych. Rządy Niemiec i Francji nie podzielały

<sup>20</sup> A. Podraza, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony: mit czy rzeczywistość?*, [w:] „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, red. T. Kołodziej, Warszawa 2005, s. 56.

<sup>21</sup> Szerzej zob.: M. Stolarczyk, *Wzrost kontrowersji w stosunkach transatlantycznych i ich implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Katowice 2004.



amerykańskiego stanowiska, że jedynie skutecznym środkiem rozwiązania problemu irackiego powinny być instrumenty militarne. Powściągliwie też oceniały amerykańskie plany demokratycznej przebudowy Iraku. Kolejne lata zaangażowania militarnego USA i innych państw, w tym Polski, w Iraku potwierdziły trafność większości prognoz formułowanych w latach 2002–2003 przez przedstawicieli rządu Niemiec i Francji dotyczących rozwoju sytuacji w Iraku po pokonaniu armii irackiej. Rozwój sytuacji w Iraku w ostatnich latach wykazał, że to koncepcja amerykańska, a nie niemiecka poniosła fiasko.

W okresie wzrostu kontrowersji w stosunkach transatlantyckich Niemcy, podobnie jak wszystkie państwa członkowskie NATO, akceptowały przywódczą rolę Stanów Zjednoczonych. Jednakże przedstawiciele rządu kanclerza Schrödera wskazywali na potrzebę utrzymania partnerskich relacji sojuszniczych. Dla Niemiec, jak i wielu innych państw tzw. starej Europy, problemem w relacjach transatlantyckich była nie sprawa przywództwa USA, ale jego charakter. O ile w Sojuszu Północnoatlantyckim powszechnie akceptowano przywódczą rolę USA, to nie było już takiego stopnia przyzwolenia na rolę USA jako hegemonu, a tym bardziej na rolę mocarstwa imperialnego i instrumentalne traktowanie przez Stany Zjednoczone swoich sojuszników.

Minister spraw zagranicznych Niemiec, Joschka Fischer, w kontekście odmienności od amerykańskiego stanowiska w sprawie użycia siły wobec Iraku wielokrotnie podkreślał, że sojusznik to nie wasal<sup>22</sup>. W tym samym czasie prezydent RP Aleksander Kwaśniewski i przedstawiciele rządu premiera Leszka Millera deklarowali bezgraniczne zaufanie do prezydenta Busha i angażowali polskie siły zbrojne w kolejne etapy konfliktu irackiego<sup>23</sup>. Tylko nieliczni polscy analitycy podkreślali, że polska polityka zagraniczna „stała się proamerykańska poza granice racjonalności i zdrowego rozsądku”<sup>24</sup>.

Mimo bezkrytycznego poparcia przez Polskę wszelkich posunięć administracji prezydenta Busha, szczególnie w okresie jego pierwszej kadencji, wykraczającego daleko poza to, co mogło wynikać z zobowiązań Polski związanych z członkostwem Polski w NATO, Stany Zjednoczone traktowały Polskę jako ważnego, ale dopiero drugorzędnego czy nawet trzeciorzędnego sojusznika. Poprawa relacji amerykańsko-niemieckich w okresie rządów kanclerz Angeli Merkel zmniejszyła dla USA znaczenie sojuszu z Polską. To Niemcy, obok Wielkiej Brytanii, a nie Polska mają szansę stać się strategicznym sojusznikiem USA w Europie.

<sup>22</sup> Natomiast kanclerz Niemiec G. Schroeder akcentował, że Europa powinna stać się partnerem równym USA i jako równy traktowanym. Zob.: G. Hofmann, *Im Einklang mit dem Rest der Welt*, „Die Zeit”, 10.04.2003.

<sup>23</sup> Zob.: M. Stolarczyk, *Kontrowersje wokół militarnego zaangażowania Polski w Iraku*, „Przegląd Zachodni” 2005, nr 1.

<sup>24</sup> R. Kuźniar, *Przyjaźń bez serwilizmu*, „Europa. Tygodnik Idei”, 23.09.2006.

### **Różnice w stanowisku Polski i Niemiec wobec niektórych dylematów integracyjnych Unii Europejskiej na początku XXI wieku**

Dzień 1 maja 2004 r. stanowi ważną cezurę nie tylko w polskiej polityce integracyjnej, ale także w polskiej polityce zagranicznej. Polska uzyskując członkostwo w Unii Europejskiej:

1) uzyskała silniejszą pozycję międzynarodową, a tym samym większe możliwości kształtowania stosunków międzynarodowych zarówno wewnątrz UE, jak i w relacjach Unii z innymi państwami, m.in. poprzez Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB). Polska z obserwatora i recenzenta działań Unii stała się państwem współtworzącym Unię i współuczestniczącym w działaniach Unii, w tym w wysiłkach podejmowanych na rzecz uporania się z głównymi dylematami integracyjnymi Unii;

2) zrealizowała główne cele polityki zagranicznej po 1989 r., cele strategiczne, którymi było uzyskanie członkostwa w NATO i UE. Tym samym skończył się etap wyraźnie sprecyzowanych celów strategicznych polskiej polityki zagranicznej. W nowych warunkach jedno z najważniejszych pytań, na które poszukiwano odpowiedzi brzmiało: jak w warunkach członkostwa Polski w UE definiować i realizować polskie interesy?<sup>25</sup>;

3) w nowym kontekście zostały umieszczone stosunki dwustronne Polski, w tym stosunki polsko-niemieckie;

4) skończył się okres, kiedy to występował w Polsce trwały konsensus głównych ugrupowań politycznych naszego kraju i większości społeczeństwa wokół głównych celów polityki zagranicznej i sposobu ich realizacji (cele strategiczne polskiej polityki zagranicznej popierała zdecydowana większość ugrupowań politycznych i większość polskiego społeczeństwa). Wobec coraz bardziej zbieżnego stanowiska polskich partii politycznych w kwestiach wewnętrznych polityka zagraniczna, w tym polityka integracyjna, stawała się coraz częściej zastępczym tematem rywalizacji i walki o głosy wyborców<sup>26</sup>.

Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE kluczową sprawą stało się określenie sposobu funkcjonowania naszego kraju we Wspólnocie Europejskiej oraz odpowiedź na pytanie: jaką Unię chcemy budować? W prowadzonej w Polsce po 1 maja 2004 r. eurodebacie dotyczącej przyszłego kształtu integracji europejskiej przedstawiciele rządu RP wskazywali na główne problemy do rozwiązania z punktu widzenia interesów Polski w Unii. Do najważniejszych elementów ciągłości polskiej eurodebaty w stanowisku kolejnych rządów należy zaliczyć: opowiedzenie się za zasadą solidarności, która powinna pozostać fundamentem Unii Europejskiej; utrzymanie zasady równowagi między interesami wspólnotowymi i narodowymi w UE; utrzymanie w Traktacie Konstytucyjnym dla Europy korzystnych dla Polski zapisów nicejskich dotyczących zasady głosowania w Radzie UE; model konfederacyjny

<sup>25</sup> W. Cimoszewicz, *Krajobraz za horyzontem. Polityka zagraniczna RP po wejściu do Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 2.

<sup>26</sup> *Polska polityka europejska – cele i możliwości*, red. M. Czaplicki, P. M. Kaczyński, Warszawa 2005.

integracji, chociaż stanowisko to nie zawsze konsekwentnie było podtrzymywane; dalsze rozszerzenie UE; rozwijanie tzw. wymiaru wschodniego Unii Europejskiej; wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich Unii. W tym samym czasie decydenci polskiej polityki zagranicznej sceptycznie podchodzili do koncepcji integracji „o różnych szybkościach” w UE oraz do rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W wielu z tych zagadnień stanowiska rządu polskiego i rządu niemieckiego znacznie się różniły. Przykładem może być stanowisko obu państw wobec WPBiO, modelu integracyjnego UE, zróżnicowanego poziomu integracji w ramach Unii czy treści Traktatu Konstytucyjnego i obrony przez Polskę ustaleń zapisanych w traktacie z Nicei<sup>27</sup>. Jednym z najważniejszych motywów po stronie polskiej „obrony Nicei” i zdecydowanej obrony korzystnych dla Polski zapisów traktatu nicejskiego w kwestii podziału władzy pomiędzy państwa członkowskie w radzie Unii Europejskiej były obawy o nadmierny wzrost wpływów Niemiec i Francji w UE. W myśl tego stanowiska, siła głosu Polski w Radzie UE co prawda rośnie w oparciu o ustalenia Traktatu Konstytucyjnego do 8,53% (w porównaniu do 8,41% według zapisów traktatu nicejskiego), ale jeszcze bardziej rośnie siła głosu Niemiec z 9% do 17% i Francji z 9% do 12%. W systemie nicejskim Niemcy i Francja miały około 18% siły głosów w Radzie UE, a według Traktatu Konstytucyjnego – 29%<sup>28</sup>.

Wraz z uzyskaniem członkostwa w UE Polska aspiruje do roli głównego architekta wymiaru wschodniego Unii Europejskiej (unijnej polityki wschodniej). Tendencja ta wzmocniona została po sukcesie polskiej dyplomacji, która zdołała przekonać UE do swoich poglądów w czasie „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie pod koniec 2004 r. Efektywna polityka wschodnia UE, kształtowana w dużej mierze przez Polskę, jest postrzegana przez polskie elity polityczne jako skuteczny instrument przeciwdziałania niekorzystnym dla polskich interesów działaniom ze strony Rosji. Politycy polscy prezentowali stanowisko, że rozumieją sytuację na obszarze byłego Związku Radzieckiego, w tym rzeczywistość rosyjską, lepiej niż elity polityczne na Zachodzie. Pojawiały się też opinie, że Polska powinna być zainteresowana jednolitą polityką zagraniczną UE, bo to zabezpiecza Polskę przed powstaniem nowej osi Berlin–Moskwa czy nadmiernym wzmocnieniem trójkąta Rosja–Niemcy–Francja (tzw. europejskiej trojki). Jednocześnie nie zawsze zdawano sobie sprawę z tego, że bez wsparcia RFN nie będzie możliwa realizacja polskiego projektu polskiej polityki wschodniej UE<sup>29</sup>.

W tym samym czasie między polską i niemiecką wizją polityki wschodniej UE, szczególnie wobec Rosji, występowały poważne różnice. Polska klasa polityczna, w przeciwieństwie do niemieckiej, postrzegała zazwyczaj Roję jako zagrożenie, a nie jako partnera. Z tych m.in. względów zarówno Niemcy, jak i pozostałe państwa członkowskie nie dawały przyzwolenia na to, by Polska „odpowiadała” za Rosję

<sup>27</sup> *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004.

<sup>28</sup> R. Trzaskowski, *Dlaczego bronimy Nicei?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 4.

<sup>29</sup> Zob.: M. Fałkowski, K.-O. Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie*, Warszawa 2004.

w Unii Europejskiej. Niektórzy polscy analitycy zauważali, że polska polityka wschodnia wywołuje w Unii rozdrażnienie. Wskazywali, że jeśli Polska chce kreować europejską politykę wschodnią, to polskie elity nie mogą wypowiadać się w sposób, który nadaje im piętno rusofobów<sup>30</sup>. Po stronie niemieckiej uważano za pożądane rozszerzanie zakresu stosunków UE z Rosją i realizowanie przez Unię Europejską wspólnej strategii wobec Rosji. Jednakże w praktyce główną rolę w polityce niemieckiej wobec Rosji nadal odgrywały relacje dwustronne. Przykładem tego porozumienie niemiecko-rosyjskie w sprawie budowy gazociągu bałtyckiego, którym z pominięciem terytorium Polski dostarczany będzie gaz z Rosji do Niemiec. Po stronie polskiej przedsięwzięcie to zostało ocenione jako znaczne pomniejszenie bezpieczeństwa energetycznego Polski<sup>31</sup> oraz odejście Niemiec od zasady solidarności, którą politycy polscy traktują jako fundament Unii Europejskiej. Jednakże w tym kontekście trafna wydaje się być opinia wyrażana przez wielu polityków i dziennikarzy niemieckich, że Polska nie powinna narzekać na brak solidarności w Unii, bowiem sama w wielu kwestiach nie uwzględnia stanowiska i interesów innych państw unijnych, w tym Niemiec (np. tzw. list ośmiu z podpisem polskiego premiera czy zakup samolotów F-16).

W niemieckiej koncepcji bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej akcent kładzie się na potrzebę kooperatywnego podejścia do tej problematyki, zakładającego bliską współpracę UE i Rosji<sup>32</sup>. Natomiast niektóre inicjatywy podejmowane w tym zakresie przez dyplomację polską wręcz wykluczają udział Rosji w przedsięwzięciach na rzecz wznacznania bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE. Taki charakter miał zgłoszony przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza na początku 2006 r. plan „energetycznego NATO”<sup>33</sup>. Swego rodzaju paradoksem było, że w propozycji tej ważną rolę wyznaczano Stanom Zjednoczonym przy jednoczesnym wykluczeniu udziału Rosji, głównego eksportera surowców energetycznych dla państw członkowskich UE. W czasie kiedy UE przygotowywała się do zawarcia nowego paktu energetycznego z Rosją, Polska proponowała rozwiązanie wykluczające Rosję. Nie mogło więc dziwić, że plan „energetycznego NATO” został bardzo chłodno przyjęty przez niemiecki rząd. Politycy niemieccy wyrażali również poważne wątpliwości co do roli USA w tym systemie, chociażby z tego względu, że postrzegają Stany Zjednoczone jako konkurenta na rynku energetycznym.

Na ewolucję roli Niemiec w polskiej polityce zagranicznej bardzo istotny wpływ ma polska strategia działania w Unii Europejskiej. W dyskusji prowadzonej na ten temat w Polsce w ostatnich latach stawiane jest pytanie, czy powinna to być strategia „twardych negocjacji”, przejawiająca się np. w „obronie Nicei”, czy prag-

<sup>30</sup> A. Podolski, *Polityka wschodnia czy antyrosyjska?*, „Gazeta Wyborcza”, 30.11.2004; S. Bieleń, *Paradoksy polskiej polityki zagranicznej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 20.

<sup>31</sup> Z chwilą wybudowania gazociągu bałtyckiego straci na znaczeniu gazociąg, którym dostarczany jest rosyjski gaz do Polski. Pojawia się uzasadniona obawa, że w takiej sytuacji Polska będzie bardziej niż do tej pory narażona na gazowy szantaż ze strony Rosji.

<sup>32</sup> A. Guział, *Miejsce Rosji w polityce zagranicznej RFN a szanse na wspólną politykę wschodnią UE*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 2, s. 44.

<sup>33</sup> K. Trębski, *Plan Marcinkiewicza*, „Wprost”, 5.02.2006; B. Sienkiewicz, *Czwarta RP w czwartej lidze*, „Newsweek”, 07.05.2006.

matycznego budowania sojuszy opartych na zasadzie „coś za coś”. Rząd Leszka Millera stosował pierwszą z wymienionych strategii i poniósł porażkę, bo w podpisanym Traktacie Konstytucyjnym dla Europy (29 października 2004 r.) nie uwzględniono głównych polskich zastrzeżeń. Zdaniem Piotra Burasa, polskie interesy w UE można realizować według dwóch opcji: „polskiej drogi”, która stawia na twarde środki realizowania polskich interesów w UE, zmienne koalicje w realizowaniu konkretnych projektów oraz „opcji weimarskiej”, zakładającej „konstruktywne zaangażowanie” w rozwiązywanie problemów, a nie „zachowanie destrukcyjne”<sup>34</sup>. Zwolennicy „opcji weimarskiej” (m.in. Dariusz Rosati, Artur Hajnicz, Zdzisław Najder, Piotr Buras) opowiadali się za strategicznym partnerstwem Polski w UE z RFN i z Francją, w tym za wzmocnieniem Trójkąta Weimarskiego<sup>35</sup>.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej w polskiej myśli politycznej dominoowało stanowisko, że w Unii nie będzie dla Polski stałych strategicznych sojuszy (np. Polska–Niemcy), bo Unia będzie działać elastycznie. Tym samym Polska powinna prowadzić elastyczną politykę europejską. Uważano, że wewnątrz Unii będą tworzone różne koalicje, tzw. sojusze zadaniowe, które będą dotyczyć spraw w danej chwili istotnych w UE. Niemożliwe jest, podkreślali zwolennicy takich działań, stworzenie jednego, stałego układu sojuszniczego w Unii, który zawsze przynosiłby korzyść Polsce (np. tylko z Niemcami i Francją czy tylko z Wielką Brytanią)<sup>36</sup>. Trafne wydaje się być stwierdzenie Piotra Burasa, iż koncepcja „sojuszy zadaniowych” w UE czy „zasada wyboru” w UE zakłada doraźne koalicje i taktyczną współpracę z różnymi krajami, jednak bez kształtowania trwałych relacji z partnerami, których postrzega się jako kluczowych z punktu widzenia polskich interesów. Zasada wyboru odwołuje się bardzo silnie do przekonania o końcu „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”<sup>37</sup>.

### Wzrost tendencji do renacjonalizacji w polityce zagranicznej Niemiec

W polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec, podobnie jak w polityce zagranicznej każdego państwa, obok elementów ciągłości występują także elementy zmiany<sup>38</sup>. Wśród nowych elementów, które wystąpiły w polityce zagranicznej Niemiec w ostatnich latach znaczący wpływ na charakter stosunków polsko-niemieckich miał wzrost tendencji w okresie rządów G. Schrödera do renacjonalizacji polityki zagranicznej Niemiec, czyli położenie większego nacisku niż w okresie wcześniejszym na realizację interesów niemieckich i częstsze odwoływanie się do kategorii interesów narodowych<sup>39</sup>. W procesie negocjacji akcesyjnych Polski z UE przejawiało się to m.in. poprzez nadawanie przez rząd niemiecki dużego znaczenia ochronie niemieckiego rynku pracy i żądanie wprowadzenia siedmioletniego okresu przejściowego

<sup>34</sup> P. Buras, *Dyplomacja czy szantaż?*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2005.

<sup>35</sup> Deklaracja Klubu Weimarskiego z 20 lutego 2004 r., „Rzeczpospolita”, 25.02.2004.

<sup>36</sup> W. Cimoszewicz, *Krajobraz za horyzontem...*, s. 15.

<sup>37</sup> P. Buras, *Polsko-niemiecka wspólnota kłopotów*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11.12.2005.

<sup>38</sup> Szerzej zob.: E. Cziomier, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana...*

<sup>39</sup> A. Pradetto, *Ganz und gar nicht ohne Interessen*, „Internationale Politik” 2006, Januar.

w swobodnym przepływie siły roboczej po przyjęciu Polski do UE oraz opowiadanie się za znacznym zmniejszeniem subwencji dla rolników państw nowo przyjmowanych do Unii. Prowadziło to do nieusprawiedliwionych ocen (np. w kontekście poparcia, jakie rząd kanclerza Schrödera udzielił Polsce w czasie finalizacji negocjacji akcesyjnych podczas szczytu UE w Kopenhadze w grudniu 2002 r.), że Niemcy z adwokata spraw polskich w UE stały się „głównym hamulcowym” na drodze Polski do członkostwa w Unii<sup>40</sup>.

Obawy po stronie polskiej wywoływała stopniowa zmiana relacji między RFN a Stanami Zjednoczonymi na płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa. Niemcy zaczęły coraz bardziej samodzielnie definiować swoje interesy narodowe, co przejawiało się m.in. mniejszą skłonnością rządu Schrödera do uzgadniania własnego stanowiska w kwestiach polityki międzynarodowej ze Stanami Zjednoczonymi. Wzrost siły Niemiec i możliwości ich oddziaływań na arenie międzynarodowej wpłynął na zmniejszenie, nadal obecnego w polityce RFN, elementu samoograniczenia w realizowaniu własnych (narodowych) celów. Przejawiało się to m.in. mniejszą skłonnością w polityce wschodniej do uwzględniania nie tylko wrażliwości, ale i interesów regionalnych partnerów, w tym Polski (np. nieuwzględnienia polskich interesów przy planowaniu gazociągu bałtyckiego). Wśród nowego pokolenia polityków niemieckich mniejszą rolę zaczęło odgrywać poczucie moralnego zobowiązania wobec Polski i innych państw szczególnie poszkodowanych przez wojnę i okupację niemiecką. Występowanie tych tendencji w polityce niemieckiej sprzyjało zwiększaniu w Polsce poparcia dla zwolenników postulatu „odrzućenia kompromisów” w relacjach polsko-niemieckich. Ale na tej samej podstawie wyprowadzane były w naszym kraju także wnioski odmienne: by Polska włączała się w przedsięwzięcia, które sprzyjają silniejszemu związaniu interesów Niemiec z interesami całej wspólnoty europejskiej i transatlantyckiej<sup>41</sup>. W działaniach tych upatrywano najbardziej skuteczny środek na osłabienie tendencji do renacjonalizacji w polityce zagranicznej Niemiec.

### **Odmienne wizje Polski i Niemiec stosunków z Rosją i międzynarodowej roli Rosji**

Przystąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej, wbrew niektórym prognozą<sup>42</sup>, nie zaowocowało lepszymi stosunkami Polski z Rosją. Polityczne i ekonomiczne stosunki polsko-rosyjskie od wielu lat znajdują się w kryzysie. Do głównych problemów spornych należy zaliczyć rozbieżne oceny dotyczące historii; kolejne etapy rozszerzania NATO i popieranie przez Polskę dążeń niektórych państw obszaru poradzieckiego do członkostwa w NATO; stopień zaangażowania Polski w działania na

<sup>40</sup> Szerzej zob.: B. Koszeł, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Poznań 2003.

<sup>41</sup> P. Zalewski, *Dyplomacja w imię wartości*, „Rzeczpospolita”, 7–8.10.2006.

<sup>42</sup> W ocenie Zbigniewa Brzezińskiego członkostwo Polski w NATO miało stworzyć możliwości dla powolnego, ale konsekwentnego pojednania polsko-rosyjskiego. Zob.: *Wschodni filar. Rozmowa ze Zbigniewem Brzezińskim*, „Polityka” 1999, nr 11.

rzecz budowy podstaw demokracji na Ukrainie i Białorusi; krytyczną ocenę Polski wykorzystywania przez Rosję eksportu gazu i ropy dla realizacji celów politycznych; rosyjskie utrudnienia w dostępie polskiej żywności na rynek rosyjski; polską krytykę rosyjskich działań militarnych w Czeczenii<sup>43</sup>.

Faktem jest, że Polska dynamizując swoją politykę wschodnią i angażując się na rzecz europeizacji Europy Wschodniej, nazbyt często czyni to przeciwko Rosji. Uzyskany wraz z wejściem do NATO i UE wzrost poczucia bezpieczeństwa i związana z tym większa pewność siebie polskich elit politycznych na kierunku wschodnim nie została wykorzystana do zdecydowanej poprawy polsko-rosyjskich stosunków politycznych. Oczywiście, znaczna poprawa stosunków polsko-rosyjskich tylko w części zależy od strony polskiej. Jednakże silne postawy nieukrywanej niechęci wobec Rosji, czy wręcz rusofobii, w społeczeństwie polskim, w tym przede wszystkim w środkach masowego przekazu oraz wśród znacznej części polskich elit politycznych wywodzących się z „Solidarności”, nie są atutem, lecz balastem dla relacji NATO–Rosja i UE–Rosja. Należ mieć bowiem na uwadze, że po wejściu Polski do NATO i UE napięcia w relacjach Polska–Rosja stają się zarazem problemem stosunków NATO–Rosja i UE–Rosja. Z trudem zdobywa sobie w naszym kraju miejsce pogląd, że rola Polski w strukturach europejskich i euroatlantyckich w znacznym stopniu jest determinowana stanem relacji polsko-rosyjskich. Zaś poprawie stosunków polsko-rosyjskich sprzyja rozwój stosunków z Niemcami. Politycy polscy deklarowali, że chcą poprawy stosunków z Rosją, ale to nie zależy od Polski, tylko od Rosji, w tym od stopnia jej demokratyzacji. W tym samym czasie bardzo mocno angażowali się w amerykańską politykę powstrzymywania wpływów rosyjskich na obszarze poradzieckim, m.in. poprzez wspieranie tzw. kolorowych rewolucji (Gruzja, Ukraina). Politycy polscy nie zawsze pamiętają o tym, że w relacjach z naszymi wschodnimi sąsiadami granica między wsparciem korzystnych dla nas tendencji a zaangażowaniem się w wewnętrzne sprawy jest szczególnie delikatna.

Kolejne rządy niemieckie w okresie pozimnowojennym, popierając konsekwentnie dążenie państw Europy Środkowej do członkostwa w NATO i UE, jednocześnie zabiegały o jak najlepsze stosunki z Federacją Rosyjską. W hierarchii ważności decydentów polityki zagranicznej Niemiec Rosja w całym okresie pozimnowojennym zajmowała miejsce daleko w przódzie przed Polską. Rosja ze względu na potencjał demograficzny, obszar, zasoby surowcowe, rynek zbytu dla towarów produkowanych przez gospodarkę niemiecką, potencjał militarny, rolę, jaką odgrywała na obszarze euroazjatyckim, a także z racji tradycji współpracy niemiecko-rosyjskiej była głównym partnerem Niemiec na wschodzie. W niemieckich koncepcjach bezpieczeństwa europejskiego Rosji wyznaczono rolę jednego z głównych jego składników. Niemcy były zainteresowane coraz ściślejszą współpracą Rosji z Unią Europejską (europeizacją Rosji). Bardzo dobre relacje niemiecko-rosyjskie z okresu rządów kanclerza Kohla zostały wzmocnione w okresie rządów kanclerza Schrödera, kiedy to w polityce nie-

<sup>43</sup> *Skomplikowane stosunki Polaków i Rosjan*, red. M. Dobroczyński, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2005.

mieckiej wyznaczono Rosji rolę strategicznego partnera. Strategiczne partnerstwo z Rosją zostało także potwierdzone przez rząd Angeli Merkel<sup>44</sup>.

Z nowym rządem niemieckim Merkel wiązano w Polsce nadzieje na istotne zmiany w polityce Niemiec wobec Rosji, w tym na odejściu od uprawianej przez Schrödera polityki porozumiewania się z Rosją ponad głowami Polaków. Jednym z najważniejszych przejawów oczekiwanych zmian w polityce rosyjskiej Niemiec miało być uwzględnianie przez rząd A. Merkel polskich interesów w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Domniemywane zmiany w polityce Niemiec wobec Rosji miały jednocześnie prowadzić do wzrostu roli Polski w niemieckiej *Ostpolitik*. Prognozy te nie okazały się jednak trafne. Mimo wspomnianych nadziei Warszawy kanclerz Merkel nie porzuciła planów budowy gazociągu bałtyckiego, jak i nie odeszła od realizowanej w niemieckiej polityce wschodniej zasady „najpierw Rosja”. W polityce nowego rządu niemieckiego wobec Rosji zmieniła się nieco forma, ale główne dotychczasowe cele nie uległy zmianie. Jednocześnie kanclerz Merkel deklarowała wolę poprawy stosunków z Polską, w tym ściślejszej współpracy z Polską i krajami bałtyckimi. Dla rządu niemieckiego bliskie dobrosąsiedzkie stosunki pomiędzy Niemcami a Polską oraz współpraca strategiczna z Rosją nie wykluczały się, lecz dopełniały<sup>45</sup>.

Rząd niemiecki w miesiącach poprzedzających objęcie przez Niemcy 1 stycznia 2007 r. przewodnictwa w UE przygotowywał pod kierunkiem ministra spraw zagranicznych Franka Waltera Steinmeiera projekt unijnej polityki wschodniej, w którym za priorytetowe uznano związanie Rosji z Europą i zbliżenie Rosji z krajami Europy Środkowej<sup>46</sup>. W tym samym czasie niektórzy politycy PiS występowali z propozycją, by Polska, Niemcy i USA wspólnie prowadziły konsultacje nad przyszłą polityką wschodnią UE wobec Rosji<sup>47</sup>. Zarówno w Niemczech, jak i w większości państw UE postulat współkształtowania przez USA unijnej polityki wschodniej cieszył się niewielkim poparciem.

Innym przykładem zajmowania przez Polskę i Niemcy odmiennego stanowiska w kwestiach dotyczących dyskusji o geostrategicznej przyszłości Europy Wschodniej jest sceptycyzm strony niemieckiej na temat perspektywy członkostwa w UE Ukrainy. Polska dostrzega najlepszą obronę przed neoimperialnymi tendencjami ze strony Rosji w szybkim przyjęciu Ukrainy do UE i NATO. Po stronie polskiej, w przeciwieństwie do niemieckiej, przywiązuje się mniejszą wagę do skutków takiego kroku dla dynamiki integracji europejskiej. Jeśli na wschodzie Niemcy dostrzegają przede wszystkim interesy Rosji („najpierw Rosja”), to po stronie polskiej eksponuje się potrzebę respektowania interesów ukraińskich („najpierw Ukraina”). Niemcy akcentują rolę Rosji jako stabilizatora sytuacji na obszarze byłego Związku Radzieckiego,

<sup>44</sup> Szerzej zob.: A. Guział, *Miejsce Rosji w polityce zagranicznej RFN...*; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana...*, s. 187 i nast.

<sup>45</sup> *Jesteśmy sobie ciekawi. Rozmowa z panią kanclerz Republik Federalnej Niemiec Angelą Merkel*, „Polityka”, 17.06.2006.

<sup>46</sup> Ch. Hacke, *Deutsche Aussenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2006, B. 43, s. 35.

<sup>47</sup> *Jak politykować z Rosją. Wywiad przewodniczącego Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych Pawła Zalewskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 05.10.2006.



natomiast Polska eksponuje zazwyczaj rolę Rosji jako destabilizatora<sup>48</sup>. Generalnie rzecz ujmując, Rosja w polityce niemieckiej traktowana jest w kategoriach bardzo ważnego partnera, natomiast w polityce polskiej w kategoriach głównego zagrożenia.

W polityce wschodniej Niemiec rośnie znaczenie Rosji jako partnera gospodarczego, w tym dostawcy strategicznych surowców dla gospodarki niemieckiej. Już około 35% niemieckiego zapotrzebowania na gaz jest zaspokajane przez dostawy tego surowca z Rosji. Budowa rosyjsko-niemieckiego gazociągu po dnie Bałtyku traktowana jest w RFN jako pożądana dywersyfikacja tras przesyłowych i źródeł zaopatrzenia gospodarki niemieckiej w surowce energetyczne. Dla Polski budowa gazociągu bałtyckiego była przykładem odejścia kanclerza Schrödera od obietnic, że strategiczne partnerstwo z Rosją budowane będzie w porozumieniu z Polską.

Duża rola, jaką Niemcy od wielu lat wyznaczają w swojej polityce zagranicznej Rosji, prowadziła niekiedy do formułowania po stronie polskiej opinii, że oba państwa zmierzają do konstruowania nowej osi Berlin–Moskwa. Minister obrony narodowej RP, Radosław Sikorski, porozumienie Niemcy–Rosja w sprawie gazociągu na dnie Bałtyku porównał nawet do paktu Ribbentrop–Mołotow. W tym kontekście warto jednak przypomnieć, że w roku 2000 Polska odmówiła zgody na rosyjską propozycję budowy gazociągu na Zachód z pominięciem Ukrainy.

### Nowe elementy w polityce rządu PiS wobec Niemiec

W kampanii przedwyborczej polskich ugrupowań prawicowych w 2005 r. wyraźna była antyniemiecka i antyrosyjska retoryka. Aleksander Smolar zwracał uwagę na fakt, że jesienią 2005 r. do debaty publicznej w Polsce wrócił język tradycyjnej geopolityki, w której los naszego kraju określany był przez stosunki z dwoma głównymi sąsiadami: Rosją i Niemcami, gdy oba te kraje traktowano jako zagrożenie, a nie szansę<sup>49</sup>. Zwycięstwo w przeprowadzonych jesienią 2005 r. wyborach do Sejmu, Senatu oraz na Prezydenta RP kandydatów partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oznaczało istotne zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Nowi decydenci polskiej polityki zagranicznej krytycznie oceniali wiele elementów polskiej polityki zagranicznej po roku 1989 (np. uległość wobec UE, Niemiec, Rosji oraz brak wyrażenie manifestowanych interesów narodowych). Zapowiadali znaczącą poprawę pozycji Polski na arenie międzynarodowej i lepszą realizację interesów narodowych. O ile dążenie do wzrostu międzynarodowej roli Polski i lepszej realizacji interesów nie powinno budzić zastrzeżeń, to bardzo poważne wątpliwości budził sposób ich realizacji i zmiany w sposobie uprawiania polskiej polityki zagranicznej. Zaczęła w niej dominować polityka historyczna<sup>50</sup> i przecenianie możliwości Polski na arenie międzynarodowej. Ich efektem była mniejsza efektywność polskiej polityki zagranicznej. W podsumo-

<sup>48</sup> Ch. B. Scheffcl, *Niemcy i Polska wobec Rosji – problemy partnerstwa i sąsiedztwa*, „Stosunki Międzynarodowe” 2006, nr 1-2.

<sup>49</sup> *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2006, s. 7-8.

<sup>50</sup> M. Gniazdowski, *Kwestie historyczne w polskiej polityce zagranicznej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, Warszawa 2006.

waniach pierwszego roku rządów PiS nie należały do odosobnionych opinii, że w żadnej dziedzinie PiS nie doznał tak spektakularnych porażek, jak w polityce międzynarodowej<sup>51</sup>.

Zdaniem polityków PiS, polityka zagraniczna III RP była nazbyt miękka wobec mocarstw. Liderzy PIS dostosowali politykę zagraniczną do swego myślenia o polityce w ogóle. Jacek Żakowski pisał, że „logikę poszukiwania kompromisu, współpracy i wyciszania konfliktów zastąpili logiką ujawniania, eksponowania i wygrywania konfliktów”<sup>52</sup>. Jedną z głównych zmian w polityce zagranicznej tzw. IV RP w pierwszym roku sprawowania rządów przez PiS i jego koalicjantów (Samoobrona, Liga Polskich Rodzin), była zmiana polityki wobec RFN na, jak podkreślali to przedstawiciele nowej grupy rządzącej, bardziej zdecydowaną w obronie i realizacji polskich interesów. Politykę polską wobec Niemiec prowadzoną w latach 90. XX w. uważali za nazbyt idealistyczną, opartą na uległości wobec Berlina i kierującą się fałszywą polityką historyczną<sup>53</sup>. Eksperti współpracujący z PiS podkreślali, że w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r. Niemcy były najczęściej „elementem przeszacowanym”. Marek A. Cichocki pisał: „Polska przeszacowuje znaczenie Niemiec, Niemcy niedoszacowują znaczenia Polski”<sup>54</sup>. Przedstawiciele polskich ugrupowań prawicowo-narodowych akcentowali zagrożenia związane z potęgą ekonomiczną Niemiec, ich rosnącą rolą międzynarodową i dominacją w ramach UE oraz domagali się od strony niemieckiej „rzeczywistego partnerstwa”. W tym samym czasie stopień nieufności Polaków do Niemców był znacznie mniejszy niż wynikało to z relacji międzypaństwowych. Z badań sondażowych przeprowadzonych w Polsce w listopadzie 2005 r. oraz w Niemczech w maju 2006 r. wynikało, że podczas gdy polskie i niemieckie elity się rozchodzą, społeczeństwa polskie i niemieckie w większym stopniu niż kilka lat temu deklarują akceptację dla siebie, lepiej też się nawzajem oceniają (tylko 21% Polaków obawiało się Niemców)<sup>55</sup>.

W pierwszych miesiącach rządów polskich ugrupowań narodowo-konserwatywnych doszło do znacznego pogorszenia relacji polsko-niemieckich. Po stronie polskiej elementy konfrontacyjne dominowały nad kooperacyjnymi. Wizyty kanclerz Angeli Merkel w Warszawie (2 grudnia 2005 r.) oraz prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Berlinie (8 marca 2006 r.) nie oznaczały wyraźnej zmiany stosunku nowych władz polskich wobec zachodniego sąsiada. Premier Jarosław Kaczyński w swoim *exposé* stosunkom polsko-niemieckim nie poświęcił ani słowa. W tym samym czasie rząd niemiecki, dążąc do poprawy stosunków z Polską, akcentował, by w relacjach dwustronnych skupić się na teraźniejszości i przyszłości, a w mniejszym stopniu dyskutować o historii. Po stronie polskiej, w przeciwieństwie do strony niemieckiej,

<sup>51</sup> J. Żakowski, *Czy w szaleństwie jest metoda?*, „Gazeta Wyborcza”, 17.07.2006.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> P. Buras, „Moment krytyczny” i nowe horyzonty. Stan i perspektywy relacji polsko-niemieckich, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie 1949–2005...*, s. 283.

<sup>54</sup> M. Cichocki, *Niemiecka polityka wobec Polski na nowych drogach?*, „Dialog” 2005/2006, nr 72-73, s. 32-33.

<sup>55</sup> D. Zagrodzka, *Polacy coraz życzliwszym okiem patrzą na Niemców*, „Gazeta Wyborcza”, 07.04.2006; L. Kolarska-Bobińska, M. Fałkowski, *Polska–Niemcy: Nieufni politycy, otwarte narody*, „Gazeta Wyborcza”, 02.08.2006; M. Fałkowski, *Koniec czy powrót historii? Wzajemne postrzeganie Polaków i Niemców po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, „Dialog” 2006, nr 76.

eksponowano kwestie sporne i postawę nieufności wobec strony niemieckiej. Zarówno rząd premiera Kazimierza Marcinkiewicza, jak i Jarosława Kaczyńskiego z dużym dystansem podchodziły do niemieckich propozycji rozwiązania najbardziej palących problemów w stosunkach polsko-niemieckich: rozmów w sprawie projektu prezydentów Johanna Raua i Aleksandra Kwaśniewskiego z 2002 r. europejskiej sieci „Pamięć i Solidarność”, który obiektywnie przedstawi dramaty wysiedlonych i wypędzonych z Europy Środkowej i Wschodniej; ożywienia Trójkąta Weimarskiego; włączenia Polski do gazociągu bałtyckiego (np. poprzez budowę polskiego łącznika gazociągu).

Pierwsze przejawy większego zainteresowania rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego poprawą stosunków polsko-niemieckich można było zaobserwować pod koniec 2006 r. Wyrazem tego była jego wizyta w RFN (30 października 2006 r.) i deklarowana gotowość szefów rządów obu państw do poprawy wzajemnych relacji. W komentarzach prasowych podkreślano, że wizyta ta nie była przełomem, ale krokiem w kierunku dialogu polsko-niemieckiego na najwyższym szczeblu. Dla strony polskiej najważniejszym efektem wizyty J. Kaczyńskiego w Niemczech była obietnica, jaką złożyła kanclerz A. Merkel, że w sytuacji zagrożenia energetycznego Polska może dostawać gaz z Zachodu. Dokonano wymiany poglądów na temat wielu spornych spraw, ale nie osiągnięto porozumienia. Kanclerz Niemiec nie zgodziła się też na polską propozycję podpisania umowy międzynarodowej, w której obie strony wyrzekłyby się wzajemnych roszczeń za skutki II wojny. Jednocześnie A. Merkel powtórzyła, że niemiecki rząd nie zgłasza roszczeń wobec Polski i nie popiera indywidualnych pozwów swoich obywateli.

## Podsumowanie

W stosunkach polsko-niemieckich niewielkie są szanse na zbudowanie w niezbyt odległej perspektywie „strategicznej współpracy” czy „specjalnego partnerstwa”. Podzielam stanowisko, że w najbliższych latach w relacjach między Polską a Niemcami należy dążyć do ich rozwoju w stronę „kooperacji pragmatycznej”<sup>56</sup> czy „pragmatycznej współpracy”<sup>57</sup>. Jednym z najistotniejszych jej elementów powinno być dążenie rządów obu państw do satysfakcjonującego obie strony rozwiązywania sporów w relacjach dwustronnych, łagodzenie, a nie wzmocnianie różnic i podziałów. Wiele zależeć będzie od woli politycznej grup rządzących obu państw, umiejętności osiągania kompromisu oraz pomysłu polskich i niemieckich grup rządzących na nowy etap stosunków polsko-niemieckich.

W polityce zagranicznej Polski wobec Niemiec stopniowo logika walki będzie zastępowana logiką kompromisu. Podstawą do prognozy, iż po okresie znacznego schłodzenia międzypaństwowe stosunki polsko-niemieckie będą ulegać poprawie, jest narastające wśród decydentów polskiej polityki zagranicznej przekonanie, że

<sup>56</sup> K. Ziemiński, *Polska i Niemcy – jaka przeszłość, jaka przyszłość?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1, s. 64–65.

<sup>57</sup> K.-O. Lang, *Kooperacja pragmatyczna zamiast partnerstwa strategicznego? Stan i perspektywy stosunków niemiecko-polskich*, [w:] *Stosunki polsko-niemieckie 1945–2005...*

regres w stosunkach polsko-niemieckich źle wpływa na polskie możliwości międzynarodowe. W ocenie przewodniczącego Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, Pawła Zalewskiego, poprawa stosunków polsko-niemieckich pozwolić powinna na wzrost roli Polski w UE i NATO oraz na lepszą realizację polskich interesów w tych strukturach, w tym na zwiększenie polskiej atrakcyjności dla Stanów Zjednoczonych<sup>58</sup>. Tym samym jest to próba powrotu do tego nurtu w polskiej polityce zagranicznej, w którym dobre stosunki polsko-niemieckie są postrzegane jako dźwignia zwiększenia polskiej roli w Europie<sup>59</sup>. Ponieważ Stany Zjednoczone pozostają dla grup rządzących w Polsce głównym punktem odniesienia, znaczna poprawa stosunków niemiecko-amerykańskich w pierwszym roku funkcjonowania rządu kanclerz A. Merkel była istotnym czynnikiem wpływającym na większą skłonność rządu polskiego do poprawy stosunków z Niemcami. Tym samym rząd premiera J. Kaczyńskiego wydawał się uznać stanowisko wyrażane m.in. przez Zbigniewa Brzezińskiego, że wartość Polski dla Stanów Zjednoczonych będzie rosła w miarę poprawy stosunków z Niemcami, a im słabsza jest pozycja Polski w Europie, tym mniej wartościowy partnerem staje się ona dla USA. Również w tym kontekście trafne nadal jest stwierdzenie, że dla realizacji swoich interesów na arenie międzynarodowej, to Niemcy bardziej potrzebne są Polsce, niż Polska jest potrzebna Niemcom<sup>60</sup>.

Zarówno po stronie polskiej, jak i niemieckiej dostrzega się potrzebę wyznaczenia nowych priorytetów w relacjach polsko-niemieckich, dotyczących m.in. bezpieczeństwa w Europie Środkowej, polityki wschodniej UE, Kaliningradu, polityki energetycznej UE, problemów związanych z nielegalną migracją<sup>61</sup>. W rozwiązywaniu problemów z tym związanych możliwe jest osiągnięcie przez Polskę i Niemcy znacznej zbieżności interesów, wzmacniających dialog i intensywność stosunków wzajemnych. Niemcy są i pozostaną kluczowym państwem dla Polski w realizacji wielu jej celów w polityce integracyjnej, w relacjach euroatlantyckich oraz w relacjach z Rosją i innymi państwami Europy Wschodniej. Jednakże polska dyplomacja nie wypracowała jeszcze całościowej i spójnej koncepcji takiego charakteru stosunków polsko-niemieckich, by te cele skutecznie realizować. W dłuższej perspektywie efektywność polskiej polityki zagranicznej zależeć będzie nie tyle od „twardego” eksponowania polskich interesów narodowych, ile bardziej od umiejętności decydentów polskiej polityki zagranicznej do wpisywania polskich interesów w główne tendencje występujące w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym Polski. Przewidywana poprawa stosunków polsko-niemieckich nie oznacza, że do historii przejdą spory i kontrowersje między obu państwami. Należy mieć na uwadze, że w stosunkach Polski z Niemcami, podobnie jak w relacjach z innymi państwami, obok elementów zbieżności interesów i współpracy występować będą także różnice

<sup>58</sup> P. Zalewski, *Dyplomacja w imię wartości...*

<sup>59</sup> Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 r., przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Adama Daniela Rotfelda na posiedzeniu Sejmu 21 stycznia 2005 r., *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006*, Warszawa 2006, s. 16.

<sup>60</sup> Zbigniew Brzeziński w przemówieniu wygłoszonym w maju 2006 r. podkreślał, że pojednanie polsko-niemieckie jest znacznie bardziej potrzebne Polsce niż Niemcom. Z. Brzeziński, *Najlepsze lata Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 19.05.2006.

<sup>61</sup> R. Polenz, P. Zalewski, *Europejskie marzenie*, „Wprost”, 05.11.2006.

interesów oraz powstające na tym tle spory. Niezwykle istotne jest zatem to, by kolejne rządy Polski i Niemiec wykazywały wolę polityczną do kompromisowego rozwiązywania pojawiających się problemów w kolejnych etapach stosunków polsko-niemieckich.

#### **Die Rolle Deutschlands in der Außenpolitik Polens am Anfang des 21. Jh. Zusammenfassung**

Der Zweck der Bearbeitung ist die Darstellung von Hauptbedingungen und wichtigsten Anzeichen einer ein wenig geringeren Rolle Deutschlands in der Außenpolitik Polens am Anfang des 21. Jh. im Vergleich mit dem letzten Jahrzehnten des 20. Jh. Deutschland ist auf der wirtschaftlichen Ebene der größte Handelspartner Polens, es entwickelt sich die deutsch-polnische Militärszusammenarbeit, sowie im Bereich der Kultur, auch grenzüberschreitend und im Umweltschutzbereich, trotzdem ist die Rolle Deutschlands in der Außenpolitik Polen am Anfang des 21. Jh. geringer, als in den 90er Jahren des 20. Jh., wenn man sich insbesondere polnischerseits auf die Formel der „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft“ sehr oft berief. Trotz dieser Umwandlung bleibt Deutschland weiterhin der wichtigste politische Partner unter den übrigen europäischen Staaten.

Nach der Meinung des Verfassers gehören zu den wichtigsten Determinanten, die eine geringere (mehr deklarativ, als tatsächlich) die Rolle Deutschlands in der polnischen Außenpolitik in der behandelten Zeit beeinflussen, folgende Faktoren: Steigerung von kontroversen Fragen in den deutsch-polnischen Beziehungen vor dem historischen Hintergrund, Steigerung von Streitfragen im europäischen (internationalen) Aspekt, Unterschiede zwischen den Einstellungen Polens und Deutschlands gegenüber den Lösungsmöglichkeiten von manchen Kontroversen in transatlantischen Beziehungen, Unterschiede zwischen beiden Ländern bezüglich mancher Integrationsdilemmas am Anfang des 21. Jh., Steigerung einer Tendenz zur Renationalisierung in der Außenpolitik Deutschlands, unterschiedliche Visionen Polens und Deutschlands bezüglich der Beziehungen mit Russland und der internationalen Rolle Russlands, neue Elemente in der Politik der PiS-Regierung gegenüber Deutschland.

In den deutsch-polnischen Beziehungen gibt es wenige Chancen für den Aufbau in einer nicht zu langen Perspektive einer „strategischen Zusammenarbeit“ bzw. einer „Sonderpartnerschaft“. Der Verfasser teilt die Meinung, dass in der polnischen Außenpolitik in den nächsten Jahren in den deutsch-polnischen Beziehungen die Richtung einer „pragmatischen Kooperation“ bzw. einer „pragmatischen Zusammenarbeit“ zu bestreben ist. In der Außenpolitik Polens gegenüber Deutschland wird die Kampflogik allmählich durch die Kompromisslogik ersetzt. Unter den gegenwärtigen Entscheidungsträgern der polnischen Außenpolitik wächst die Überzeugung, dass sich der Regress in den deutsch-polnischen Beziehungen auf die polnischen Internationalmöglichkeiten, darunter auf die Umsetzung der Ziele polnischer Außenpolitik in EU und NATO auswirkt.

Ragnar Leunig

## **POLEN UND DEUTSCHLAND NACH DEN REGIERUNGSWECHSELN 2005**

### **Einleitung**

Die Jahre nach 1989 erlaubten einen völligen Neuanfang in den lange so belasteten Beziehungen zwischen Polen und Deutschland, Deutschen und Polen. Mit der Gemeinsamen Erklärung von Bundeskanzler Kohl und dem polnischen Ministerpräsidenten Mazowiecki nach dem Fall der Berliner Mauer, dem polnisch-deutschen Grenzvertrag von 1990 und dem deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft von 1991 mit dem vereinigten Deutschland waren Hürden abgebaut, die lange einer Annäherung im Wege standen<sup>1</sup>.

Die Rechte der deutschen Minderheit in Polen wurden anerkannt, das deutsch-polnische Jugendwerk begründet, um mit jungen Menschen aus beiden Ländern eine Basis für die gemeinsame Zukunft in Europa zu bauen. Die polnische Politik machte sich auf den Weg zu den westlichen Bündnissen und Deutschland sollte und wollte dabei helfen. Deutsche Investitionen in Polen trugen zur Überwindung des sozialistischen Wirtschaftsmodells bei und förderten den deutschen Export, für den Polen ein immer wichtigerer Wirtschaftspartner wurde.

Belastend für die zukünftigen Beziehungen war aber die unterschiedliche gegenseitige Wahrnehmung der Polen und Deutschen. Während in der polnischen Bevölkerung Urteile aufgrund eigener Erfahrungen aus der Kriegszeit und politische Bedenken gegenüber Deutschland – wegen der als notwendigig erachteten Annäherung – zurückgestellt wurden, gab es gleichzeitig in der deutschen Bevölkerung eine

---

<sup>1</sup> *Quellen zu den deutsch-polnischen Beziehungen 1815-1991*, Hg. R. Pommerin, M. Uhlmann, Darmstadt 2001, S. 214-442; K. Ruchniewicz, *Versöhnung – Normalisierung – Gute Nachbarschaft*, [in:] *Deutsche und Polen. Geschichte – Kultur – Politik*, Hg. A. Lawaty, H. Orłowski, München 2003, S. 95-106, hier 95f.

ausgeprägte Geringschätzung von Polen. Diese Geringschätzung paarte sich mit Unwissen über das Nachbarland und Unkenntnis über den steigenden Wirtschaftsaustausch. Sie war im Osten Deutschlands fast noch ausgeprägter als im Westen. Solche unterschiedlichen gegenseitigen Einschätzungen sind, wie man auch am Beispiel Niederlande – Deutschland erkennen konnte – niederländische Sicht skeptisch und kritisch, deutsche Sicht überwiegend positiv –, keine gute Grundlage für eine weitergehende Annäherung.

Dem beiderseits mit großen Hoffnungen erfüllten Neuanfang der Beziehungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre folgte eine wieder stärker mit den Staatsinteressen verbundene Phase. Sie fiel zusammen mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen Polens mit der Europäischen Union (EU) und dem Start der rot-grünen Koalition 1998 in Deutschland. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im eigenen Lande beharrte die Bundesrepublik Deutschland ebenso auf einer Verschiebung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten, wie Polen aus Furcht vor einem deutschen Ausverkauf auf einer langen Übergangsfrist für Landkauf in ihrem Lande bestand.

Erstaunen rief in Berlin hervor, mit welcher Härte die polnische Regierung bei der Diskussion über den europäischen Verfassungsentwurf auf einem erweiterten Stimmrecht in der EU beharrte. Noch größere Verwunderung rief in Berlin das Irak-Engagement Polens an der Seite der USA hervor. Hieran zeigte sich, dass die deutsche Politik dieser Jahre wenig Sensibilität für die polnischen Bedürfnisse besaß. Kanzler Schröder, als früherer Ministerpräsident von Niedersachsen, der erste deutscher Kanzler ohne internationale Erfahrungen, handelte unter dem Primat der Innenpolitik, wie sich gerade in der Irak-Frage zeigte. Seine Stellung gegen die Vereinigten Staaten und seine Nähe zur französischen und besonders zur russischen Politik verletzte alle früheren Spielregeln der deutschen Außenpolitik, die immer auf gleiche Nähe zu Paris und Washington geachtet hatte<sup>2</sup>. Besonders die enge Beziehung zu dem „lupenreinen Demokraten Putin (Schröder) und das Projekt einer russisch-deutschen Ostsee-Gaspipeline, das ohne Information und Berücksichtigung Polens oder der baltischen Staaten initiiert wurde, verletzte polnische Interessen und ließ die Furcht vor einem Wiederaufleben einer deutsch-russischen Allianz gegen Polen wach werden.

## Die Wahlen in Deutschland und Polen 2005

Da nach dem schwachen Abschneiden der CDU weder CDU/FDP noch SPD/Grüne eine Mehrheit im Bundestag besitzen – andere Koalitionsmöglichkeiten nicht ernsthaft diskutiert wurden –, kam eine Große Koalition aus CDU/CSU und SPD zustande. Das Meinungsspektrum vom linken Flügel der SPD bis zu den Rechten in der CDU und der CSU ist so breit, dass die Regierung trotz ihrer großen Mehrheit innenpolitisch nur wenig bewegen kann. Kanzlerin Merkel ist ungewollt mehr Mode-

---

<sup>2</sup> R. Leunig, *Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union. Wirtschaft und Politik*, 2005 (Ms.).

ratorin der Meinungsbildung in der Koalition, als kraftvolle Trägerin der von allen geforderten Entscheidungen. Die Parteien der Opposition sind zu schwach und ihre Positionen zu unterschiedlich, um ein echtes Gegengewicht zur Regierung zu bilden. Infolge der innenpolitischen Entscheidungsschwäche sinkt in der Bevölkerung das Vertrauen in die großen Parteien und die Effizienz des parlamentarischen Systems. Ähnlich, wie bei der Großen Koalition 1967–1970, wächst die Gefahr einer außerparlamentarischen Radikalisierung.

Ganz anders in der deutschen Außenpolitik. Hier sind die Positionen der Koalitionsparteien einander viel näher. Mit Geschick aber auch kritischer Offenheit hat die Kanzlerin die Verbindung zu den USA wieder enger geknüpft, die guten Beziehungen zu der französischen Politik gehalten, die europäische Haushaltspolitik vom Fleck gebracht. Zu Russland sind die Beziehungen distanzierter, als zu Zeiten der rot-grünen Koalition, auch wenn das Duo Kanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier die Notwendigkeit guter Beziehungen zu Russland – nicht zuletzt wegen der Energieabhängigkeit Deutschlands vom östlichen Nachbarn – hoch einschätzt. Die „Außenkanzlerin“, wie Merkel schon kritisch titulierte, vermag es, ohne dabei verletzend zu wirken, auch kritische Punkte mit ihren internationalen Gesprächspartnern zu behandeln (USA – Guantanamo, Russland – Tschetschenien, innere Demokratie)<sup>3</sup>. Im deutschen Wahlkampf wurde die Außenpolitik nur wenig beachtet. Von einer von der CDU geführten Regierung erhoffte man vor allem einen wirtschaftlichen Aufschwung. Polen spielte höchstens im Zusammenhang mit der Verlegung von Arbeitsplätzen im Rahmen der Globalisierung und bei der Furcht vor polnischen Arbeitskräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine Rolle.

Die größere Distanz zu Russland und ihr DDR-Hintergrund mit einer Offenheit gegenüber mittel- und osteuropäischen Staaten mussten der Kanzlerin und ihrer Regierung eigentlich ein gutes Entree in der polnischen politischen Elite verschaffen. Aber im Gegensatz zur rot-grünen Koalition, die ein europäisches Netzwerk zum Thema „Vertreibung im 20. Jahrhundert“ befürwortete, unterstützte die Kanzlerin die Ansiedlung des vom Bund der Vertriebenen initiierten Vertreibungszentrums in Berlin.

Sicher hatte Angela Merkel auf einen Sieg der liberalen Bürgerplattform (PO) bei den Wahlen zum polnischen Sejm gehofft. Gleichermaßen dürfte ihre Präferenz bei den polnischen Präsidentschaftswahlen Donald Tusk (PO) gegenüber Lech Kaczyński von der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) gegolten haben. Hatte sie doch als Familien- und Jugendministerin mit Tusk das Deutsch-Polnische Jugendwerk begründet.

Die niedrige Wahlbeteiligung bei den polnischen Wahlen des Jahres 2005 ist keine Ausnahme. Ähnlich niedrige Beteiligungen hatte es auch bei früheren Wahlen gegeben. Wie in Polen, zeigen sich auch bei Wahlen in Tschechien, Bulgarien und der Slowakei die Enttäuschung vieler Bürger über die neu gewonnene Demokratie, Kritik an Korruption in der politischen Elite und Desillusionierung nach dem Beitritt ihrer

---

<sup>3</sup> Ch. Hacke, *Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2006, Nr. 43, S. 30–37.



Länder zur EU. Entgegen früheren Annahmen scheinen aber nicht niedrige, sondern hohe Wahlbeteiligungen rechten Populisten und radikalen Parteien zu nützen<sup>4</sup>.

Alle bisherigen Wahlen im demokratischen Polen hatten – ähnlich wie in den meisten anderen Transformationsstaaten – die Mehrheitsparteien abgestraft und zu Regierungswechseln geführt. In den Umfragen hatten aber lange die PO und ihr Präsidentschaftskandidat geführt, ehe PiS und Lech Kaczyński – mit Bruder Jarosław aus einer Warschauer Widerstandsfamilie stammend – noch an PO und Donald Tusk vorbeizogen. Die nationalkonservative „Recht und Gerechtigkeit“ befürwortete einen starken Staat, wandte sich gegen weitere Privatisierung, betonte die Stellung von Tradition und Kirche und wollte gegen die Korruption und gegen die alten sozialistischen Kader vorgehen. Kritisch gegenüber der Europäischen Union forderte sie den Gottesbezug im europäischen Verfassungsentwurf, ein starkes Stimmrecht für Polen und wandte sich gegen die erweiterten Kompetenzen für die EU-Institutionen. Neben der russischen Politik wurde vor allem die deutsche angegriffen, während das Irak-Engagement mit den USA nicht abgebaut werden sollte.

In fast allen mitteleuropäischen EU-Beitrittsstaaten gab es und gibt es nationale und nationalistische Stimmungen und Bewegungen, die nach so kurzer Selbstständigkeit des eigenen Staates den Verlust von Kompetenzen an eine übergeordnete Institution nicht hinnehmen wollen, nationale Töne gegenüber den Nachbarstaaten anschlagen oft auch im Zusammenhang mit Minderheiten im eigenen Lande (Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien). So ist es nicht verwunderlich, dass eine solche, auf traditionelle und nationale Werte ausgerichtete polnische Bewegung, Unterstützung bei gesellschaftlich gefährdeten Gruppen findet, die sich von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt fühlen und die Modernisierung von Staat und Gesellschaft fürchten. Erstaunlich ist eher, dass sich solche Kräfte in Polen erst jetzt gesammelt haben.

Interessant, dass die national-konservative PiS vor allem im wirtschaftlich schwach entwickelten Osten und Süden, also Regionen mit geringer „europäischer“ Erfahrung, stark abschnitt, nicht aber in den wirtschaftlich durch Investitionen und internationale Kontakte stärker begünstigten früheren deutschen Gebieten und Großpolen um Posen, wo antideutsche Ressentiments auf Grund der bestehenden Kontakte weniger Anklang fanden. Insgesamt macht das Wahlergebnis deutlich, dass das – in Deutschland viel zu wenig wahrgenommene – Trauma vieler Polen vom Verlust oder der Einschränkung der eigenen Staatlichkeit durch die Nachbarn – immer noch bedeutsam ist. Nach der Wende wurden politische Bedenken von vielen Polen zurückgestellt. Sie konnten aber durch entsprechende Propaganda aus dem eigenen Erinnerungsspeicher wieder hervorgeholt und parteipolitisch instrumentalisiert werden<sup>5</sup>.

Angesichts der Äußerungen der PiS-Politiker im Wahlkampf war es nicht verwunderlich, dass sich die Partei ihre für die absolute Mehrheit notwendigen Koalitionspartner nicht bei den Liberalen oder den Sozialisten, sondern auf der Rechten suchte. Ein wirkliches Interesse an einer Einigung mit der PO war nicht feststellbar. Auch die Bauernpartei wehrte sich gegen eine Koalition mit der PiS, nicht aber die

<sup>4</sup> K.-O. Lang, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, zit. „In Süddeutsche Zeitung“ (SZ), 24.10.2006.

<sup>5</sup> Es wurde angeführt, ein Großvater von Donald Tusk habe in der Wehrmacht gedient, SZ, 13.10.2005.

Parteien Samoobrona – Selbstverteidigung, des populistischen und antieuropäischen Andrzej Lepper, der Landwirtschaftsminister und Vizepremier wurde und die nationalklerikale Liga der Polnischen Familien (LPR), die dem populistischen Sender „Radio Maryja“ nahe steht. Deren Vorsitzender, Roman Giertych, nahm das Amt des Erziehungsministers ein. Zwar wurde Ministerpräsident Marcinkiewicz durch Jarosław Kaczyński ersetzt, aber die Regierung geriet in eine Krise, als nach Forderungen von Lepper der Chef von Samoobrona als Landwirtschaftsminister entlassen wurde. Trotz bekannt gewordener Abwerbungsversuche der PiS und gegenseitiger Vorwürfe trat Lepper wieder in die Regierung ein. Die Angst vor Neuwahlen und dem Zorn des Wählers brachte die Koalitionsparteien wieder zusammen<sup>6</sup>.

### **Differenzen im deutsch-polnischen Verhältnis und die polnischen Beziehungen zur EU**

Analysten warnten davor, die Politik der polnischen Regierung an den Wahlkampfparolen zu messen, sondern baten, sie vielmehr nach ihrem politischen Verhalten zu bewerten<sup>7</sup>. Deutscherseits waren die Voraussetzungen für eine engere politische Kooperation sicher teilweise verbessert. Die deutsche Kanzlerin weist eine höhere Sensibilität gegenüber anderen Völkern auf, als ihr Vorgänger. Wies doch Jerzy Krzan, früherer polnischer Botschafter in Berlin darauf hin, dass es oft die Unbedachtheiten seien, die den Nachbarn kränken. Krzysztof Miszczak, Präsident des Instituts für Strategische Studien und Analysen aus Milanówek ging darüber hinaus und fragte, ob die Einbettung empfindsamer Nachbarn, wie Polen in die EU, nicht ein Mittel sei, um Europa deutscherseits besser dominieren zu können<sup>8</sup>. Belastungen für die Beziehungen mussten besonders das Projekt Ostsee-Pipeline und das geplante Vertreibungszentrum bleiben.

Der neuen polnische Regierung ist zugute zu halten, dass ihre Vertreter wenig Erfahrungen in außenpolitischen Fragen besaßen und ihre Kenntnisse über andere Länder gering waren. Hier unterschieden sie sich nicht von der rot-grünen deutschen Regierung bei ihrem Amtsantritt 1998. Mit der Methode in europäischen Verhandlungen Kompromisse zu schließen, waren sie nicht vertraut. So musste es notwendigerweise zu Fehleinschätzungen und Fehltritten kommen. Doch zweifellos gilt für die Regierung der polnischen Koalition das absolute Primat der Innenpolitik, wie es auch für die Regierung Schröder in Deutschland gegolten hatte.

Eine europaskeptische Haltung wird bei der polnischen Regierung immer wieder deutlich, auch wenn man sich offiziell zur Europäischen Union bekennt. Den europäischen Verfassungsentwurf hält man für verfehlt und nicht wieder belebbar. Hier wird nicht nur auf den fehlenden Gottesbezug verwiesen, sondern vor allem auch die Konstruktion eines europäischen Außenministers abgelehnt. Erweiterung der EU wird befürwortet, Vertiefung des Integrationsprozesses aber nicht. Beim Stimmrecht im

<sup>6</sup> „Das Parlament“ 2006, Nr. 36.

<sup>7</sup> K.-O. Lang, zit. nach „Die Zeit“, 29.12.2005.

<sup>8</sup> „Die Zeit“, 29.12.2005.

Europäischen Rat beharrt die polnische Regierung auf der Regelung des Vertrages von Nizza (2000), in der Polen eine starke Stellung eingeräumt wurde<sup>9</sup>.

In Abgeordnetenkreisen des polnischen Regierungslagers wurde auch ein Bündnis der mittelosteuropäischen Beitrittsländer diskutiert, das gegen die angebliche Dominanz Deutschlands in der EU eingesetzt werden könnte und der Präsident Lech Kaczyński äußerte sich, dass sich Polen in der EU-Verfassungsfrage nicht von Deutschland bevormunden lassen dürfe<sup>10</sup>. Eine solche Beurteilung der deutschen EU-Politik mochte für die kleinere Länder wenig berücksichtigende Politik der Regierung Schröder gelten, weniger für die deutsche Nachfolgeregierung. So hatte sich die Kanzlerin Merkel in der EU-Budgetdiskussion über die Jahre 2007-2013 erfolgreich dafür verwendet, dass Polen eine zusätzliche Förderung von 100 Millionen Euro auf Kosten Ostdeutschland erhielt<sup>11</sup>. Polen wird mit fast 60 Milliarden Euro und mit 19% der Gesamtförderung der EU zum größten Empfänger von EU-Strukturhilfen in den Jahren 2007-2013, während Ostdeutschland 4 Milliarden weniger erhält, als in den Jahren 2000-2006<sup>12</sup>.

Während die Forderung des polnischen Präsidenten nach Wiedereinführung der Todesstrafe, in der EU einhellig abgelehnt und als allein innenpolitisch motiviert betrachtet wurde, gab es eine Vielzahl von Differenzen zwischen der EU und der polnischen Regierung über die Subventionierung polnischer Werften, die Anhebung der Mehrwertsteuer für Dienstleistungen und schließlich die Blockade der Fusion polnischer Banken in italienischem Besitz. Angriffe von Regierungsseite auf den polnischen Notenbankchef und Begründer der polnischen Marktwirtschaft, Leszek Balcerowicz, verstärkten in der EU die Bedenken gegenüber der polnischen Regierung und einer eventuellen Einschränkung der Selbstständigkeit der polnischen Notenbank. Es zeigte sich an diesen Beispielen, dass die polnische Regierung Schwierigkeiten hatte, sich in ihre EU-Rolle einzufinden und die nationalen Interessen mit der übergreifenden Gesetzgebung der Europäischen Union in Einklang zu bringen<sup>13</sup>.

Trotz aller Bekundungen für die Kooperation im „Weimarer Dreieck“ zwischen Frankreich, Polen und Deutschland wirkte die polnische Absage für dieses Treffen wie eine Verlängerung des geringen polnischen Regierungsinteresses an einer Aufhellung der deutsch-polnischen Beziehungen<sup>14</sup>. Beunruhigend erschien Polen weiterhin das russisch-deutsche Projekt einer Ostsee-Gaspipeline. Deshalb wirkte es positiv, dass Merkel bei einem Moskau-Besuch von Putin die Zusicherung erhielt, dass die Gasleitung „gegen niemand gerichtet“ sei<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Interview mit dem polnischen Präsidenten, Lech Kaczyński, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 8.3.2006.

<sup>10</sup> SZ, 30.8.2006; „Bocholter Borkener Volksblatt“ (BBV), 24.3.2006.

<sup>11</sup> SZ, 20.12.2005.

<sup>12</sup> FAZ, 25.7.2006.

<sup>13</sup> SZ, 31.8.2006; „International Herald Tribune“, 27.1.2006; FAZ, 23.3.2006; „Financial Times Deutschland“, 23.1.2006, SZ, 4.4.2006.

<sup>14</sup> FAZ, 20.7.2006; SZ, 4.7.2006.

<sup>15</sup> „Gazeta Wyborcza“ zit. nach BBV, 18.1.2006.

Allerdings gehen die Vorstellungen von Berlin und Warschau in der immer wichtiger werdenden Energiediskussion in entgegengesetzte Richtungen. Während Lech Kaczyński eine Energie-NATO vorschlug, einen gegenseitigen Beistandspakt zur Energiesicherung und Lieferhilfe, der Russland ausschloss, präferiert die deutsche Bundesregierung einen Prozess der Energiesicherung, in dem die Konsumenten, ebenso wie die Transitländer und die Produzenten – also auch Russland – mit einbezogen werden<sup>16</sup>.

Die Angespanntheit der Beziehungen belegt ein Protest der polnischen Regierung in Berlin wegen der Verletzung der Seegrenze durch Schiffe der Bundesmarine. Dies ist ein bemerkenswerter Vorgang unter Verbündeten<sup>17</sup>. Bei einem Treffen Merkel – Chirac – Putin hielt es die Kanzlerin für nötig, deutlich zu machen, dass es sich hier nicht um einen neuen Dreibund handle. Nicht verwunderlich ist es in dieser gespannten Lage, dass von nationaler Seite in Polen auch die Stellung der deutschen Minderheit im Lande in Frage gestellt wurde. Hier unterscheidet sich Polen nicht von anderen Ländern in Mittel- und Osteuropa, wo nationale Kreise Minderheiten in den jeweiligen Ländern attackierten: In der Slowakei und Rumänien gegen Ungarn, in Bulgarien gegen die türkische Minderheit. Allerdings gilt dies beispielsweise auch für Kärnten in Österreich, wo die Slowenen nicht die vom Verfassungsgericht zugesprochenen Rechte erhalten. Nach Abgeordneten der Liga der polnischen Familien stellte auch der polnische Ministerpräsident Überlegungen an, ob der etwa 300 000 Menschen zählenden deutschen Minderheit nicht das durch den Partnerschaftsvertrag garantierte Recht genommen werden sollte, ungeachtet der 5% Klausel, bei der Wahl zum Sejm 2 Abgeordnete zu stellen. Hier gebe es eine Asymmetrie, da deutscherseits eine Politik der Assimilierung gegenüber Polen in Deutschland betrieben werde. Allerdings rückte der polnische Premier, von Merkel auf die Minderheitenrechte angesprochen, wieder von dieser Forderung ab<sup>18</sup>.

In der Tat gibt das deutsche Recht nur wenigen „historischen“ ethnischen Gruppen den Sonderstatus einer Minderheit (Dänen in Schleswig-Holstein, Sorben in der Lausitz, Sinti und Roma), während eingewanderte Gruppen (Italiener, Spanier, Türken) diese Stellung nicht erhalten. Ähnlich verfährt die minderheitenfreundliche ungarische Verfassung, die seltsamerweise davon ausgeht, dass eine ethnische Gruppe 100 Jahre im Lande sein müsse, um als Minderheit anerkannt zu werden. Der deutsch-polnische Partnerschaftsvertrag von 1991 spricht deshalb für die – zwischen 0,5 bis zu 2 Millionen geschätzten – Polen in Deutschland nur den „Personen deutscher Staatsangehörigkeit [...] die polnischer Abstammung“ sind, bestimmte Rechte zu. Ihre „kulturelle, sprachliche und religiöse Identität“ soll durch polnischen Sprachunterricht geschützt werden. Die Polen in Deutschland, teils im 19. Jahrhundert als Arbeiter aus östlichen preußischen Gebieten in das Ruhrgebiet gekommen, teils als Flüchtlinge aus Polen in kommunistischer Zeit oder schließlich als Arbeitsmigranten, beharren in ihren Vereinigungen nicht auf Minderheitenrechten. Beklagt

<sup>16</sup> Ch. Hacke, *op. cit.*, S. 32; FAZ, 8.3.2006.

<sup>17</sup> FAZ, 26.8.2006.

<sup>18</sup> FAZ, 11.9.2006; BBV, 11.9.2006.

wird aber wohl, dass es inzwischen Unterricht in polnischer Sprache angeboten werde, aber nicht in notwendigem Umfang<sup>19</sup>.

Trotz seines meist sehr positiv gewerteten Besuches in Polen und besonders in Auschwitz kam auch der Papst Benedikt XVI. in die interne polnische Diskussion. Der von Millionen Polen gehörte Sender „Radio Maryja“, der nationalistisch antisemitische und antideutsche Ressentiments bedient, dessentwegen der Papst schon früher die in Reform- und traditionalistischen Flügel gesplittete katholische Kirche ermahnte, „die Autonomie der politischen Sphäre“ zu achten, fand eine „Schwachstelle“ des Papstes. Kreise in der Umgebung des Papstes, die gegen Radio Maryja vorgehen wollten, profitierten davon, „dass der neue Papst ein Deutscher sei. Es würde ihm sehr schwer fallen, jemanden offen zu verteidigen, der zum Antisemiten erklärt wird“<sup>20</sup>.

### Historische Belastungen des deutsch-polnischen Verhältnisses

Während die Behandlung des Themas Vertreibung der Deutschen aus den jetzt polnischen Gebieten bis 1989 im sozialistischen Polen ein Tabu war, verlor es in der Bundesrepublik Deutschland an Bedeutung, weil man im linken politischen Lager das Thema Oder-Neiße Grenze für abgeschlossen hielt. Deshalb beschäftigte man sich auch nicht mehr mit dem Thema Vertreibung und den früheren deutschen Gebieten. Das Interesse an Polen und die Kenntnisse über dieses Nachbarland gingen rapide zurück. Mit dem Umbruch 1989 und der völkerrechtlichen Anerkennung der Oder-Neiße Grenze konnte das Thema von beiden Seiten betrachtet werden, der Dialog über die Inhalte konnte beginnen.

In einem 1992 herausgegebenen Grundsatzband „Deutsche und Polen. 100 Schlüsselbegriffe“ hielten die Herausgeber es noch für nötig, das Thema „Flucht – Vertreibung – Zwangsaussiedlung“ von je einem deutschen wie auch polnischen Autor behandeln zu lassen, obwohl die Darstellung und die Urteile der beiden Historiker nicht weit auseinander lagen. In einem vergleichbaren Band aus dem Jahr 2003 „Deutsche und Polen – Geschichte – Kultur – Politik“ erschien es selbstverständlich, dass das gleiche Thema nur von einem Autor – hier einem Polen – betrachtet wurde<sup>21</sup>.

Władysław Bartoszewski, damals polnischer Außenminister sagte in einer Rede bei der Sondersitzung von Bundestag und Bundesrat zum 50. Jahrestages des Kriegsendes in Bonn: „Da man nun über das Schicksal der Aussiedler aus Wilna und Lemberg sprechen darf, ist es auch leichter, die menschliche Dimension des Dramas der Aussiedlungen aus Breslau oder Stettin zu erblicken“<sup>22</sup>. In einem Projekt aus dem Jahre 1996 wurde vorgeschlagen, die Vertreibung von Polen, Deutschen und Ukrainern (Aktion Weichsel) in den Jahren 1939 – 1945/1950 vergleichend zu be-

<sup>19</sup> FAZ, 11.9.2006.

<sup>20</sup> Diskussion Ukrainisch-Polnisch-Deutsche Konferenz, ESTA, Europa-Institut.

<sup>21</sup> „Bocholt“, 6.1997.

<sup>22</sup> „Die Zeit“, 18.5.2006; SZ, 23.5.2006; FAZ, 13.4.2006.

handeln, um die Emotionen einer bilateralen Diskussion durch eine trilaterale Betrachtung aufzuheben<sup>23</sup>.

Eine neue Aktualität erfuhr das Thema Vertreibung ethnischer Gruppen durch die Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, sodass nach dem Ende des Ost-West Gegensatzes selbst von einer „Ethnisierung“ der Politik gesprochen wurde. Es ist immer mehr deutlich, dass das Thema ethnische Vertreibungen nicht isoliert und nur in europäischem Kontext behandelt werden kann, von der Vertreibung der Armenier zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis zu der Vertreibung der Kosovaren beziehungsweise der Serben am Ende des Jahrhunderts. Der Bund der Vertriebenen in Deutschland initiierte das Projekt eines deutschen Vertreibungszentrums in Berlin, das auch von den Politikern Glotz (SPD) und Cohn-Bendit (Die Grünen) unterstützt wurde. Auf Grund von Interventionen von deutscher und internationaler Seite wurde schnell klar, dass ein solches Projekt nur als europäisches Zentrum angenommen werden könnte, nicht ohne engen Kontext zu den jeweiligen Kriegsgründen, den Kriegen und im Falle der Vertreibung der Deutschen im Zusammenhang mit dem Holocaust.

Während die rot-grüne Koalition, auch in Gesprächen mit der polnischen Seite, ein „Europäisches Netzwerk Erinnerung und Solidarität“ zum Thema Vertreibung befürwortete, setzte sich Angela Merkel schon vor ihrer Wahl für das Vertreibungszentrum ein. Sie brachte dieses Thema auch in die Koalitionsvereinbarung ein. Die Kanzlerin lehnte aber, genau wie Erika Steinbach, Vorsitzende des Bundes der Vertriebenen, Restitutionsansprüche ab, die die Gesellschaft „Preußische Treuhand“ juristisch gegenüber Polen vorbringen wollte und dort nur die Forderung nach deutschen Reparationen hervorrief<sup>24</sup>.

Eine Ausstellung „Flucht. Vertreibung. Integration“ im Haus der Deutschen Geschichte in Bonn und im Historischen Museum in Berlin<sup>25</sup>, unter polnischer wissenschaftlicher Mitarbeit, stieß nicht auf entschiedene Ablehnung in Polen. Hier war der deutschen Vertreibung, die Vertreibung der Armenier vorgeschaltet, ebenso wie die „Nationalsozialistisches Besatzungsregime und rassistischer Vernichtungskrieg im Osten“. Zudem wurde intensiv die Integration der 12 Millionen Flüchtlinge in Deutschland behandelt.

Ganz anders war die Haltung gegenüber der Ausstellung „Erzwungene Wege“ der Stiftung „Zentrum gegen Vertreibung“, deren Vorsitzende Erika Steinbach ist, gedacht als Vorausstellung für das geplante Vertriebenenzentrum. Der polnische Ministerpräsident Jarosław Kaczyński hatte in seiner Regierungserklärung an den Nationalstolz der Polen appelliert. Eine konsequente „Geschichtspolitik“ solle das nationale Denken und den „polnischen Stolz“ fördern. Es sei die Aufgabe der Schulen, die Jugend mit der Geschichte und den Symbolen der Nation vertraut zu ma-

<sup>23</sup> *Polen und Deutsche. 100 Schlüsselbegriffe*, Hg. E. Kobylinski, A. Lawaty, S. Rüdiger. München 1992.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Zur Vertreibung von Polen und Deutschen, s. auch: T. Urban, *Der Verlust*.

chen<sup>26</sup>. Damit spielte Kaczyński auf das aus dem 19. Jahrhundert stammende Selbstbild der Polen als das „Volk der Helden und Opfer“ an.

Entsprechend war die Reaktion auf polnischer offizieller Seite. Jarosław Kaczyński warf den Initiatoren der Ausstellung vor, die Geschichte verfälschen zu wollen. Bewusst sprach er am Tag der Ausstellungseröffnung im ehemaligen KZ Stutthof und warf den Deutschen vor, sie wollten „verwischen, wer Henker und wer Opfer war“<sup>27</sup>. Tatsächlich spricht die Ausstellung von Rassismus und Antisemitismus als „Baustein des Holocaust“, lässt aber die Vernichtung der Juden aus<sup>28</sup>. Hauptgrund für die Vertreibung ist hiernach die von Stalin geforderte Westverschiebung Polens. Damit ist der Schluss Richard von Weizsäckers nicht nachvollzogen, dass die Ursache für Flucht und Vertreibung nicht 1945 sondern 1933 zu suchen sei<sup>29</sup>.

Die Warschauer Zeitungen waren einhellig in der Ablehnung der Ausstellung, während die Berliner Korrespondenten und auch die regionale Presse in Polen sehr viel gelassener mit diesem Thema umgingen und auf die vielfältigen Beziehungen zu den Deutschen in den Kommunen verwiesen. Oft wurde der frühere Außenminister Bartoszewski zitiert, dass durch die Ausstellung die Geschichte verfälscht sei und die Gefahr bestehe, dass der Zweite Weltkrieg auf zwei Opfergruppen reduziert werde: die Juden und die Deutschen<sup>30</sup>.

Sehr viel näher an den Äußerungen von Weizsäcker ist da der Satz von Józef Życiński, Erzbischof von Lublin: „Man darf sich nicht auf nostalgische oder schmerzhaft Abschnitte beschränken, dabei aber die Ursachen, die zu diesem Schmerz geführt haben, außer Acht lassen“<sup>31</sup>.

Die Ausstellung „Erzwungene Wege“ kann inhaltlich nicht das „sichtbare Zeichen“ sein, das Kanzlerin Merkel sich als Erinnerung an Flucht und Vertreibung von Millionen Deutscher in der Kriegs- und Nachkriegszeit wünschte<sup>32</sup>. Der Bund der Vertriebenen sollte mit Vereinigungen aus anderen Ländern an einer europäischen Ausstellung mitwirken. Aber nur ein Kreis international anerkannter Experten aus vielen Ländern sollte ein solches Projekt entwerfen. Vor allem aber ist Berlin als Ort eines solchen Zentrums völlig ungeeignet. Berlin ist der Ausgangspunkt des Zweiten Weltkrieges gewesen. Die Völker der Welt werden das nicht vergessen, auch wenn es viele Befürworter von Berlin gibt<sup>33</sup>. Städte wie Frankfurt/Oder und Breslau wären für solche Vertreibungszentren die richtigen Orte.

Eine Entspannung könnte es bei dem Thema Vertreibung geben, da Erika Steinbach angekündigt hat, das Projekt Zentrum gegen Vertreibung könnte aufgegeben werden, wenn der Bund der Vertriebenen in eine entsprechende deutsch-

<sup>26</sup> *Die Vertreibung der Deutschen und Polen im 20. Jahrhundert*, München 2004.

<sup>27</sup> Zit. Nach: *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen*, Hg. K. Bachmann, J. Kranz, Bonn 1998, S. 93.

<sup>28</sup> Projekt Ukrainisch-Polnisch-Deutsch, umgesetzt in Ukrainisch-Polnisch-Deutscher Konferenz 1998/1999.

<sup>29</sup> T. Urban, *Deutschland und Polen. Historische Belastungen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2005, Nr. 5/6, S. 36-39.

<sup>30</sup> Flucht. Vertreibung. Integration. Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 2006/2007.

<sup>31</sup> FAZ, 20.7.2006.

<sup>32</sup> SZ, 12.8.2006.

<sup>33</sup> „Die Zeit“, 20.8.2006.

polnische Initiative eingebunden würde. Aber es ist fraglich, ob die jetzige polnische Regierung für ein solches Projekt gewonnen werden könnte, da das von den Vorgängern vereinbarte „Europäische Netzwerk“ – auch mit Tschechien, Slowakei und Ungarn polnischerseits nicht vorangetrieben wird<sup>34</sup>.

Ein national denkender Pole, der wenig neuere und direkte Erfahrungen mit Deutschen und Deutschland hat und nur selektive Informationen über das Nachbarland erhält, könnte sicherlich zu dem Schluss kommen, dass es in Deutschland in den letzten Jahren eine Tendenz gibt, sich vom Tätervolk zum Opfervolk zu machen:

1. In dem polnischen Ort Jedwabne wurden 1941 polnische Juden von Polen ermordet. In der Diskussion in Deutschland wurde wenig wahrgenommen, dass diese Tat von einer SS-Einheit initiiert wurde<sup>35</sup>.

2. Jörg Friedrich in: „Der Brand“ schreibt über die alliierten Luftangriffe auf Deutschland und ihre Opfer<sup>36</sup>.

3. Günter Grass hat in seinem Buch „Im Krebsgang“ über den Untergang der Wilhelm Gustloff den Tod Tausender deutscher Flüchtlinge in der Ostsee geschildert und damit das Thema Flucht und Vertreibung befördert<sup>37</sup>. Grass, der sich seit vielen Jahren für die Beziehungen zu Polen einsetzte, in Polen als Freund galt und die Ehrenbürgerschaft seiner Heimatstadt Danzig erhalten hatte, gestand 2006 ein, dass er am Ende des Krieges Mitglied der Waffen-SS war. In der deutschen Diskussion wurde Grass weniger seine Mitgliedschaft vorgehalten, wohl aber, dass er die Deutschen seit Jahrzehnten gemahnt habe, ihre NS-Vergangenheit aufzuarbeiten. Er selbst habe aber über 50 Jahre verstreichen lassen, ehe er zu seiner eigenen Verstrickung stand. Damit habe Grass seine Position als moralische Instanz verspielt, seine Glaubwürdigkeit verloren. In Polen löste es Bestürzung aus, dass auch ihr deutscher Freund eine NS-Geschichte besaß. Der frühere polnische Präsident Wałęsa wollte seine Ehrenbürgerschaft von Danzig zurückgeben, wenn Grass dies nicht von selbst tue. Er beruhigte sich aber nach der Information, dass Grass nicht freiwillig in die Waffen-SS eingetreten sei. Auch die Danziger Bürger sprachen sich in Umfragen für Grass als Ehrenbürger aus<sup>38</sup>.

4. Die „Preußische Treuhand“ versucht juristische Ansprüche gegen Polen durchzusetzen, worauf in Polen eine Diskussion über Reparationen Deutschlands an Polen entstand.

5. Besonders das Projekt des Bundes der Vertriebenen „Zentrum gegen Vertreibung“ löste bei vielen Polen die Vorstellung aus, dass der „Henker“ sich zum Opfer machen wolle. Erika Steinbach wurde in Polen zur „hässlichen Deutschen“. Sie sprach sich zwar für Gelassenheit in den deutsch-polnischen Beziehungen aus, aber auch von „der Hoffnung, dass sich die Polen eine andere Regierung wählen“<sup>39</sup>.

6. Hermann Schäfer, Vertreter des Kulturstaaatsministers, sprach bei einer Feier zum Gedächtnis der Buchenwald-Opfer im KZ Buchenwald nicht über die begangenen

<sup>34</sup> SZ, 11.8.2006; SZ, 2.12.2005; SZ, 8.8.2006.

<sup>35</sup> SZ, 1.2.2006.

<sup>36</sup> Interview, SZ, 6.8.2006.

<sup>37</sup> FAZ, 19.9.2006; G. Schwan, „Die Zeit“, 7.9.2006.

<sup>38</sup> R. Safranski, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 19.3.2006.

<sup>39</sup> BBV, 30.10.2006.



Gräuel im Konzentrationslager, sondern über die Opfer der vertriebenen Deutschen<sup>40</sup>.

7. Bundespräsident Köhler besuchte den „Tag der Heimat“, eine Veranstaltung des Bundes der Vertriebenen. Ministerpräsident Jarosław Kaczyński kritisierte weniger die Rede von Köhler als den Besuch selbst: „Das ist eines der beunruhigenden Ereignisse, die in jüngster Zeit in Deutschland stattfanden“. Diese Kritik wurde in Polen wiederum unterschiedlich beurteilt<sup>41</sup>.

Wenn dieser oben genannte Pole diese Ereignisse, Reden und Veröffentlichungen der letzten Jahre aneinanderreihet, dazu noch den Einzug der NPD in den Landtag Mecklenburg-Vorpommerns zählt und schließlich die deutsch-russische Ostsee-Gaspipeline hinzufügt, kann er sehr wohl zu dem Schluss kommen, dass „die Deutschen“ nicht mehr Täter sondern Opfer sein wollten und Polen sich wieder vor seinen Nachbarn in Acht nehmen müsse. Ein Rückschritt ist schon sichtbar: In den 90er Jahren hatten Polen den deutschen Begriff „Vertreibung“ für eine bestimmte Phase der deutschen Zwangsmigration nach 1945 benutzt, während die polnische Regierung in ihrer kritischen Haltung jetzt wieder den Ausdruck „Umsiedlung“ verwendet sehen möchte.

Nicht berücksichtigt wird bei dieser von oben angestoßenen Diskussion, dass die Bundesrepublik Deutschland inzwischen jahrzehntelang in der Europäischen Union eine unzweifelhafte Friedenspolitik betrieben hat, dass Kommunen und Schulen millionenfach Deutsche mit Menschen, zuerst aus Frankreich und den westeuropäischen Ländern und dann auch aus Polen zusammengebracht haben. Die Bewältigung der eigenen Vergangenheit in Deutschland begann in vielen Fällen spät und war nicht vollkommen. Die Behandlung der Jahre 1933–1945 in den Schulen und Universitäten hat aber doch dazu beigetragen, dass deutscherseits die Verantwortung für die Vergangenheit übernommen wird, auch wenn das für die jüngere Generation nicht immer leicht ist. Die 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen sind in die deutsche Gesellschaft integriert worden und suchen heute den friedlichen Kontakt zu ihrer ehemaligen Heimat und zu den polnischen Menschen, die heute dort leben. Die Fußball-Weltmeisterschaft hat eine gelöste Nation gezeigt, die nationale Symbole verwendete, ohne sie gegen andere Nationen zu nutzen. Allerdings meinten manche Deutschen nach dieser positiven Außendarstellung ihrer Gesellschaft, jetzt solle man über die Vergangenheit nicht länger reden.

Die deutsche Regierung reagierte insgesamt zurückhaltend gegenüber Vorwürfen die von polnischen Regierung oder regierungsnahen Kreisen kamen. Außenminister Steinmeier sprach allerdings von „Irritationen“ als das Thema der deutschen Minderheit in Polen angesprochen wurde. Hierzu suchte die Kanzlerin auch sofort den Dialog mit der polnischen Regierung und bemühte sich das Gespräch aufzubauen. Köhler mahnte die Vertriebenen, sich die polnischen Ängste anzuhören, „gerade weil wir sie für unbegründet halten“. Bundestagspräsident Lammert meinte, man sollte der polnischen Erinnerungskultur nicht das Wort „Vertreibung“ vorschrei-

---

<sup>40</sup> *Weißbuch über Jedwagne*, Hg. P. Machlewicz, Institut für das nationale Gedenken, zit. nach: „Die Tageszeitung“, 14.11.2002.

<sup>41</sup> F. Jörg, *Der Brand. Deutschland im Bombenkrieg 1940–1945*, München 2002.

ben<sup>42</sup>. In der Sache blieben die Gegensätze bestehen. Das von der früheren deutschen Regierung beschlossenen Pipeline-Projekt wird realisiert. Ein Angebot der deutschen Regierung, einen polnischen Abzweig dieser Pipeline vorzusehen, wurde von polnischer Seite abgelehnt. Den polnischen Vorschlag, in einem Abkommen gegenseitig auf Entschädigungen zu verzichten, hatte schon Schröder zurückgewiesen, da damit Individualklagen – die sowohl Schröder, wie Merkel ablehnten – nicht verhindert würden<sup>43</sup>.

Auch die deutsche Presse blieb zu Beginn gelassen. Man wunderte sich über das Demokratieverständnis des polnischen Präsidenten, der nach einer Satire einer deutschen Zeitung über ihn ein offizielles Einschreiten wünschte. Aber der Ton verschärfte sich, die Kritik wurde unfreundlicher. So überschrieb eine deutsche Zeitung einen Kommentar zur polnischen Kritik am Besuch Köhlers beim Tag der Heimatvertriebenen mit „hysterisch“<sup>44</sup>. Gesine Schwan, Polenbeauftragte der Bundesregierung, äußerte sich in einem in Deutschland und Polen erschienen Artikel kritisch über einen Polenkorrespondenten einer großen deutschen Tageszeitung, der durch seine Darstellung zum negativen Polenbild in Deutschland beitrage<sup>45</sup>, was ihr wiederum Kritik in Deutschland einbrachte.

In der deutschen Bevölkerung scheint sich das Polenbild, ungeachtet der Differenzen auf politischer Ebene, aufzuheilen. Dazu tragen zweifellos die vielen polnischen Arbeiter in der deutschen Landwirtschaft bei, die unter schweren Bedingungen arbeiten, für die sich in Deutschland keine arbeitswilligen Arbeitslose finden. Sicher sind es auch die Selbstständigen, die im Handwerk oder als Pflegekräfte tätig sind und für die in Polen inzwischen ein Bedarf besteht, der wiederum, wie in den 60er Jahren in Italien, teilweise durch eine Nachzugswanderung, in diesem Falle aus der Ukraine, abgedeckt wird. Inzwischen gehen nicht nur Führungskräfte, sondern auch deutsche Arbeiter nicht nur nach Tschechien, sondern auch nach Polen<sup>46</sup>. Um so bedauerlicher ist es, dass ein Straßenbahnprojekt, das symbolisch Frankfurt/Oder über den Fluss hinweg mit dem polnischen Slubice verbinden sollte und das größtenteils von der EU finanziell getragen werden konnte, in einer Befragung von einer Mehrheit der Frankfurter abgelehnt wurde und damit scheiterte<sup>47</sup>.

In der polnischen Öffentlichkeit ist die jetzige polnische Außenpolitik umstritten. Unterstützt von nationalen und konservativen Medien wird sie von liberalen Zeitungen heftig kritisiert. Umfragen zeigen, dass die Mehrheit der Polen die Aufnahme der nationalistischen Parteien Selbstverteidigung und Liga der Polnischen Familien in die Regierung ablehnt<sup>48</sup>. Diese Regierung hätte bei Wahlen zum jetzigen Zeitpunkt auch keine Mehrheit mehr. Die polnischen und deutschen Bischöfe hatten

<sup>42</sup> G. Grass, *Im Krebsgang*, Göttingen 2002.

<sup>43</sup> SZ, 21.8.2006; SZ, 31.8.2006; „Die Zeit“, 31.8.2006; A. Krzeminski, „Die Zeit“, 17.8.2006; P. Adamowicz, SZ, 25.8.2006.

<sup>44</sup> Interview, BBV, 28.10.2006. Zur Diskussion auch: M. Hacus, *Die Interessengemeinschaft auf dem Prüfstand. Die Auswirkungen der Integration Polens in die Europäische Union auf die deutsch-polnischen Beziehungen*, Bochum (M.A.) 2004 (Ms.).

<sup>45</sup> „Die Zeit“, 28.8.2006; SZ, 28. und 31.8.2006.

<sup>46</sup> SZ, 5.9.2006; FAZ, 4.9.2006.

<sup>47</sup> FAZ, 4.9.2006.

<sup>48</sup> BBV, 31.10.2006.

in einer gemeinsamen Erklärung vor dem „Ungeist des Aufrechnens gewarnt“<sup>49</sup>. Der Oppositionsführer, Donald Tusk, dem antideutsche Ressentiments in der Präsidentschaftswahl geschadet hatten, fordert eine Kehrtwende der polnischen Deutschlandpolitik. In einem einmaligen Schritt kritisierten alle acht polnischen Außenminister seit dem Umbruch 1989 die polnische Absage des Weimarer Dreieckstreffens<sup>50</sup> und auch der ehemalige US-Sicherheitsberater Brzezinski sprach sich für eine Annäherung der polnischen Außenpolitik an Deutschland aus.

Ungeachtet aller Differenzen im politischen Bereich entwickeln sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern. Deutschland kommt nach einer wirtschaftlichen Stagnation 2006 wieder auf ein Wirtschaftswachstum von etwa 2,4%, während Polen schon 2005 über 5% erreichte. Die Inflation liegt in beiden Ländern etwa bei 2%. Die Arbeitslosigkeit sinkt in Deutschland langsam, bleibt aber noch bei etwa 10%. In Polen liegt die Arbeitslosigkeit knapp unter 16% (7.2006) und ist damit weiterhin die höchste in den neuen EU-Staaten. Ihr Sinken beruht weniger auf dem Wirtschaftswachstum, sondern mehr auf der Migration von über einer Million Menschen (ca. 5% der Arbeitskräfte) nach den EU-Ländern, die wie Großbritannien, Irland und Schweden im Gegensatz zu Deutschland, nach dem EU-Beitritt die Freizügigkeit für die neuen EU-Länder ermöglicht haben.

Die deutschen Investitionen in Polen liegen bei 10 Milliarden Euro und erreichen damit nur die vierte Stelle hinter Frankreich, den Niederlanden und den USA. Zwar gibt es spektakuläre Fälle von Produktionsverlagerung (z.B. MAN-Schließung in Deutschland und Produktion im Nachbarland). Diese Arbeitsverlagerung ist die allgemeine Folge der Globalisierung und nicht Folge des EU-Beitritts Polens. Zudem hat die Verlagerung häufig auch Arbeitsplätze in Westeuropa gesichert. Inzwischen ist Polen unter die 10 wichtigsten deutschen Handelspartner gerückt. 28% des polnischen Imports kommen aus Deutschland, während 24% des polnischen Exportes nach Deutschland geht. Das Jahr 2005 brachte eine Steigerung des deutschen Exports nach Polen um 9% und polnischerseits findet man es erfreulich, dass der Export insgesamt stärker steigt, als der Import und damit die eigene Handelsbilanz verbessert wird<sup>51</sup>.

## Schlussbemerkung

Nach 15 Jahren erneuerter Beziehungen haben die kulturellen und menschlichen Begegnungen zwischen den beiden Ländern eine Qualität erreicht, die auch durch Differenzen auf der politischen Ebene nur teilweise negativ beeinflusst werden kann.

Eine ähnliche Rolle wie bei der deutsch-französischen Annäherung spielen die über 400 Städtepartnerschaften, die schulischen und außerschulischen Begegnungen, die seit anderthalb Jahrzehnten durch das Deutsch-Polnische Jugendwerk gefördert werden. Dazu kommen die wissenschaftlichen Kontakte und die über 3000 geförder-

<sup>49</sup> FAZ, 4.9.2006.

<sup>50</sup> „Die Zeit“, 28.9.2006 und „Rzeczpospolita“.

<sup>51</sup> „Der Tagesspiegel“, 30.4.2006.

ten polskich i niemieckich studentów (2003), którzy w każdym z tych krajów studiują. Die Stiftung für die Deutsch-Polnische Zusammenarbeit unterstützt seit Jahren wissenschaftliche und kulturelle Kooperation<sup>52</sup>. In den deutsch-polnischen Euroregionen von der Ostsee bis zum Riesengebirge versuchen engagierte Bürger tägliche Grenzprobleme zu lösen, damit die Menschen an der Grenze nicht mehr „mit dem Rücken zueinander stehen“ (Alfred Mozer).

Die deutsch-polnische Begegnung geht sogar über die deutsch-französische Annäherung hinaus. In vielen Kommunen der früheren deutschen Gebiete arbeiten seit vielen Jahren Polen am „gemeinsamen kulturellen Erbe“ der Jahre vor 1945, um die Identität ihrer Region zu sichern. In Archiven, bei der Rekonstruktion von Bauten helfen deutsche frühere Bewohner dieser Gemeinden mit. In gemeinsamer polnisch-deutscher wissenschaftlicher Zusammenarbeit ist jetzt exemplarisch das „Dehio-Handbuch der Denkmäler in Polen: Schlesien“ erschienen<sup>53</sup>.

Unbeeindruckt von den Aufregungen der Tagespolitik werden diese deutsch-polnische Basisarbeit und die gemeinsame Begegnungen weitergehen und die Annäherung verstärken. Ob die jetzige Koalition von Dauer ist, oder eine Episode bleibt, ist ungewiss. Paradox ist die Inkongruenz der Beziehungen. Während die heutige deutsche Regierung offener gegenüber Polen ist, als die frühere, übt die heutige polnische Regierung Kritik, die eigentlich noch stärker rot-grün treffen müsste. Bei Treffen mit Polen muss den Deutschen aber auch in Zukunft deutlich sein, dass das polnische Bewusstsein sehr stark durch die gemeinsame negative historische Erfahrung bestimmt wird, eine Erfahrung, die auch morgen politisch instrumentalisiert werden kann.

#### Niemcy i Polska po zmianach rządów w roku 2005 Streszczenie

Okres po 1989 r. pozwalał na rozpoczęcie nowego etapu w historii stosunków polsko-niemieckich. Powstrzymanie jednak politycznych obaw ze względu na pożądaną zbliżenie po stronie polskiej, a po stronie niemieckiej niedoceny i brak wiedzy o kraju sąsiadów, stworzyło wówczas obciążenie dla przyszłości. Brak wrażliwości rządów Schrödera widoczny był w sprawie gazociągu bałtyckiego oraz w wyrażonym zaskoczeniu polskim stanowiskiem w sprawie Iraku.

Kancelarz Merkel posiada większą wrażliwość i otwartość w stosunku do Polski niż jej poprzednik, przy jednoczesnym większym dystansie do Rosji. Ale obecny rząd Polski, opierający się na nastawionych narodowo, tradycyjnie i jednocześnie społecznie zagrożonych grupach polskiego społeczeństwa, reaguje swoim sceptycyzmem wobec Niemiec znacznie silniej niż rząd niemiecki.

Poza krytyczną postawą wobec dalszego rozwoju integracji europejskiej oraz nadal pojawiającym się zagadnieniem gazociągu bałtyckiego, obecnie stosunki polsko-niemieckie obciążone są przede wszystkim polską historią.

Temat wypędzenia grup etnicznych stał się na skutek wydarzeń w dawnej Jugosławii ponownie aktualny. Ten właśnie przykład pokazuje, że ze strony polskiej mogłoby być zaakceptowane jedynie europejskie, a nie niemieckie Centrum Wypędzeń, jak planuje to Związek Wypędzonych. Co prawda, różne roszczenia restytucyjne Pruskiego Powiernictwa zostały odrzucone, zarówno przez kancelarz Merkel, jak i przewodniczącą Związku Wypędzonych, ale wystawa „Wynuszone drogi” nie

<sup>52</sup> „Der Tagesspiegel”, 30.1.2006.

<sup>53</sup> SZ, 8.5.2006; A. Tomaszewski, „Historisches Schlesien – ein gemeinsames europäisches Kulturerbe. Vortrag”, Eröffnung Schlesisches Museum in Görlitz, Mai 2006, S. 1-6 (Ms.).

może stanowić „widocznego znaku”, którego życzyłaby sobie Angela Merkel jako wspomnienia o ucieczce i wypędzeniu milionów Niemców. Jedynie międzynarodowy zespół ekspertów z uwzględnieniem Związku Wypędzonych może, ale nie w Berlinie, mieście z którego wyszła II wojna światowa, stworzyć takie centrum europejskie, pokazujące, że przyczyn ucieczki i wypędzenia nie należy szukać w 1945 lecz w 1933 r. Ostra krytyka w Polsce zbyt słabo uwzględnia fakt, że miliony niemieckich uciekinierów i wypędzonych od dziesiątek lat zintegrowane są z niemieckim społeczeństwem, a Niemcy w ostatniej połowie stulecia uprawiają nieprzerwanie politykę pokojową. Obydwa Dzieła Młodzieży przybliżyły do siebie miliony Niemców, Francuzów i Polaków. Polska i Niemcy stały się mocno związanymi i ważnymi partnerami ekonomicznymi.

Niezależnie od perturbacji codziennej polityki, polsko-niemiecka praca u podstaw i wzajemne spotkania będą się nadal rozwijać i wzmacniać zbliżenie. Niepewne jest to, czy obecna polska koalicja będzie trwała, czy też pozostanie epizodem historycznym. Niespójność wzajemnych stosunków pozostaje paradoksalna. Dzisiejsza polityka niemiecka jest w stosunku do Polski bardziej otwarta niż wcześniej, niemniej obecny rząd polski często stosuje wobec Niemiec krytykę, która powinna być właściwie skierowana bardziej na koalicję czerwono-zieloną. Takie stanowisko często pojawia się w wypowiedziach niemieckich i polskich polityków. W spotkaniach z Polakami Niemcy muszą mieć świadomość, także i w przyszłości, że polska świadomość polityczna określona jest wspólnymi negatywnymi doświadczeniami historycznymi, doświadczeniami które mogą stać się instrumentem działań politycznych.

Kai-Olaf Lang

**EINE BEZIEHUNG MIT HINDERNISSEN  
- DEUTSCH-POLNISCHE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN  
KONFRONTATION UND ZUSAMMENARBEIT**

**Einleitung**

Die deutsch-polnischen Beziehungen entwickelten sich in den 1990er Jahren mit erstaunlicher Dynamik und schienen zu einem Modell gelungener „Aussöhnungsarbeit“ und konstruktiver politischer Zusammenarbeit in Europa zu werden. Die mit dem Zusammenbruch der bipolaren europäischen Ordnung, mit der deutschen Vereinigung und Polens Wiedererlangung unumschränkter nationalstaatlicher Handlungssautonomie entstandene Konstellation im Verhältnis beider Länder wurde als deutsch-polnische „Interessengemeinschaft“ bezeichnet: der neue historisch-politische Kontext, so die Leitidee dieser Formel, ließ nach einer langen Phase von Konflikten und Kollisionen zwischen Deutschland und Polen „eine kooperative Vision der Zusammenarbeit, guten Nachbarschaft und osmotischen Symbiose“ (Krzemiński 2006) möglich werden. Die Substanz dieser gegenseitigen Interessensparallelität war zunächst der von beiden Seiten geteilte Belang, nach der Überwindung des kommunistischen Gesellschaftsmodells und der Aufweichung des sowjetischen Herrschaftsbereichs Deutschlands Weg zur Einheit unter Regelung strittiger bilateraler Fragen, insbesondere der Grenzproblematik, frei zu machen und Polens Streben nach Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie außenpolitischer Selbstbestimmung zu unterstützen. Schon bald danach war es die immer sichtbarer werdende europäische Dimension der deutsch-polnischen Beziehungen und das Ziel beider Länder, Polens „Rückkehr nach Europa“ und konkret seine Verankerung in den politischen Strukturen des Westens möglichst rasch herbeizuführen, die den Kern der gegenseitigen Kooperationsgemeinschaft bildete.

Vor diesem Hintergrund schien es möglich, die strukturelle Grundherausforderung der deutsch-polnischen Beziehungen, nämlich *Asymmetrie* bzw. das *Management von Asymmetrie* in den Griff zu bekommen. Für Polen ergab sich die Chance, trotz enger Zusammenarbeit mit dem westlichen Nachbarn im Rahmen einer diversifizierten Außenpolitik im europäischen Verbund die Entstehung übermäßiger Abhängigkeit von Deutschland zu verhindern, dem Aufkommen einer Hegemonialposition Deutschlands in Mittel- und Ostmitteleuropa entgegenzuwirken und nicht in eine klientelistische Position gegenüber dem großen westlichen Nachbarn zu geraten. Deutschland orientierte sich an der aus der strukturellen Imbalance zwischen beiden Ländern folgenden Notwendigkeit, konsequent von Instrumenten traditioneller Machtpolitik zu lassen bzw. durch Selbstzurückhaltung dem Eindruck einer solchen konsequent entgegenzutreten, um Fehlwahrnehmungen und eine Verhärtung von Positionen auf polnischer Seite zu vermeiden.

### **Das Substrat der Interessengemeinschaft: Dehistorisierung, Depolitisierung und Europäisierung**

Insbesondere drei große Entwicklungstendenzen hatten substantiellen Einfluss auf den Prozess der Neubegründung und Umgestaltung der deutsch-polnischen Beziehungen: Dehistorisierung, Depolitisierung und Europäisierung.

#### **Dehistorisierung**

Eingedenk der möglichen Komplikationen historischer *Leftovers* waren die politischen Eliten in beiden Ländern daran interessiert, Mechanismen zu entwickeln, die vergangenheitsbezogene Probleme zwar nicht künstlich zur Seite schieben, die ihnen aber ihre negative Prägkraft für die bilaterale Kooperation nehmen. Die Leitlinie dieser Politik hieß „Aussöhnung“. Was die deutsche Politik anbelangt, so war es eine nach wie hohe Bedeutung „moralischer Politik“ in der zu Beginn der 90er Jahre aktiven Politikergeneration sowie der Wunsch, die Rehabilitierung Deutschlands in Europa abzuschließen, die die Aufgabe traditioneller Positionen erleichterte. Überdies ging es darum, gegenüber den europäischen Partnern zu signalisieren, dass auch das vereinte Deutschland sich nach wie vor zu der aus den Verbrechen des 2. Weltkriegs geborenen Verantwortung bekannte und sich gleichzeitig gegenüber dem östlichen Mitteleuropa Zurückhaltung auferlegte. Nach Frankreich und Israel war Polen gleichsam das noch fehlende große Element im deutschen Aussöhnungsprojekt nach dem 2. Weltkrieg.

Der Prozess der Dehistorisierung ruhte auf drei Säulen. Die erste Säule bildeten die bilateralen Verträge, die Anfang der 90er Jahre abgeschlossen wurden. In diesen wurden strittige Fragen definitiv geregelt (so etwa die Grenzfrage im deutsch-

polnischen Grenzvertrag vom 14. November 1990)<sup>1</sup>. Dort, wo kein Konsens erzielt werden konnte, wurden Differenzen ausgeklammert (dies wurde sichtbar im deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag vom 17. Juni 1991 bzw. dem diesem beigefügten Briefwechsel), gleichzeitig wurde ein breites Spektrum möglicher Kooperationsfelder und -formen dargelegt. Die zweite Säule verkörperte das dauerhafte Bekenntnis zu symbolischer Politik und politischen Gesten. Symbolische Akte mit Geschichtsbezug wurden von beiden Seiten immer wieder als gemeinschaftliche Gesten präsentiert. Durch ihre hohe emotionale Aufladung wirkten sie positiv in die Gesellschaften hinein. Die dritte Säule repräsentierte die gesellschaftliche Flanke der Aussöhnungsarbeit. In diesen Bereich gehören etwa gemeinsame und nationale Pflege deutschen und polnischen kulturellen und gesellschaftlichen Erbes oder Initiativen und Einrichtungen, die der wissenschaftlichen Aufarbeitung problembeladener Kapitel der gemeinsamen Geschichte dienen.

Dehistorisierung bedeutet nicht, dass Geschichte als Kristallisationspunkt bilateraler Diskussionen und Kontroversen verschwindet. Gemeint ist vielmehr, dass infolge einer graduellen „Konvergenz der Perspektiven“ (Borodziej 1997: 18) (welche auch die Möglichkeit vorübergehender Rückschläge und Divergenz einschließt) das Gewicht historischer Problemkomplexe relativiert wird und das beiderseitige Miteinander hiervon nicht dominiert oder paralysiert wird.

## Depolitisierung

Parallel zum Prozess der Dehistorisierung kam es zu einer wachsenden Depolitisierung der deutsch-polnischen Beziehungen. Beide Entwicklungen hängen zusammen, da „historische Themen“ Bestandteil der innenpolitischen Agenden sind. Depolitisierung bedeutet, dass bilaterale Beziehungen in zunehmendem Maße robust gegenüber innenpolitischen Verwerfungen und Instrumentalisierungsversuchen werden. Erfolgreiche Depolitisierung impliziert auch, dass die Qualität der gegenseitigen Kooperation nicht von der „Farbe“ der jeweils amtierenden Regierungen abhängt.

Es wäre sicherlich nicht zutreffend, wollte man für die deutsch-polnischen Beziehungen in den 90er Jahren eine im obigen Sinne verstandene vollständige Entpolitisierung konstatieren. Immer wieder kam es auch in dieser Phase zu Wettereintrübungen, die darauf zurückzuführen waren, dass Interessengruppen oder politische Parteien Initiativen lancierten, welche für Friktionen im deutsch-polnischen Verhältnis sorgten. Charakteristisch ist etwa der „Resolutionskrieg“ zwischen dem deutschen Bundestag und dem polnischen Sejm aus dem Jahr 1998. Solche Abkühlungen führten aber nicht zu anhaltenden Klimaverschlechterungen; nach einiger Zeit kehrten die deutsch-polnischen Beziehungen wieder zu ihrem stabilen „Normalniveau“ zurück.

---

<sup>1</sup> Unterstrichen werden muss, dass die Unterzeichnung des Grenzvertrags in einem klaren Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung stand. Die Verbindung zwischen Einheit und Grenzenerkennung „erleichterte“ es der deutschen Seite oder konkret der Regierung Kohl, den Vertrag auch gegen Widerstände aus den eigenen Reihen durchzusetzen.



Dass im deutsch-polnischen Verhältnis im Rückblick auf die erste Dekade zumindest von einer relativen Entpolitisierung gesprochen werden kann, legt der Blick auf das deutsch-tschechische Verhältnis nahe. Durch die Stellung der Sudetendeutschen Landsmannschaft im bayerischen gesellschaftlich-politischen Kräfteverhältnis, die Patronagehaltung der CSU und die hieraus folgenden bundespolitischen Implikationen bestand immer eine hohe innenpolitische Dimension der deutsch-tschechischen Beziehungen in Deutschland. In der Tschechischen Republik wiederum, wo die Asymmetrien gegenüber Deutschland bzw. dem deutschsprachigen Raum wesentlich stärker ausgeprägt sind, waren „deutsche Themen“ ein intrinsisches Element der innenpolitischen Auseinandersetzung. Die deutsch-tschechischen Beziehungen „verengten“ sich daher, blieben lange „eindimensional und emotional“ (Heimann 2002: 275). Während Deutschlands Politik gegenüber Polen vorwiegend durch außenpolitische Interessen und externen Einfluss (etwa seitens wichtiger europäischer Partner oder der USA) motiviert war, blieben innenpolitische Momente lange Zeit für den Umgang mit der Tschechischen Republik prägend (Handl, Zaborowski 2000: 90).

### Europäisierung

Die vielleicht gewichtigste Entwicklung der 90er Jahre in den deutsch-polnischen Beziehungen war die Europäisierung oder allgemeiner formuliert der Einfügung des bilateralen Verhältnisses in einen multilateralen Kontext (vgl. Handl 2002, Zaborowski 2002). Die Europäisierung und Multilateralisierung der deutsch-polnischen Beziehungen ist eine Konsequenz des deutschen Fürsprechertums für die Erweiterung von der NATO und Europäischer Union sowie des konsequenten Engagements für eine möglichst rasche Involvierung Polens, seines direkten und wichtigsten Nachbarn in Ostmitteleuropa, in diese Prozesse. Das deutsche „Advokaten-tum“ für Polen hatte eine andere Qualität, als die Parteinahme für die anderen EU- und NATO-Kandidaten aus der Region.

Polen wurde von der deutschen Außen- und Europapolitik von Anbeginn der Erweiterungsdiskussion an als zentraler Baustein der künftigen politischen und sicherheitspolitischen Architektur des Kontinents angesehen. Insofern hätte ein Fehlen Polens bei den ersten Erweiterungswellen von der NATO und EU aus deutscher Sicht ein immenses Manko beider Prozesse dargestellt. Berlin signalisierte denn auch im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterung, dass es nicht bereits sein würde, Russlands Vorbehalte in Betracht zu ziehen. Die deutsche Position bei der zweiten Welle der NATO-Erweiterung war diesbezüglich wesentlich vorsichtiger. Insbesondere was die baltischen Staaten anbelangt, gab es (quer durch die politischen Lager) in Deutschland lange Zeit eine kontroverse Diskussion um das Für und Wider der Aufnahme in die Allianz. Noch deutlicher wurde das deutsche Eintreten für die polnische Sache bei der EU-Erweiterung. Obwohl klar war, dass Polen als größtes, verhältnismäßig „armes“ und stark agrarisches Beitrittsland eine Vielzahl von neuen Herausforderungen an die EU und auch handfeste Probleme für Deutschland mit sich

bringen würde, zeichnete sich ab, dass die deutsche Außenpolitik der Devise „keine erste EU-Erweiterung ohne Polen“ folgen würde. Gegenüber polnischen Journalisten erklärte ein Abgeordneter des Bundestags, die deutsche Formel für das Erweiterungsszenario sei „1+9-x“: auf jeden Fall Polen, überdies neun weitere Länder, wobei der eine oder andere Kandidat aufgrund von „Betriebsunfällen“ außen vor bleiben könnte.

Für Polen war und ist die Europäisierung der gegenseitigen Beziehungen vor allem in zweierlei Hinsicht positiv zu bewerten. Zum einen ist Multilateralisierung ein (potentielles) Instrument zur Reduktion von Asymmetrie. Sie bietet die Möglichkeit, neue bilaterale Bezugspunkte aufzutun und mit Partnern in mehrdimensionalen Zusammenhängen zu kooperieren. Zum anderen bestätigte sie ein hohes Maß an Kontinuität im deutschen Gebaren auf der europäischen Bühne. Die Europäisierung der Beziehungen Deutschlands zu Polen und anderen ostmitteleuropäischen Staaten bestätigte auch, dass die Dreierformel der deutschen Außen- und Europapolitik der Nachkriegsära weiterhin gültig blieb: doppelte Verankerung in den euro-atlantischen Strukturen (Westbindung), Präferenz für multilaterale Entscheidungsstrukturen, Vorliebe für „zivile“ *Soft-Power* anstelle von traditioneller Machtpolitik. Freilich verschwanden hierdurch die in Polen präsenten Bedenken aufgrund einer vermeintlich zunehmenden „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik nicht. Hierauf wird zurückzukommen sein.

### **Erfolgsrezept mit begrenzter Haltbarkeit**

Die angesprochenen Tendenzen entwickelten sich natürlich weder linear noch in Reinform. Vor allem stellte sich bald heraus, dass sie keineswegs für ein dauerhaftes Miteinander ohne Störungen sorgen. Wenn vorübergehend der Eindruck einer harmonischen und weitgehend konfliktfreien deutsch-polnischen Kooperation entstand und sogar vor einer „Normalitätsfalle“ in den deutsch-polnischen Beziehungen gewarnt wurde (so einst Polens Staatspräsident Kwaśniewski), zeigte sich spätestens seit der Endphase der 90er Jahre, dass es auch oder gerade unter den neuen Rahmenbedingungen zu substantiellen bilateralen Verwerfungen kommen kann. Anders ausgedrückt, nach etwa einem Jahrzehnt erschöpften sich die drei überwölbenden Tendenzen deutsch-polnischer Kooperation, ja kehrten sich sogar ins Gegenteil.

### **Rehistorisierung**

Historische Fragen, genauer das Nebeneinander der drei größeren Problemkomplexe „Vertriebenenzentrum“, „Vermögensansprüche“, „Entschädigungszahlungen“, drängten wieder zentral auf die bilaterale Agenda (vgl. Bachmann Kranz 2004, Góralski 2006, Urban 2005). Das Ansinnen deutscher Vertriebenen und ihnen Nahestehender, ein „Zentrum gegen Vertreibungen“ zu errichten, löste in Polen eine Welle der Verunsicherung aus, in deren Kern die Furcht vor einer Umdeutung der deutschen Rolle

während des Zweiten Weltkriegs sowie die Angst vor einer Relativierung des polnischen Leidens steht. Der schwerwiegende Vorwurf, in Deutschland sei ein fundamentaler Prozess der quasi-revisionistischen Neueinschätzung der eigenen Geschichte im Sinne einer Selbstviktimisierung und einer Aufweichung des in den vorherigen Jahrzehnten dominanten „Schuldnarrativs“ im Gange, wird zusammengespannt mit der Befürchtung, das deutsche Tätergedächtnis werde sich im wesentlichen auf die Sowjetunion und den Holocaust beziehen.

Flankiert und aufgewallt wurden polnische Bedenken dadurch, dass sich mit dem Projekt des „Vertreibungszentrums“ in Deutschland auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die nicht direkt mit den Vertriebenenorganisationen in Verbindung stehen, einschließlich profilierter Politiker solidarisiert haben.

Wurde von deutscher Seite gegenüber Polen lange darauf verwiesen, dass es sich bei der Initiative des Zentrums um ein Vorhaben handelt, das nicht von staatlicher Seite unterstützt wird, verwässerte sich diese Argumentation spätestens mit dem im Koalitionsvertrag der im Herbst 2005 an die Regierung gekommenen Großen Koalition enthaltenen Bekenntnis „zur gesellschaftlichen wie historischen Aufarbeitung von Zwangsmigration, Flucht und Vertreibung“ und zur Errichtung eines „sichtbaren Zeichens“, das an das „Unrecht von Vertreibungen erinnern“ und selbige „für immer ächten“ soll (CDU-CSU, SPD, 2005). Denn unabhängig davon, dass in dem Abkommen gleichzeitig eine multilaterale und konsensuelle Lösung „in Verbindung mit dem Europäischen Netzwerk Erinnerung und Solidarität über die bisher beteiligten Länder Polen, Ungarn und Slowakei hinaus“ angemahnt wird, wurde aus polnischer Sicht nun ein Engagement des deutschen Staates zugunsten eines solchen Vorhabens möglich.<sup>2</sup> Ungeachtet des in der Sache gegenüber der Idee des Vertriebenen-zentrums kritischen Tons wurde daher etwa die Anfang September 2006 gehaltene Rede des Bundespräsidenten auf dem „Tag der Heimat“ des Bundes der Vertriebenen (BdV) vom polnischen Regierungschef Jarosław Kaczyński scharf kritisiert (Roser 2006). Schon vorher hatte Kaczyński die Anfang August vollzogene Eröffnung der Vertriebenen-Ausstellung „Erzwungene Wege“ verurteilt und sie als „sehr schlechte, sehr irritierende und sehr traurige Angelegenheit“ bezeichnet (Rzeczpospolita 2006).

Im Zusammenhang mit den seitens einiger Vertriebener im Rahmen der „Preußischen Treuhand“ geltend gemachten Ansprüchen auf verlorene Immobilien östlich von Oder und Neiße kam in Polen zusätzlich Verunsicherung auf. Obwohl sich selbst die BdV-Führung öffentlich von dem Vorhaben distanzierte, obwohl Fachleute (einschließlich eines deutsch-polnischen Rechtsgutachtens) der „Preußischen Treuhand“ keine Chancen vor polnischen oder internationalen Gerichten geben, obwohl der Bundeskanzler bei seiner im August 2004 gehaltenen Rede anlässlich des 60. Jahrestages des Warschauer Aufstands klar machte, dass die deutsche Regierung die Forderungen der Treuhand nicht unterstützen wird und obwohl auch Bundeskanzlerin

<sup>2</sup> Im November 2006 bewilligte der Bundestag für das "Sichtbare Zeichen" zur Erinnerung an Vertreibungen erste Unterstützungen in Höhe von 750 000 Euro. Außerdem soll der Bund der Vertriebenen über 250 000 Euro aus dem Etat des Bundesinnenministeriums erhalten, die im Wesentlichen der Wanderausstellung "Erzwungene Wege" zugute kommen sollen.

Merkel zum Ausdruck brachte, dass die Schröder-Erklärung auch für ihre Regierung binden ist, wird teilweise von polnischer Seite ein formeller Forderungsverzicht durch die Bundesregierung verlangt. Dieser Schritt wird aber, nicht zuletzt aus innenpolitischen und finanziellen Gründen, von keiner deutschen Regierung gegangen. Polens politischer „Gegenschlag“ zu den Ansprüchen der „Preußischen Treuhand“ ist die Androhung von Reparationsforderungen. Ungeachtet dessen, dass das polnische Außenministerium solche Forderungen als aussichtslos beschrieb, hatte der polnische Sejm im September 2004 bei nur einer Enthaltung einen Beschluss gefasst, der die Warschauer Regierung dazu aufforderte, bei der Geltendmachung von Kompensationssprüchen aktiv zu werden. Zwar wurde diesem Ansinnen nicht entsprochen, doch flackerte das Thema immer wieder auf. Bei seinem Deutschland-Besuch im Oktober 2006 mahnte Premier Jarosław Kaczyński bei der deutschen Bundesregierung erneut einen Forderungsverzicht im Rahmen eines internationalen Vertrags an.

### Repolitisierung

In zunehmendem Maße schlug sich auch die Zusammensetzung von Regierungskoalitionen wieder auf den Zustand des deutsch-polnischen Verhältnisses nieder. Bereits die Bundestagswahlen von 1998 hatten in Polen Skepsis hervorgerufen, befürchtete man doch, die neue rot-grüne Koalition sei in Sachen der EU-Erweiterung weniger entschlossen als ihre Vorgängerin. Vor allem aber das Verhalten der Regierung Schröder während des Irak-Konfliktes, also die massive Abgrenzung gegenüber Washington oder die Entstehung eines Konsultationsmechanismus zwischen Frankreich, Deutschland und Russland, löste Unbehagen aus – sah man doch Deutschland in zentralen Themen der Außen- und Sicherheitspolitik in das Lager der US-kritischen Balancierer abgleiten. Vertieft wurde das Misstrauen durch das persönlich unterfütterte Sonderverhältnis Deutschlands zu Russland und die ostentative Akzentuierung gemeinsamer deutsch-russischer Leuchtturmprojekte, allen voran die von deutschen und russischen Firmen lancierte Idee einer Gaspipeline durch die Ostsee.

Prinzipiell hätte man nach dem Regierungswechsel in Deutschland im Herbst 2005 mit einer Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen rechnen können. Immerhin schwenkte die neue Bundeskanzlerin in strategischen Fragen zurück auf traditionelle „euroatlantische“ Mittlerpositionen, versuchte sie, die Kommunikation mit Polen hinsichtlich deutscher Russlandpolitik zu verbessern, und verfolgte sie zwar weiter einen pragmatischen Kurs gegenüber Russland, der aber nüchterner wurde und durchaus kritisch begleitet wird.

Der Wandel der innenpolitischen Kräfteverhältnisse in Polen und die Entstehung von durch die Partei „Recht und Gerechtigkeit“ dominierten Regierungen erschwerte indes einen Neuanfang in den gegenseitigen Beziehungen. Vor allem komplizierte die Situation eine in das ideologische Fundament der PiS eingeschriebene Deutschland-Skepsis und eine damit verbundene Neigung, die bilateralen Beziehungen stark durch historische Themen zu interpretieren. Zusätzliche Belastungen ergaben sich aus Sensitivitäten der neuen polnischen Garde, die offensichtlich

Schwierigkeiten damit hat, zwischen der offiziellen deutschen Regierungspolitik und Äußerungen sowie Initiativen gesellschaftlichen oder „privaten“ Charakters zu differenzieren. Ein Höhepunkt dessen war sicherlich die infolge einer als verletzend empfundenen Satire („Kartoffel-Gate“) in der deutschen Tageszeitung „taz“ erfolgte Absage des Gipfeltreffens des Weimarer Dreiecks durch den polnischen Staatspräsidenten. Als Nachteil für die bilateralen Beziehungen erwies sich auch der Umstand, dass keine der in der polnischen Dreierkoalition aus PiS, Liga der Polnischen Familien und Samoobrona vertretenen Parteien Mitglied eines der großen europäischen Parteienzusammenschlüsse ist, dem die deutschen Regierungsparteien (und auch Oppositionsgruppierungen) angehören.

### **Europa: Mehr Trennendes als Gemeinsames?**

Und auch die dritte der für den Neubeginn zwischen Deutschland und Polen nach 1989 charakteristischen Entwicklungen erreichte ihre Grenzen. Vor allem zeigte sich der Doppelcharakter der Europäisierung. Diese blieb und bleibt zwar weiterhin ein stabilisierender Rahmen, der garantiert, dass beide Länder bei bilateralen Verwerfungen weiter, zusammen mit 23 anderen Staaten, sachorientiert über zahlreiche Themen sprechen, doch erweist sie sich auch als Quelle von Friktionen. Man darf wohl die Endphase der Beitrittsverhandlungen als die Phase beschreiben, in der die Konflikthaftigkeit der europäischen Dimension für das deutsch-polnische Verhältnis offenbar wurde. Zahlreiche sensitive Themen, die am Schluss des Erweiterungsgeschehens abgearbeitet wurden, hatten eine explizite oder implizite deutsch-polnische Komponente – sei es etwa die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit, des Landerwerbs durch Ausländer, aber auch die Finanzproblematik, bei der sich der größte Nettozahler und der größte Benefizient europäischer Transfers gegenüberstanden. Polen wurde in Deutschland (wie auch in Brüssel) schon damals vielfach als „harter“ Verhandlungspartner angesehen. Das dezidierte Auftreten der Warschauer Regierung auf dem Kopenhagener „Erweiterungsgipfel“, bei dem die Schlussmodalitäten der Zehner-Erweiterung unter Dach und Fach gebracht wurden, bestätigte viele Beobachter in diesem Gefühl.

Als Polen in unmittelbarem Anschluss daran im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg uneingeschränkt Partei für die USA ergriff (nicht zu vergessen ist der Kauf amerikanischer F-16-Kampffjets, der Polen ebenfalls Sympathien kostete), wurde dies in Deutschland als grobe Unbotmäßigkeit und Ausdruck von „Undankbarkeit“ gegenüber dem Verbündeten, der konsequenter Verfechter der polnischen EU- und NATO-Mitgliedschaft war, aufgenommen.

Gab es vereinzelt in der Publizistik sowie in den Reihen der damaligen Opposition noch ein gewisses Verständnis für Polens Positionierung in Sachen Irak, wurde das nächste große europapolitische Aneinandergeraten beider Länder durchweg abgelehnt. Polens (vorläufiges) Nein zur „doppelten Mehrheit“ am 12. und 13. Dezember 2003 brachte ihm in Deutschland – zu Recht oder nicht – das Image eines europapolitischen Querulanten ein. Die vorausgegangenen innenpolnischen

Diskussionen und verbalen Kraftmeiereien („Nizza oder Tod!“) und die Inkaufnahme des Scheiterns eines EU-Gipfels (bevor die formelle Mitgliedschaft erlangt worden war) ließen das Bild eines an eigenen Partikularinteressen ausgerichteten und überdies inflexiblen Partners entstehen.

Das Intermezzo der orangefarbenen Revolution, das Polen als konstruktiven Akteur sah, der legitime nationale Belange mit übergeordneten europäischen Interessen geschickt verband, war von kurzer Dauer. Zwar versuchte Warschau hinsichtlich der Lage in Belarus abermals seine Belange zu europäisieren, doch mit geringem Erfolg. Die immer wieder aufbrechenden Streitigkeiten mit Russland über Energiefragen, historische Probleme und strategische Interessenkonflikte im postsowjetischen Raum ließen in Deutschland das alte Stereotyp vom Unruhestifter und Bremsen in den Beziehungen der EU zu Russland wiederaufleben. Mit Unverständnis und Verwunderung reagierte man denn auch in Deutschland über die scharfen polnischen Reaktionen auf die „Ostseepipeline“. Zweifelsohne gab es auch in Deutschland gerade nach dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt vom Winter 2005-2006 eine Diskussion über neue Abhängigkeiten von Russland, doch stellte niemand die Notwendigkeit eines Ausbaus der energiewirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem großen Partner im Osten ernsthaft in Frage. Polens Verhalten war und ist für viele Beobachter in Deutschland irrational und nicht nachvollziehbar. Äußerungen, wie die von Verteidigungsminister Sikorski, der die Ostseeleitung als Neuauflage des Ribbentrop-Molotov-Pakts bezeichnete, schienen dies nur zu bestätigen.

Ein neuerlicher Schlag ins Kontor war Polens Blockade des Verhandlungsmandats der Brüsseler Kommission für das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland im November 2006. Unabhängig davon, dass in der öffentlichen Debatte in Deutschland viel Verständnis für Polens Ruf nach einem „gemeinsamen“ Ansatz und einer „Europäisierung“ des polnischen Problems mit dem Ausfuhrverbot landwirtschaftlicher Güter auf den russischen Markt bestand, waren die Reaktionen der meisten Politiker negativ. Sie reichten bis zur drohenden Feststellung, bei einer anhaltenden Verhinderung und Verkomplizierung der EU-Russland-Kooperation durch einzelne Mitgliedsländer werde es dazu kommen, dass die kooperationswilligen Länder eigene Muster der Zusammenarbeit durch Kleingruppen voranbringen<sup>3</sup>.

## Konflikte und Streit: Ursachen und Motive

Es ist latent schon angeklungen: Die mannigfachen deutsch-polnischen Streitigkeiten haben viel mit dem symbolischen Datum 1. Mai 2004 und Polens Aufnahme in die Europäische Union zu tun. Die „Interessengemeinschaft“ beider Länder, deren Kern das gemeinsame Ziel des polnischen Beitritts zur EU (und NATO) dargestellt hatte,

<sup>3</sup> Der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Wuermeling warnte davor, dass das polnische Verhalten nicht nur der EU schade, sondern auch kontraproduktiv sei. „Solche Erfahrungen werden die Debatte über das Ende der Einstimmigkeit bei europäischen Beschlüssen im Energiebereich und das Vorgehen einer kleiner Gruppe von EU-Staaten sicher befördern.“ (Handelsblatt 2006)

hätte nach Erfüllung ihrer Mission einer Neubegründung und inhaltlichen Neudefinition bedürft. Doch statt neuer Impulse zur Transformation der deutsch-polnischen Beziehungen zu einer proaktiven Gestaltungsgemeinschaft für Europa kennzeichnete sich das Verhältnis durch Konkurrenz und andauernde Misshelligkeiten.

Verstärkt wurde dies teils durch innenpolitisch motivierte Verhaltensweisen, teils durch Versuche außen- und europapolitischer Neuausrichtungen, teils durch die spezifische „Optik“ des Anderen und der bilateralen Beziehungen in beiden Ländern. Seien wir konkreter:

In Deutschland kamen in den letzten Jahren mehrere Sachverhalte zusammen, die sich entweder direkt oder in Form von Kollateralschäden negativ auf die deutsch-polnischen Beziehungen auswirkten.

- *Poland-Bashing*. Es ist unverkennbar, dass sich beachtliche Teile der deutschen Gesellschaft und Öffentlichkeit innerlich nicht oder noch nicht mit der Osterweiterung der EU abgefunden haben. Polen ist durch sein sperriges Verhalten und durch seine schiere Größe und Sichtbarkeit eine natürliche Projektionsfläche für Erweiterungsaversionen. Das streckenweise in deutschen Medien beobachtbare *Poland-Bashing* ist daher auch eine Art Eruption einer breiteren *enlargement fatigue*, bei der Polen so etwas wie ein *pars pro toto* darstellt.

- *Willensstarkes Deutschland*. Mag es in Polen immer wieder zu Überzeichnungen bei der Einschätzung der deutschen Außen- und Europapolitik kommen, so ist nicht zu bestreiten, dass insbesondere in der Schröder-Ära neue Akzente gesetzt wurden, die vom altbekannten multilateralen und konsensorientierten Europaansatz Deutschlands abwichen. Das Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat ist vielleicht das anschaulichste, bei weitem aber nicht das einzige Beispiel, das einen Hinweis darauf gibt, dass auch die deutsche Europapolitik nicht von Tendenzen der Renationalisierung und Enteuropäisierung frei ist. Das Verhältnis von Einordnung und Gestaltungswillen wurde zumindest phasenweise zugunsten der letzteren Handlungsmaxime ausbalanciert – auch wenn, wie gesagt, nach dem Herbst 2005 eher eine Rückkehr zur traditionellen multiplen und integrationsfreundlichen Politik durch „selbstbewusste Bescheidenheit“ (so Bundesaußenminister Steinmeier) angedeutet wird.

- *Fehlende Empathie*. In Deutschland wurde – insbesondere vor dem Hintergrund europäischer Auseinandersetzungen wie der Irak-Konflikt oder Verfassungsvertrag – eine Art „Ungleichheit in der Akzeptanz von Differenz“ deutlich. Verhaltensweisen, die bei Ländern aus dem „alten“ Europa mehr oder weniger stillschweigend hingenommen wurden, betrachtete man mit Blick auf Polen als „Loyalitätsbruch“ und Unbotmäßigkeit.

In Polen wiederum zeichnet sich seit einiger Zeit ein neues „Deutschland-Syndrom“ ab, das sich in Überreaktionen und einer dauerhaften Vertrauenskrise manifestiert. Neben der schon erwähnten Furcht vor deutscher Geschichtsklitterung spielen hier zunehmend Zweifel über die Vertrauenswürdigkeit eines „assertiven Deutschlands“ eine Rolle. Während Beobachter aus anderen europäischen Ländern dazu neigen, weder einen Paradigmenwechsel noch einen „epistemologischen Bruch“ in der deutschen Außenpolitik und vor allem Kontinuität, hingegen weniger Wandel ausmachen (Handl 2002: 8; Hyde-Price 2000: 24; Jopp u. a. 2002), bestan-

den in Polen offensichtlich schon seit längerem ausgeprägtere Befürchtungen, dass sich der „freundliche Riese“ Deutschland (Buras, Cichocki 2002) verändert. So wurde von polnischer Seite eine „deutliche Evolution der deutschen Außenpolitik, vor allem nach 1998“ registriert, wurde auf „neue Elemente“ in der deutschen Sichtweise der internationalen Beziehungen hingewiesen. Diese resultierten, so eine der Interpretationen, teils aus „emanzipatorischen Tendenzen einer sich wandelnden Außenpolitik“, teils aus externen Anforderungen, die an Deutschland herangetragen werden (Michałowski 2002: 160; vgl. auch: Cziomer 2005).

Damit kam es zu einem Wandel des Deutschland-Bildes. Der westliche Nachbar, einst Modell und durch seine „Anwaltsrolle“ besonderer Verbündeter, wird auch oder vornehmlich als Konkurrent und „unsicherer Kantonist“ wahrgenommen. Nach dem polnischen Regierungswechsel vom Herbst 2005 wurden diesen Tendenzen verstärkt sichtbar, da sie in einen teils ideologisierten, teils „versicherheitlichten“ und streckenweise geschichtspolitischen Zusammenhang eingebunden wurden. Indem die Idee einer deutsch-polnischen Interessengemeinschaft als „infantil“ und Bestandteil einer „naiven Doktrin der Freunde“ wahrgenommen wird, kommt es zumindest implizit zur Propagierung eines (altbekannten) Mythos einer angeblich permanenten deutsch-polnischen Rivalität (vgl. Muszyński, Rak 2006). Die Furcht vor einem sich in Europa renationalisierenden, auf außen- und sicherheitspolitischen Sonderwegen schreitenden und nicht zuletzt (dies zeigte der Streit über das „Zentrum gegen Vertreibung“) einem neuen Geschichtsrevisionismus anheim fallenden Deutschland wird amalgamiert und daraus wird die Notwendigkeit einer Art Eindämmung Deutschlands abgeleitet: Entweder durch die Aufrechterhaltung eines Entscheidungssystems der EU, das Polen bequeme Vetomöglichkeiten gibt, oder durch den Schulterschluss mit den USA, der die ungünstige geopolitische Lage abmildern soll.

### **„Konfrontative Kooperation“**

Für das Gesamtbild der deutsch-polnischen Beziehungen in einem komplexen und sich rasch transformierenden europäischen und internationalen Umfeld ist davon auszugehen, dass sich auf absehbare Zeit immer wieder Irritationen entwickeln werden, die sich vor allem in Bereichen abspielen, in denen es um elementare sicherheitspolitische Herausforderungen (insbesondere hinsichtlich Osteuropas und dem Umgang mit Russland), europapolitische Grundsatzfragen und Interpretationen der Geschichte des 20. Jahrhunderts geht. Dies bedeutet nicht, dass die Beziehungen zwischen beiden Ländern vorwiegend durch Konflikte und Kollisionen charakterisiert bleiben. Denn immerhin besteht in den im Lauf der letzten anderthalb Jahrzehnte funktional stark diversifizierten deutsch-polnischen Relationen eine Vielzahl von bilateralen und multilateralen Feldern des Zusammenwirkens, die sich ungeachtet politischer Störungen weiterentwickeln. Überdies besteht ein robustes nichtpolitisches Fundament breiter Kontakte auf etwa auf wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, grenznaher und regionaler Ebene. Wichtig ist hierbei, dass sich temporäre politische Reibereien nicht negativ in der Wahrnehmung der Gesellschaften niederschlugen. So



hat sich das Image der Deutschen in den Augen der meisten Polen zu Beginn der 90er Jahre deutlich verbessert. Regelmäßig durchgeführte Umfragen zeigten, dass die Deutschen ungeachtet politischer Differenzen zwischen beiden Ländern stabil im Mittelfeld der Beliebtheit fremder Nationen verankert blieb (CBOS 2002). Neue Erhebungen belegen, dass selbst angesichts wiederholter und intensiver politischer Verwerfungen die vorwiegend positive Perzeption Deutschlands und der Deutschen in Polen anhält (vgl. Falkowski, Popko 2006; Falkowski 2006).

Die Beziehungen zwischen beiden Ländern werden daher eher einer Art „kooperativer Konfrontation“ ähneln, die konstruktive Elemente wie auch Momente der Divergenz beinhaltet.

Daher wird es eher eine Form pragmatischer, selektiver Kooperation sein, auf die sich beide Länder einrichten werden. Jenseits einer vielleicht wünschenswerten, aber gegenwärtig wenig realistischen „strategischen Partnerschaft“ und einer trotz aller Misslichkeiten kaum wahrscheinlichen „indifferenten Nachbarschaft“ (vgl. Lang 2004), werden Deutschland und Polen als Nachbarn in der EU im Positiven wie im Negativen aufeinander angewiesen bleiben.

## Literatur

- Bachman, Klaus; Kranz, Jerzy (2006), *Die Nulloption scheint ein Faktum zu sein. Bemerkungen zum deutsch-polnischen Reparationsstreit*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Reports and Analyses, Warszawa.
- Borodziej, Włodzimierz (1997), *Polen und Deutschland seit 1945*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 53, S. 11-20.
- Buras, Piotr; Cichocki Marek (2002), *German European Policy – a Polish Perspective*, [in:] Jopp Mathias, Schneider Heinrich, Schmalz Uwe (Hrsg.) (2002), *Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries*, Bonn, S. 193-213.
- Cziomier, Erhard (2005), *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa.
- CDU-CSU, SPD (2005), *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, (11.11.2005), [www.bundesregierung.de/bundesp](http://www.bundesregierung.de/bundesp).
- Falkowski, Mateusz (2006), *Razem w Unii. Niemcy w oczach Polaków 2000–2005*, publikacja wydana przy współpracy z Fundacją Konrada Adenauera, Warszawa.
- Falkowski, Mateusz; Popko, Agnieszka (2006), *Niemcy o Polsce i Polakach 2000–2006. Główne wnioski z badania*, Warszawa.
- Góralski, Witold M. (Hrsg.) (2006), *Polish German relations and the Effects of the Second World War*, Warsaw.
- Handelsblatt (2006), *Heftige Unions-Kritik an Polen*, 23.11.2006.
- Handl, Vladimir (2002), *Germany and the Visegrad Countries between Dependence and Asymmetric Partnership?*, „Studien zur internationalen Politik“, Universität der Bundeswehr, H. 3, Hamburg.
- Handl, Vladimir; Zaborowski, Marcin (2000), *Comparative Czech and Polish Perspectives and Policies on the Eastern Enlargement of the EU and the Prominence of the 'German Factor'*, „Discussion Paper of the Institute for German Studies“, Nr. 13, Birmingham.
- Hyde-Price, Adrian (2000), *Building a Stable Peace in Mitteleuropa: The German-Polish Hinge*, „Discussion Paper“, Nr. 18, Birmingham.
- Heimann, Richard (2002), *Deutsch-tschechische Erblasten*, „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Nr. 3, S. 275-278.
- Jopp Mathias, Schneider Heinrich, Schmalz Uwe (Hrsg.) (2002), *Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries*, Bonn.

- Krzemiński, Adam (2006), *Versöhnung auf Raten. Deutsch-polnisches Verhältnis 15 Jahre nach dem Nachbarschaftsvertrag*, „Das Parlament”, Nr. 23-24, (6.6.2006), <http://www.bundestag.de/dasparlament/2006/23-24/ThemaderWoche/001.html>.
- Lang, Kai-Olaf (2004), *Pragmatische Kooperation statt strategische Partnerschaft*, „SWP-Aktuell”, Nr. 48.
- Michałowski, Stanisław (2002), *Nowa jakość w stosunkach z Niemcami*, [in:] Kuźniar, Roman, Szczepaniak, Krzysztof (Hrsg.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa, S. 146–162.
- Muszyński, Mariusz, Rak, Krzysztof (2006), *Dyplomacja niemocy*, „Rzeczpospolita”, 29.08.2006.
- Roser, Thomas (2006), *Polens Premier kritisiert Köhler-Rede*, „Tagesspiegel”, 4.9.2006.
- „Rzeczpospolita” (2006), *Wystawa niezgody*, 11.8.2006.
- Urban, Thomas (2005), *Historische Belastungen der Integration Polens in die EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Nr. 5-6.

### Współdziałanie z przeszkodami – stosunki polsko-niemieckie między konfrontacją a współpracą Streszczenie

Stosunki polsko-niemieckie rozwijały się w latach 90. ze zdumiewającą dynamiką i zdawały się stwarzać model udanej „pracy w zgodzie” oraz konstruktywnej współpracy w Europie. Za takim rozwojem kryły się trzy zasadnicze procesy:

- dehistoryzacja, czyli wzrastająca relatywizacja negatywnej siły nacechowanej tematami z przeszłości ukierunkowana na wzajemną kooperację w teraźniejszości,
- depolityzacja, czyli okoliczność, że zabarwienie polityczne rządów po obu stronach nie ma pierwotnego wpływu na jakość stosunków bilateralnych,
- europeizacja, tzn. rozwój współpracy bilateralnej w kontekście multilateralnym, przede wszystkim w europejskim, uwzględniający coraz więcej punktów widzenia odnośnie stosunków polsko-niemieckich.

Po około dziesięciu latach te trzy tendencje wyczerpały się, a nawet nabrały cech przeciwnych. Problemy historyczne znowu zajęły centralną pozycję w stosunkach bilateralnych. Skład koalicji rządowej odbił się na stanie stosunków polsko-niemieckich, a przede wszystkim uwidocznił się podwójny charakter europeizacji, która nadal stanowi co prawda ramy stabilizujące, gwarantujące, że oba kraje mimo bilateralnych zarzutów, nadal wspólnie z 23 innymi państwami rozstrzygają w sposób poprawny merytorycznie na liczne tematy, jednakże okazuje się to także źródłem napięć. Szczególnie jasno widoczne stało się to w końcowej fazie procesu rozszerzania UE, w sprawie wojny w Iraku lub w problemach związanych z konstytucją europejską.

Dokonane w 2004 r. rozszerzenie Unii Europejskiej stanowi tym samym centralny znacznik rozwoju stosunków polsko-niemieckich po 1989 r. „Wspólnota interesów” obu państw, której jądro stanowiło polityczne przystąpienie do UE (i NATO), wymagałoby nowego uzasadnienia i nowego zdefiniowania meritum, jednakże zamiast nowych impulsów dla transformacji stosunków polsko-niemieckich dla proaktywnej wspólnoty kształtowania Europy, charakteryzował się ten stosunek relatywizmem i ciągłymi nieporozumieniami. Wzmocnieniu uległo to częściowo poprzez umotywowane wewnątrzpolitycznie sposoby postępowania, częściowo poprzez próby stworzenia nowych kierunków w polityce zagranicznej i europejskiej, a częściowo wskutek specyficznej „optyki” oraz stosunków bilateralnych w obu krajach.

W Niemczech uwidocznił się – w szczególności na tle tarć europejskich, takich jak konflikt iracki czy traktat konstytucyjny – rodzaj „nierówności akceptacji różnic”. Sposoby zachowania, przejęte niejako mniej lub bardziej w milczeniu przez kraje „starej” Europy, traktowano w spojrzeniu na Polskę jako „złamanie lojalności” i niepośluszeństwo. Bardziej w mediach i dyskusjach publicznych niż wśród klasy politycznej dochodziło przy tym do form „Poland-Bashing”, które wyrażały możliwą awersję dużej części opinii publicznej wobec rozszerzenia UE na Wschód, przy czym Polska jako największy spośród nowych krajów członkowskich i „najbardziej rzucający się w oczy”, stawiała się często celem takich ataków.

W Polsce natomiast, w związku z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej, doszło do powstania nowego, asertywnego konsensusu w sprawie polityki europejskiej. Jednocześnie, co także w swej istocie jest ponadpartyjnym fenomenem, doszło do zmiany wizerunku Niemiec: zachodni sąsiad,

wcześniej modelowy i dzięki swej roli „adwokata” szczególnie sojusznik, stał się nagle także lub głównie postrzegany jako konkurent i „niepewny kantonista”. Przyspieszony tradycyjną strukturalną nierównowagą („asymetrią”) rozwinął się w Polsce syndrom Niemiec, w którym zlała się w jedno obawa przed renacjonalizującymi się Niemcami, kroczącymi szczególnie drogami w polityce zagranicznej i europejskiej i w których pojawia się (co było widoczne szczególnie w sprawie Centrum Przeciw Wypędzeniom) nowy rewizjonizm historyczny. Po zmianie rządu w Polsce jesienią 2005 r. stały się te tendencje znacznie bardziej widoczne, gdyż powiązane zostały w częściowo zideologizowanym, częściowo aseku-racyjnym i historyczno-politycznym związku.

Odnosnie ogólnego wizerunku stosunków polsko-niemieckich w kompleksowym oraz szybko transformującym się otoczeniu europejskim i międzynarodowym, należy założyć, że w przewidywalnej przyszłości pojawiać się będą coraz to nowe irytacje, rozgrywające się przede wszystkim w obszarach, w których chodzi o elementarne wyzwania polityki bezpieczeństwa (w szczególności odnośnie Europy Wschodniej i stosunku do Rosji), zasadnicze problemy z punktu widzenia polityki europejskiej i interpretacje historii XX wieku. Nie oznacza to, że stosunki pomiędzy obu krajami nadal nacechowane będą konfliktami i kolizjami, gdyż w ciągu ostatnich piętnastu lat funkcjonalnie silnie zdywersyfikowanych relacji polsko-niemieckich powstał cały szereg obszarów bilateralnego i multilateralnego współdziałania rozwijających się nadal, mimo politycznych zaburzeń. Stosunki pomiędzy obu krajami przypominać będą zatem raczej pewien rodzaj „konfrontacji kooperacyjnej”, zawierającej zarówno elementy konstruktywne, jak i momenty dywergencji.

Będzie to więc raczej forma pragmatycznej, selektywnej kooperacji, na której oprą się obydwa kraje. Poza być może pożądanym, ale obecnie mało realnym „partnerstwem strategicznym” oraz mimo wszelkich nieporozumień, mało prawdopodobnym „sąsiedztwem indyferentnym”, Niemcy i Polska jako sąsiedzi w UE będą skazani na siebie zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym względzie.

Ewa Bojenko-Izdebska

**POLITYKA HISTORYCZNA W POLSCE I NIEMCZACH  
I JEJ WPŁYW NA AKTUALNE PROBLEMY  
W STOSUNKACH MIĘDZY OBYDWOMA KRAJAMI**

**Wstęp**

W procesach zmian świadomości, wzmacniania lub tworzenia tożsamości narodowej zawsze istotnym elementem była i jest historia, wspólne przeżycia i wspomnienia. Ostatnie lata przyniosły zarówno w Niemczech, jak i Polsce ważne zmiany w podchodzeniu do przeszłości, w tym również roli przeszłości w stosunkach wzajemnych.

W latach 90. w Polsce, podobnie jak i w innych krajach przechodzących transformację, dominowały tematy stanowiące w przeszłości tabu. Ich spektrum sięgało od – jak pokazuje teraźniejszość – nieukończonych i nierozstrzygniętych debat o komunistycznej przeszłości i roli opozycji, poprzez istotne dla polskiej świadomości, bo wprowadzające kategorię współwiny (Jedwabne), dyskusje nad nowymi wynikami badań podjętych w tym okresie aż do istotnych dla wzajemnych relacji z sąsiadami kwestii historycznych: stosunków polsko-rosyjskich, symbolicznego znaczenia Katyń, stosunków polsko-niemieckich (m.in. w kwestii wypędzenia, kontrowersyjnych nawet w odniesieniu do samego terminu).

Zmiany w dyskursie historycznym zjednoczonych Niemiec to przede wszystkim powrót do dyskusji o totalitaryzmach, wywołany falą rozliczeń z przeszłością NRD, nawiązujący do sporu historyków z lat 80. po publikacjach Ernsta Noltego<sup>1</sup>, który dotyczył oryginalności czy wtórności zbrodni narodowego socjalizmu oraz porównywalności narodowego socjalizmu z komunizmem. To również uznanie prze-

---

<sup>1</sup> S. Kaillitz, *Die politische Deutungskultur im Spiegel des „Historikerstreits“*. What's right? What's left, Wiesbaden 2001.

szłości i rozliczania z nią za kwestię zamkniętą w kategoriach winy i odpowiedzialności oraz podjęcie działań na rzecz upamiętnienia niemieckich ofiar wojny.

Istotnym elementem pozostało w tym okresie odniesienie do II wojny światowej. Na pluralizację postrzegania tego najtragiczniejszego dla współczesnej Europy okresu ogromny wpływ, jak wskazuje prof. Anna Wolff-Powęska<sup>2</sup>, miało zakończenie politycznego podziału kontynentu i związane z nim poszukiwania tożsamości i pamięci narodowej „zwycięzców i zwyciężonych”, a także nagromadzenie się pod koniec XX w. konfliktów zbrojnych, aktów przemocy oraz masowych wypędzeń ludności w Europie a także na innych kontynentach, indywidualizacja pamięci o wojnie i instytucjonalizacja centrów pamięci<sup>3</sup>.

Rocznice ważnych wydarzeń związanych z wojną obchodzone w latach 2004–2005 dały istotny impuls do ożywienia tej dyskusji, gdyż na przykład rocznica zakończenia II wojny światowej, obchodzona w Moskwie, przebiegała pod znakiem nowej rosyjskiej polityki historycznej, a wśród zwycięzców w walce z faszyzmem nie wymieniono Polaków, natomiast gloryfikowano dokonania i wyzwolicielską rolę Armii Czerwonej<sup>4</sup>. Z kolei obchody tej rocznicy w Europie Zachodniej i Niemczech upłynęły pod niebudzącym już sprzeciwu, jak jeszcze 10 lat wcześniej, hasłem wyzwolenia (*Befreiung*), ale równocześnie pod znakiem zwycięskiego uporania się Niemców z nazistowską przeszłością<sup>5</sup>.

W Polsce na debatę o przeszłości duży wpływ miała 60. rocznica wybuchu Powstania Warszawskiego oraz trwający od 2000 r. spór wokół niemieckiego projektu Centrum przeciwko Wypędzeniom<sup>6</sup>. Mimo iż sam problem wypędzeń doczekał się w Polsce wielu publikacji, w tym wspólnych polsko-niemieckich opracowań, to kontrowersje wokół Centrum nie tylko nie wygasły, lecz w ostatnich miesiącach ponownie przybrały na sile dzięki otwartej w Berlinie w sierpniu 2006 r. wystawie „Wymuszone drogi. Ucieczka i wypędzenie w Europie XX wieku”, stanowiącej konsekwentne przygotowywanie opinii publicznej, w tym międzynarodowej, do utworzenia samego Centrum, a przez stronę polską oficjalnie uznanej za

[niesłużącą] budowie wzajemnego zaufania i zrozumienia pomiędzy Polakami i Niemcami. Nie wnosi ona pozytywnego wkładu do polsko-niemieckiego dialogu historycznego [...] i rodzi ryzyko relatywizacji odpowiedzialności za tragedię, jaką dla Europy i milionów jej obywateli była ta wojna<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> A. Wolff-Powęska, *Zwycięzcy i zwyciężeni. II wojna światowa w pamięci zbiorowej narodów*, „Przegląd Zachodni” 2005, nr 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Por. A. Smolar, *O pamięć naszą, waszą i wspólną*, [w:] *Pamięć i polityka zagraniczna*, Warszawa 2006, s. 9.

<sup>5</sup> Właśnie głównie o potrzebie Niemców do życia w wolnym kraju i osiągnięciach powojennej RFN mówił przy tej okazji prezydent Köhler; por.: „*Begabung zur Freiheit*” – Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der Gedenkveranstaltung im Plenarsaal des Deutschen Bundestages zum 60. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges in Europa, Berlin 2005.

<sup>6</sup> Zob. m.in.: Z. Mazur, *Centrum przeciwko Wypędzeniom (1999–2005)*, Poznań 2006; E. Bojenko-Izdebska, *Kontrowersje wokół utworzenia Centrum przeciwko Wypędzeniom. Zmiany świadomości i tożsamości narodowej w Niemczech i Polsce*, [w:] *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004.

<sup>7</sup> Oświadczenie MSZ, [http://www.ms.gov.pl/OświadczenieMinisterstwaSprawZagranicznychwzwiązku-zwystawąWymuszonychdrogiUcieczkaiwypędzeniewEuropieXXwieku.7301.html](http://www.ms.gov.pl/OswiadczenieMinisterstwaSprawZagranicznychwzwiązku-zwystawąWymuszonychdrogiUcieczkaiwypędzeniewEuropieXXwieku.7301.html) (20.12.2005).

Dyskusja wokół Centrum przeciwko Wypędzeniom wykroczyła daleko poza spór historyków w Niemczech i o Niemcach i w rzeczywistości stała się, z wszelkimi tego konsekwencjami, płaszczyzną dla polsko-niemieckiego sporu polityków i mediów. Obecnie ów spór o pamięć przekształca się coraz bardziej w zderzenie dwóch wersji polityki historycznej – Polski i Niemiec, które z założenia mają spełniać niemal identyczne funkcje wewnątrzpolityczne, jednak przez to w polityce zagranicznej wpływają na powstawanie sporów i wzrost nieufności.

### **Nowa polska polityka historyczna – nurt rozliczeniowy**

Nowa polityka historyczna w Polsce powstała w dużej mierze jako część rozliczenia z okresem transformacji i rządzącymi dotychczas elitami. Politycy z obozu konserwatywnego i związani z nimi intelektualisci zarzucili im przedwczesną rezygnację z aktywnej polityki historycznej w imię jednostronnej przyszłościowej orientacji. Wynikać to miało z uznania prymatu gospodarki nad innymi dziedzinami, z przekonania, że zajmowanie się historią może doprowadzić do powstania wśród Polaków ostrego nacjonalizmu, niechęci do innych narodów<sup>8</sup>. W konsekwencji jednak spowodowało to, ich zdaniem, brak spójnej wizji polityki historycznej w Polsce, co ogranicza państwu możliwość reagowania na próby reinterpretacji przeszłości przez kraje sąsiednie<sup>9</sup>.

Impulsem dla dyskusji o potrzebie takiej polityki stało się otwarcie Muzeum Powstania Warszawskiego i 60. rocznica wybuchu powstania. Ze względu na zaangażowanie w ten projekt ówczesnego prezydenta Warszawy Lecha Kaczyńskiego polityka ta jest kojarzona z partią „Prawo i Sprawiedliwość” (PiS), co znajduje uzasadnienie również w fakcie podniesienia jej do rangi ważnego instrumentu w polityce zagranicznej w programie wyborczym PiS z 2005 r., zgodnie z którym winna ona służyć propagowaniu dorobku Polski w świecie<sup>10</sup>.

Jednak jej korzeni należy szukać wśród grupy filozofów, historyków idei i politologów skupionych wokół Ośrodka Myśli Politycznej w Krakowie, którzy w 2005 r. opublikowali książki, będące manifestem na rzecz tej polityki: *Pamięć i odpowiedzialność* oraz *Władza i pamięć*<sup>11</sup>. Do reprezentantów koncepcji polityki historycznej<sup>12</sup> zalicza się w związku z tym Dariusza Gawina (wicedyrektora Muzeum Powstania Warszawskiego), Marka A. Cichockiego (filozofa, politologa, obecnie dyrektora Centrum Europejskiego w Natolinie), Tomasza Mertę (historyka idei, podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego), oraz Kazimierza M. Ujazdowskiego, ministra tegoż resortu.

<sup>8</sup> Powrót do historii. Z Kazimierzem M. Ujazdowskim rozmawia Paweł Wroński, „Gazeta Wyborcza”, 8 lipca 2005. <http://www.mkidn.gov.pl/website/index.jsp?artId=1272>.

<sup>9</sup> We wstępie do książki *Pamięć i odpowiedzialność*, red. R. Kostro i T. Merta, Kraków 2005.

<sup>10</sup> *Prawo i Sprawiedliwość. PROGRAM 2005. IV RZECZPOSPOLITA. Sprawiedliwość dla wszystkich*, <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&idoc=3pdf>, s. 49 (20.12.2005).

<sup>11</sup> Autorzy to: R. Kostro, T. Merta, M. A. Cichocki, D. Gawin, Z. Krasnodębski, *Pamięć i odpowiedzialność...*, oraz M. A. Cichocki, *Władza i pamięć*, Kraków 2005.

<sup>12</sup> Por. też: A. Leszczyński, *Polityka historyczna. Wielki strach*, „Gazeta Wyborcza”, 7 kwietnia 2006.

Idea polityki historycznej, tworzona nawet zgodnie z intencjami jej autorów, nie jest definiowana jednolicie, różnorodnie formułowane są również jej zadania, zaś ocena tej koncepcji związana jest w dużej mierze z obawami przed tym, że stanie się ona pewną gotową wizją historii, będącą jednocześnie instrumentem działania politycznego. Uzasadniając jej potrzebę, wszyscy zwolennicy posługują się argumentem dezintegracji polskiego społeczeństwa – jak zdiagnozował to przykładowo M. A. Ci-chocki:

Polacy są na początku XXI wieku wspólnotą, którą – mówiąc trochę gómolotnie – pozbawiono korzeni, wyjęto jej serce i zresetowano pamięć samej o sobie<sup>13</sup>.

Dlatego też za istotę polityki historycznej, równoprawnie traktując jej znaczenie w polityce wewnętrznej i zagranicznej, uważa on

wzmocnienie publicznego dyskursu o przeszłości, tak wewnątrz kraju, jak i na zewnątrz, poprzez różnego rodzaju formy instytucjonalizacji tego dyskursu. Ta instytucjonalizacja odbywa się na poziomie instytucji centralnych, państwowych, ale także na poziomie instytucji lokalnych – samorządowych, regionalnych<sup>14</sup>.

Dla T. Merty nawrót do polityki historycznej silnie związany jest z debatą o Centrum przeciwko Wypędzeniom i sprzeciwem wobec próby czynienia Polaków współwinnymi zbrodni II wojny światowej (stanowi to w jego ocenie przykład niewłaściwej, złej polityki historycznej<sup>15</sup>). Uważa on, że polityka historyczna winna służyć umacnianiu wspólnotowej pamięci i tradycji, pomagać w „odtworzeniu więzi między pamięcią a nadzieją”<sup>16</sup>. Mimo że *Pamięć i odpowiedzialność* to polemika z tzw. historią krytyczną, eksponującą, zdaniem zwolenników tej nowej polityki, przede wszystkim winy i wstydlive momenty w dziejach narodu, to jednak sam Merta nie odrzuca krytycznego stosunku do przeszłości, lecz podkreśla, że podstawą musi być historia bohaterska<sup>17</sup>.

Ważnym zadaniem polityki historycznej ma być odzyskanie przez Polaków dumy z własnej historii – tak widzi jej rolę K. M. Ujazdowski:

To, co nazywamy polityką historyczną, ma służyć przywróceniu dumy Polaków z własnej historii. Ma służyć temu, by Polacy czuli się dumni z wkładu w dzieje świata. [...] Polska polityka historyczna będzie polityką państwową, nie podlegającą żadnej opcji politycznej<sup>18</sup>.

Zdzisław Krasnodębski uważa tę politykę za odpowiedź na nowy paradygmat rozumienia przeszłości w Niemczech. W dyskusji zorganizowanej przez Fundację Batorego o relacjach pomiędzy pamięcią a polityką zagraniczną, dowodził koniecz-

---

<sup>13</sup> A. Werner, w dyskusji: *Polityka historyczna – za i przeciw*, [http://www.mowiawieki.pl/artukul.html?id\\_artukul=1830](http://www.mowiawieki.pl/artukul.html?id_artukul=1830) (20.12.2006).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Po co nam polityka historyczna*, debata „Gazety Wyborczej”, 30 września 2005.

<sup>16</sup> T. Merta, *Pamięć i nadzieja*, [w:] *Pamięć i odpowiedzialność...*, s. 86.

<sup>17</sup> *Po co nam polityka historyczna...*

<sup>18</sup> *Powrót do historii...*

ności prowadzenia „mądrej, wiarygodnej i afirmatywnej polityki historycznej jako elementu nowej polskiej polityki zagranicznej”<sup>19</sup>.

Istotne dla aktualnej polskiej debaty o pamięci jest jej włączenie do programu politycznego PiS, co wywołuje nieufność części intelektualistów i opozycji co do intencji jej protagonistów. PiS deklaruje realizację obu funkcji tej polityki – oddziaływanie wewnętrzne i zewnętrzne mają tu równe znaczenie. Jarosław Kaczyński w wielu wypowiedziach podkreślał jej ważność dla konsolidacji społeczeństwa polskiego i przywrócenia pozytywnej tożsamości, m.in. w exposé rządowym 18 lipca 2006 r. stwierdził: „Trzeba konsolidować polską świadomość narodową, trzeba budować dumę Polaków. Czynią to inne narody, także takie, które mają się z czego w historii tłumaczyć”<sup>20</sup>; zaś w Programie Wyborczym PiS z 2005 r. politykę tę wymieniono w powiązaniu z polityką zagraniczną:

Zamierzamy także prowadzić aktywną politykę historyczną. Ma ona w nowoczesny sposób przedstawiać wolnościowe zasługi Polski w walce z nazistowskim i komunistycznym totalitaryzmem<sup>21</sup>.

Jako jedyny konkretny przykład instytucjonalizacji tej polityki wymienia się Muzeum Powstania Warszawskiego, ale realizowane są kolejne projekty, m.in. Centrum Historii Żydów Polskich, planowane jest Centrum „Solidarności” w Gdańsku, a także Muzeum „Solidarności” we Wrocławiu. Również instytuty w Łagiewnikach i Warszawie, poświęcone myśli Jana Pawła II, „mają spełniać rolę historyczno-tożsamościową”<sup>22</sup>.

Instytucją mającą za zadanie rozpowszechnianie tradycji i świadomości narodowej, a zatem założeń nowej polityki historycznej, jest wyodrębnione w marcu 2006 r. z Instytutu im. Adama Mickiewicza Narodowe Centrum Kultury, realizujące szereg programów, takich jak na przykład „Patriotyzm jutra”, „Świadkowie historii” czy „Znaki czasu”. Statutowym zadaniem Centrum jest upowszechnianie tradycji narodowej i państwowej, promocja polskiego dziedzictwa narodowego, kreowanie zainteresowania kulturą i sztuką, prowadzenie prac badawczych i eksperckich w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego we współpracy z samorządami terytorialnymi<sup>23</sup>.

Ale zwolenników polityki historycznej w jej funkcji przybliżania historii i doświadczeń Polski i Europy Środkowej oraz dzielenia się jakże odmiennymi doświadczeniami tej części kontynentu z Europą Zachodnią, można znaleźć również w opozycyjnej Platformie Obywatelskiej, której eurodeputowani (m.in. Bogusław Sonik, Jan Olbrycht) przy okazji wydarzeń rocznicowych (m.in. 60. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau) czynnie zaangażowali się w Parlamencie Europejskim na rzecz zapisu o „obozie śmierci nazistowskich Niemiec”.

Również oni uważają za istotne promowanie polskiej wizji wydarzeń historycznych i punktu odniesienia do historii nie tylko jako bezpośrednich reakcji na

<sup>19</sup> Z. Krasnołębski, *Zmiana pamięci historycznej i polityki historycznej w Niemczech*, [w:] *Pamięć i polityka zagraniczna*..., s. 40.

<sup>20</sup> J. Kaczyński, *Exposé rządowe*, 19 VII 2006, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=4585>.

<sup>21</sup> *Prawo i Sprawiedliwość. PROGRAM 2005*..., s. 49.

<sup>22</sup> M. Cichoński, w dyskusji *Polityka historyczna – za i przeciw*...

<sup>23</sup> Narodowe Centrum Kultury, <http://www.nck.pl/?onck>.



odmienną wizję historii Niemiec czy Rosji, lecz „jako walkę o prawdę historyczną, o miejsce Polski i Polaków w Europie”<sup>24</sup>. Również Jan M. Rokita, opowiadał się za „przywróceniem pamięci Europy Środkowej o «Solidarność», totalitaryzmach XX wieku i dziedzictwa historycznego”<sup>25</sup>.

Zatem obecny spór w Polsce o politykę historyczną dotyczy współcześnie nie tyle jej zasadności, lecz wizji przez nią przekazywanej – w licznych, inicjowanych na łamach prasy dyskusjach wśród jej przeciwników czy sceptyków dominuje obawa przed nadmiernym koncentrowaniem się na własnej historii i pokrywaniem kompleksów narodowych, pojawił się też zarzut, sformułowany przez historyka Andrzeja Wenera, włączenia „polityki historycznej do krzykliwych haseł intensywnego waloryzowania polskości, będących wyróżnikiem ideologicznym i politycznym ugrupowań, które są w tej chwili u władzy”<sup>26</sup>.

Jak jednak przyznają to nawet oponenci polityczni PiS, jest to właśnie ta dziedzina, w której partia ta działa szczególnie skutecznie i spójnie, a konsekwentna budowa patriotycznego etosu stanowi jedno z głównych źródeł jej popularności<sup>27</sup>.

Oddziaływanie polityki historycznej w kraju nie jest zatem kwestionowane, otwartym natomiast pytaniem pozostaje jej rola w owej „walce pamięci” z sąsiednimi państwami, a szczególnie wpływ na obecny stan stosunków polsko-niemieckich.

### Polityka pamięci w Niemczech i jej percepcja w Polsce

Odzyskanie suwerenności przez zjednoczone Niemcy wzmocniło dyskusję o przeszłości, która przybrała wiele różnych postaci. Trudno w sposób wyczerpujący streścić chociażby najbardziej ogólnie owe główne nurty, toteż z konieczności ograniczę się jedynie do tych zmian, które w ostatnim czasie najbardziej zaciążyły na stosunkach polsko-niemieckich.

Przede wszystkim, jeszcze w okresie rządów kanclerza Kohla rozpoczął się proces poszukiwania tożsamości narodowej Niemców, po zjednoczeniu oznaczało to sięganie do dalekiej przeszłości, historycznych symboli i postaci mających przyspieszyć proces integracji obu społeczeństw.

Równolegle następowało rozliczanie z przeszłością komunistyczną dawnej NRD, w którym szczególne znaczenie miały prace komisji Enquete Bundestagu „Rozliczenie historii i skutków dyktatury SED”<sup>28</sup>. Dały one jednak również początek koncepcjom równorzędnego traktowania obu totalitaryzmów, wywołującym również w Niemczech polemiki i sprzeciw ze względu na wyjątkowość niemieckiego faszyzmu.

<sup>24</sup> B. Sonik, *Kreatywna polityka historyczna*, „Małopolska” 2006, nr 3, [http://www.boguslawsonik.pl/doc/malopolska\\_nr\\_09.pdf](http://www.boguslawsonik.pl/doc/malopolska_nr_09.pdf), s. 10-11 (20.12.2006).

<sup>25</sup> J. Rokita, *Polska polityka zagraniczna – ile kontynuacji, ile zmian*, [http://www.csm.org.pl/pl/files/seminar/2005/konf\\_i\\_sem\\_0305.pdf](http://www.csm.org.pl/pl/files/seminar/2005/konf_i_sem_0305.pdf) (20.12.2006).

<sup>26</sup> A. Wener, w dyskusji *Polityka historyczna – za i przeciw...*

<sup>27</sup> J. Gowin, *U władzy mamy łe-prawicę*, „Dziennik”, 30 sierpnia 2006, s. 23.

<sup>28</sup> Bundestags-Enquetekommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland”.

Inny tor dyskusji zainicjowała z kolei wystawa zbrodni Wehrmachtu oraz kontrowersyjna<sup>29</sup> książka Daniela Goldhagena *Gorliwi kaci Hitlera*, którym towarzyszyła zakrojona na szeroką skalę debata o granicach niemieckiej „normalności” i odpowiedzialności za Holocaust niemal wszystkich obywateli.

Impulsem do dyskusji o niemieckich ofiarach wojny, w tym o wypędzonych, była początkowo literatura – powieść Günthera Grassa *Idąc rakiem*, o tragedii statku „Wilhelm Gustloff” z niemieckimi uchodźcami na pokładzie, oraz książka Jörga Friedricha *Pożoga. Niemcy pod bombami 1940–1945*, autorów kojarzonych z niemiecką lewicą, a także nowa fala literackich wspomnień o ziemiach utraconych, prezentowanych tym razem przez średnie pokolenie autorów.

Za rządów koalicji socjaldemokratów i partii Zielonych/Sojusz’90, wraz ze zmianą pokoleniową, wzmocniło się traktowanie przeszłości nazistowskiej w kategoriach już nie bezpośredniej winy, co pozwoliło na większe niż w przeszłości eksponowanie pamięci niemieckich ofiar wojny. Uwidoczniła się zarazem tendencja do podkreślania osiągnięć Niemców w obrachunku z przeszłością, gdyż dla pokolenia roku ’68, antyfaszystowska postawa i dyskusja o Holocauście były w tamtym okresie wyznacznikiem ideologicznym, natomiast tematy takie jak wypędzenia stanowiły tabu. Tłumaczy to również zmiana postawy polityków lewicy w traktowaniu tej problematyki i ich działania.

Pod koniec lat 90. dokonała się również w RFN instytucjonalizacja polityki pamięci na szczeblu federalnym, której podstawę stanowiła przyjęta w 1999 r. przez rząd federalny koncepcja miejsc pamięci (*Gedenkstätttenkonzept*), w którą wpisuje się m.in. odsłonięty w 2005 r. w Berlinie pomnik ofiar Holocaustu czy muzeum poświęcone robotnikom przymusowym w III Rzeszy z 2006 r., ale również sporne plany upamiętniania miejsc obu niemieckich dyktatur, autorstwa m.in. Güntera Nooke<sup>30</sup> (któremu zarzucono dążenie do zrównania fenomenu totalitaryzmu nazistowskiego i komunistycznego, szczególnie w odniesieniu do obozu w Buchenwaldzie, a pośrednio relatywizacji zbrodni III Rzeszy). Do koncepcji tej dołączył w 2000 r. najbardziej antagonizujący Polskę i Niemcy projekt Centrum przeciwko Wypędzeniom, w 2002 r. poparty przez Bundestag<sup>31</sup>.

W najnowszych debatach o niemieckiej polityce historycznej poczesne miejsce zajmuje jej rola w ponownym definiowaniu narodu niemieckiego jako wspólnoty losu (*Schicksalsgemeinschaft*), czyli dalsze poszukiwanie jednoczących Wschód i Zachód narodowych symboli i tradycji przy równoczesnym zerwaniu z zachodnio-niemieckim „postpatriotyzmem”, wobec którego uzasadniony jest sprzeciw wobec wzrostu znaczenia skrajnej prawicy. Zdaniem tejeż prawicy, zwolennikom polityki

<sup>29</sup> D. J. Goldhagen, *Gorliwi kaci Hitlera. Zwyczajni Niemcy i Holocaust*, przeł. W. Horabik, Warszawa 1999.

<sup>30</sup> Antrag auf Förderung von Gedenkstätten zur Diktaturgeschichte in Deutschland – Gesamtkonzept für ein würdiges Gedenken aller Opfer der beiden deutschen Diktaturen, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3048, <http://dip.bundestag.de/btd/15/030/1503048.pdf> (20.12.2006).

<sup>31</sup> W rezolucji z 4 lipca 2002 r. pozostawiając jednak wówczas jako otwartą kwestię jego lokalizacji i termin utworzenia, <http://www.bundestag.de/bic/presse/2004/pz-041202.html>, Zentrum ohne Ort, 15 IX 2004.

historycznej nie wolno pozwolić na zawłaszczenie kwestii narodowych<sup>32</sup>. W tym kontekście głównym zadaniem kultury pamięci (*Erinnerungskultur*), jak najczęściej nazywana jest polityka historyczna<sup>33</sup>, staje się nie tylko jednoczenie społeczeństwa wschodnioniemieckiego i zachodnioniemieckiego, ale również integrowanie imigrantów oraz wspieranie u wszystkich obywateli RFN poczucia dumy narodowej.

Naszkicowane powyżej tendencje początkowo były w Polsce dostrzegane, komentowane i stanowiły przedmiot zainteresowania raczej historyków i niemcoznawców<sup>34</sup>. Koncepcja Centrum przeciwko Wypędzeniom wywołała jednak emocje i komentarze polskiej opinii publicznej oraz polityków. Przyczyną konfliktu stała się przede wszystkim właśnie sama koncepcja, zakładająca subiektywne i wyrwane z kontekstu historycznego ukazanie przeszłości wyłącznie z niemieckiej perspektywy, ale w równym stopniu zaniepokoiło symboliczne usytuowanie Centrum w Berlinie, odebrane w Polsce jako zrównanie ofiar Holocaustu i wypędzenia, całkowite zmarginalizowanie polskich ofiar, a nawet przerzucenia na nie winy. W dyskusji wokół Centrum, której szczególne natężenie nastąpiło w 2004 r., podkreślano jednak wyraźnie, że Polacy nie próbują negować prawa Niemców do pamięci, lecz że prawo to nie może być równoznaczne ze zmienianiem historii.

Niebezpieczeństwo tkwiące w indywidualizacji podejścia do przeszłości, stanowiące podstawę koncepcji Centrum, dobitnie ilustruje niedawny incydent podczas uroczystości otwarcia festiwalu sztuki w Weimarze, organizowanego pod hasłem „Pamięć Buchenwaldu”. W przemówieniu przed koncertem ku pamięci ofiar obozu koncentracyjnego w Buchenwaldzie, pełnomocnik rządu ds. kultury i mediów, historyk Hermann Schäfer<sup>35</sup>, w ogóle nie wspomniał o ofiarach obozu koncentracyjnego, lecz skoncentrował się na niemieckich uchodźcach i wypędzonych. Przepraszając za zajęcie i tłumacząc się nieporozumieniem, wyjaśnił, że tematem jego wystąpienia miała być właśnie polityka historyczna, w tym wypędzenia<sup>36</sup>.

W koncepcjach polskiej polityki historycznej Centrum przeciwko Wypędzeniom i samo pojęcie „wypędzenia” odegrało ważną rolę. Przede wszystkim posłużyło do przeciwstawienia się tzw. krytycznemu patriotyzmowi oraz zrewidowania stanowiska wobec samego terminu – jako „niebędącego neutralną, czysto opisową kategorią, lecz aksjologiczną oceną tego wydarzenia jako krzywdy wyrządzonej

<sup>32</sup> J. Schönbohm, *Gemeinsames Erinnern gibt Heimat und Halt*, [w:] *Erinnerungskultur*, „4. Potsdamer Gespräche zur Kulturpolitik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 16. und 17. Oktober 2004, [http://www.kas.de/publikationen/2005/6571\\_dokument.html](http://www.kas.de/publikationen/2005/6571_dokument.html) (20.12.2006).

<sup>33</sup> Innym terminem jest też polityka przeszłości (*Vergangenheitspolitik*).

<sup>34</sup> Kwestią tą zajmowało się wielu autorów, w tym polskich; por. m.in.: W. Pięciak, *Niemiecka pamięć. Współczesne spory w Niemczech o miejsce III Rzeszy w historii, polityce i tożsamości (1989–2001)*, Kraków 2002; idem, *Historische Diskussionen und ihre Rolle in der kollektiven Erinnerung und in den deutsch-polnischen Beziehungen*, [w:] *Nachbarn auf Distanz*, red. A. Wolff-Poweska, D. Bingen, Wiesbaden 2006, s. 316 i n.; P. Buras, P. M. Majewski, *Pamięć wypędzonych. Grass, Beneš i środkowoeuropejskie rozrachunki*, Warszawa 2003; P. Buras, *Niemieckie lekcje historii*, Szczecin 2003 i wiele innych.

<sup>35</sup> Do jego zadań, jako pełnomocnika rządu ds. kultury i mediów, należy opracowanie projektu upamiętnienia w Berlinie wypędzenia. Gdy pełnił funkcję dyrektora Muzeum Niemieckiej Historii w 2005 r. została otwarta tam, traktowana przez SPD jako alternatywna dla Centrum, wystawa „Ucieczka – Wypędzenie – Integracja”.

<sup>36</sup> Por.: J. Jessen, *Die Täter wollen Opfer werden. Der Buchenwald-Skandal und seine Hintergründe*, „Die Zeit”, 31 VIII 2006; *Buchenwald-Rede. Schäfer entschuldigt sich bei KZ-Opfern*, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,434052,00.html> (28.08.2006).

milionom osób”<sup>37</sup>. Należy tu zauważyć, że jest to obecnie stanowisko oficjalne, reprezentowane również przez polskich polityków<sup>38</sup>. Uzasadnieniem odrzucenia tego pojęcia jest przejmowanie wraz z nim niemieckiej interpretacji historycznej, „wątpliwej historycznie, a politycznie ryzykownej”<sup>39</sup>, ponieważ, zdaniem D. Gawina, otwiera ona drogę ewentualnym roszczeniom odszkodowawczym, zaś wysiedlenie nie było zemstą ofiar, lecz karą za rozpętanie wojny i rekompensatą za utracone przez Polskę tereny na wschodzie. Nie negując zarówno niesprawiedliwości wojny, jak i niesprawiedliwości kary zbiorowej, wskazuje on na to, iż nie jest to spór o fakt cierpienia wysiedlonych, lecz o sposób budowania sensu historii, co wprost przekłada się na legitymizację powojennego porządku politycznego<sup>40</sup>.

### Stosunki polsko-niemieckie – spór nie tylko historyczny

Od dłuższego czasu naukowcy i dziennikarze zwracali uwagę, iż wbrew deklaracjom rządowym o bardzo dobrze układających się stosunkach polsko-niemieckich, mnożą się nieporozumienia i oznaki utraty zaufania. Jednej z głównych przyczyn upatrywano w braku długofalowej strategii sąsiedztwa<sup>41</sup> zarówno w Polsce, jak i w Niemczech. W przewyżnianiu zachodzących nieporozumień i kryzysów nie pomagało również panujące w niektórych kręgach przekonanie, że wspólne członkostwo w NATO i w Unii Europejskiej spowoduje niejako automatyczne rozwiązanie wszystkich istniejących problemów, w tym również kontrowersji historycznych<sup>42</sup>. Ponadto zbyt długo strona niemiecka bagatelizowała polskie obawy i zastrzeżenia, uznając je za wyraz nadmiernego przeczulenia wobec marginalnych zjawisk (np. początkowe odpowiedzi na polskie reakcje wobec roszczeń Powiernictwa Pruskiego), a niektórzy niemieccy politycy i media zastrzeżenia strony polskiej, nie wdając się w szczegóły, oceniali jako przejaw nacjonalizmu, fundamentalizmu i katolicyzmu<sup>43</sup>.

Na tę sytuację nałożyły się coraz wyraźniejsze sprzeczności interesów w zasadniczych kwestiach polityki zagranicznej, przede wszystkim wokół stanowiska w sprawie Iraku, a jeszcze bardziej w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Polski w obliczu niemiecko-rosyjskiego projektu rurociągu gazowego. Umowa została podpisana wprawdzie z inicjatywy kanclerza Schrödera, lecz rząd kanclerz Angeli

<sup>37</sup> D. Gawin, *O korzyściach i szkodliwości historycznego rewizjonizmu*, [w:] *Pamięć i odpowiedzialność...*, s. 21-25.

<sup>38</sup> Podczas wizyty w RFN marszałek sejmu M. Jurek zaapelował o nieużywanie pojęcia „wypędzenie” i w wywiadzie dla FAZ stwierdził: „Nie sądzę, aby po tym wszystkim, co wydarzyło się podczas II wojny światowej, dopuszczalny byłby taki język osądzania Polski” (*Nach all dem, was im Zweiten Weltkrieg geschehen ist, glaube ich nicht, dass diese Sprache der Verurteilung Polens zulässig ist*), *Hohes Maß an Gemeinsamkeiten*, „Das Parlament” 2006, Nr. 36.

<sup>39</sup> D. Gawin, *op. cit.*, s. 22.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>41</sup> Por. A. Wolff-Powęska, *Ideelle und politische Voraussetzungen der Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen*, [w:] *Nachbarn auf Distanz...*, s. 17.

<sup>42</sup> J. Kranz, *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Friedrich-Ebert-Stiftung, „Historisches Forschungszentrum” 2005, H. 61, s. 10.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 12.

Merkel udziela wsparcia temu projektowi. Problem ten służy też jako przykład prowadzenia polityki zagranicznej z pominięciem Polski.

Ponadto, jak już wcześniej wspomniałam, wprowadzie z różnym natężeniem, lecz przez cały czas na stosunki wzajemne oddziaływała wzmoczona aktywność Związku Wypędzonych na rzecz Centrum przeciwko Wypędzeniom oraz przygotowywana przez Powiernictwo Pruskie skarga zbiorowa do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Po wyborach 2005 r. w Polsce i Niemczech kontrowersje te nasiliły się, przy czym istotną rolę pełni tu nowa koncepcja polskiej polityki zagranicznej, w której wyraźnie uznano za cel priorytetowy ochronę interesów narodowych<sup>44</sup>, przez co stała się ona również elementem integracji wewnętrznej. Pewne zmiany sygnalizowała lista priorytetów wymienionych w programie wyborczym PiS<sup>45</sup> – m.in. umocnienie strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi jako kluczowego sojusznika i głównego gwaranta bezpieczeństwa; częściowo odmienne od dotychczasowych stanowisko wobec integracji europejskiej; wprowadzie zadeklarowano też wzmacnianie i rozwijanie stosunków dobrosąsiedzkich, jednak bez wyróżnienia stosunków polsko-niemieckich. Również w kolejnych wypowiedziach rządowych zabrakło podkreślenia specjalnego znaczenia tych stosunków, co zostało odczytane jako sygnał zmiany klimatu.

Podobne zmiany wystąpiły wprowadzie w symbolicznych, lecz również liczących się gestach: w kolejności składanych wizyt, zarówno ze strony kanclerz Merkel, która złożyła wizytę w Polsce po wizytach w Paryżu, Brukseli i Londynie. Mimo zapowiedzianego wówczas „nowego rozdziału”<sup>46</sup> w stosunkach wzajemnych kolejne miesiące przyniosły wiele napięć, obraźliwych komentarzy i nieporozumień. Rewizyta premiera Jarosława Kaczyńskiego odbyła się 10 miesięcy później, a marcowa wizyta prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Berlinie (po Watykanie, USA, Czechach, Francji i Ukrainie) nie przyniosła też znaczącej poprawy. Nie doszło natomiast do spotkania w ramach Trójkąta Weimarskiego między przywódcami państw, odbyło się natomiast spotkanie ministrów obrony.

W czerwcu 2006 r. spór wokół satyry w „Tageszeitung” doprowadził do wojny medialnej, a słowo „irytacja” stało się najczęściej używanym przy opisywaniu stanu stosunków polsko-niemieckich.

Sytuację zaogniła jednak ostatecznie kwestia wypędzeń i otwarta w sierpniu 2006 r. w Berlinie wystawa „Wymuszone drogi. Ucieczka i wypędzenie w Europie XX wieku”. Wystawę tę premier Kaczyński nazwał „wydarzeniem bardzo niedobrym, bardzo niepokojącym i smutnym”, dodając, iż „zacieranie prawdy historycznej niczemu dobremu nie służy, a może doprowadzić do powrotu złych zjawisk, które kiedyś mogą znów zagrozić światu”<sup>47</sup>. Kazimierz Marcinkiewicz odwołał zaś swą wizytę w Berlinie z okazji piętnastolecia umowy partnerskiej z Warszawą.

<sup>44</sup> *Prawo i Sprawiedliwość. PROGRAM 2005...*, s. 39.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 38-50.

<sup>46</sup> K. Schuller, *Ein „neues Kapitel“ für Polen und Deutschland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 5 grudnia 2005.

<sup>47</sup> *Premier apeluje o obronę prawdy historycznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, [http://www.kprm.gov.pl/2130\\_18195.htm](http://www.kprm.gov.pl/2130_18195.htm) (21.12.2006).

Z kolei Günter Nooke, pełnomocnik rządu RFN ds. praw człowieka, w wywiadzie dla „Der Spiegel” stwierdził, „że jest w posiadaniu wiarygodnych raportów, wedle których Polacy wspierający wystawę – zarówno gminy, jak i osoby fizyczne – poddawani są «wielkiej presji» i że „w Polsce „zagrożona jest wolność słowa i demonstracji”. W odpowiedzi polski rzecznik wystosował list, w którym, prosząc równocześnie o udostępnienie raportów, napisał m.in.:

Pańska troska o poszanowanie praw człowieka w Polsce jest elementem pogłębiania przyjaznych stosunków między naszymi państwami, które z takim trudem są od kilkunastu lat budowane<sup>48</sup>.

Innymi sprawami spornymi stawały się kolejno: sprawa przedłużającego się przekazywania przez stronę polską środków finansowych dla Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (PNWM) oraz spór o zmianę polskich przedstawicieli w Radzie Młodzieży. Do ostrych polemik doprowadziła inicjatywa Ligi Polskich Rodzin w sprawie ograniczenia praw mniejszości niemieckiej, oficjalnie odrzucona przez polski rząd, która jednak wywołała protesty strony niemieckiej i komentarze „o kryzysie w stosunkach polsko-niemieckich”<sup>49</sup>, podobnie jak przedłużający się okres mianowania ambasadora RP w RFN.

Jednocześnie zintensyfikowały się działania na rzecz poprawy sytuacji w postaci apeli, wezwań do podjęcia dialogu. W Niemczech stosunki polsko-niemieckie znalazły się w centrum uwagi, a strona niemiecka nie tylko krytycznie odpowiadała na polskie reakcje, chociaż nie wszystkie gesty pojednawcze zostały za takie uznane<sup>50</sup> – jak na przykład przemówienie prezydenta Horsta Köhlera podczas Dnia Stron Ojczystych (*Tag der Heimat*), w którym zdystansował się od „wypędzenia” i określił siebie jako przesiedleńcę i uchodźcę.

Nie ma wątpliwości, co było przyczyną ucieczek i wypędzeń: krzywdzący narodowosocjalistyczny reżim i wywołana przez Niemcy II wojna światowa. Ta przemoc zwróciła się w straszliwy sposób przeciwko Niemcom, spośród których 15 mln utraciło ojczyznę<sup>51</sup>.

Köhler zapewniał też, nie ma w Niemczech żadnej znaczącej siły politycznej, która chciałaby na nowo pisać historię, oraz że

przewyciężenie podziału Europy daje wolność wspólnej dyskusji o przeszłości z naszymi sąsiadami – o historii własnego cierpienia i historii cierpienia naszych sąsiadów<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Wystąpienie dr Janusza Kochanowskiego, rzecznika praw obywatelskich do p. Güntera Nooke, pełnomocnika rządu Republiki Federalnych Niemiec ds. praw człowieka w związku z wypowiedzią relacjonowaną w „Der Spiegel”, 23 VIII 2006, RPO-WM-O81-33/06, <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1797&s=1> (20.12.2006). Nooke użył również określenia „zglajchszaltowanie”, wywodzącego z się z czasów III Rzeszy (*Gleichschaltung*), a oznaczającego poddanie wszelkich instytucji publicznych kontroli autorytarnej władzy.

<sup>49</sup> Vgl. Offizielle Stellungnahmen der CDU/CSU Fraktion, [http://www.cduscsu.de/section\\_2/subsection\\_1/id\\_12913/Meldungen.aspx](http://www.cduscsu.de/section_2/subsection_1/id_12913/Meldungen.aspx) (20.12.2006).

<sup>50</sup> Oficjalna reakcja odnosiła się głównie do samej obecności prezydenta na uroczystościach.

<sup>51</sup> Rede von Bundespräsident Horst Köhler beim Tag der Heimat des Bundes der Vertriebenen am 2. September 2006 in Berlin, <http://www.bundespraesident.de/2.632658/Rede-von-Bundespraesident-Hors.htm> (20.12.2006).

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Zapowiedź takiego dialogu znalazła się we wspólnym oświadczeniu przewodniczącego Bundestagu Norberta Lammerta i marszałka Sejmu RP, Marka Jurka<sup>53</sup>, w której ogłoszono zorganizowanie na wiosnę 2007 r. konferencji historyków i polityków w Krzyżowej. Będą tam oni dyskutować o porozumieniu polsko-niemieckim i polityce pamięci obu narodów, a także wspólnych doświadczeniach obu totalitaryzmów. Norbert Lammert w wielu przemówieniach i artykułach podkreślał znaczenie „narodowej pamięci jako zadania publicznego”, uznając za szczególny obowiązek uhonorowanie indywidualnej pamięci w obu krajach: „Ludzie ci mają prawo, by nie pozostawiać ich samotnie z ich bólem i losem. Dotyczy to zarówno Polaków, jak i Niemców”<sup>54</sup>.

Czy zapowiedziane podjęcie dialogu o przeszłości pozwoli na przewycięzenie przeciwności przynajmniej w kwestii historycznej i sporu wokół Centrum, trudno rozstrzygnąć, tym bardziej że A. Merkel, powołując się na zapisane w umowie koalicyjnej poparcie dla „widocznego znaku” (*sichtbares Zeichen*) społecznego i historycznego aspektu przymusowych wysiedleń, ucieczek i wypędzenia, skonkretyzowała ten zapis, stwierdzając, że „Dokumentacja, stworzenie sieci i pojednanie będą centralnymi aspektami tego widocznego znaku, który powinien zostać umieszczony w Berlinie w odpowiednim miejscu”<sup>55</sup>. W komentarzach po spotkaniu Merkel z Kaczyńskim nie wspomniano o rozmowach dotyczących Centrum, lecz i tak nie udało się przewyciężyć różnicy zdań pomiędzy Polską a Niemcami.

## Podsumowanie

Główny cel wyznaczony w polityce historycznej obu krajów jest w wielu punktach zbieżny – przywrócenie poczucia dumy narodowej i jedności, powrót do narodowych tradycji i symboli. W tej zbieżności kryje się jednak właśnie główne źródło aktualnego konfliktu – Niemcy interpretują polski powrót do umacniania tożsamości narodowej jako nacjonalizm i antyniemieckość, Polacy odbierają niemieckie poszukiwania tożsamości jako odżegnywanie się od odpowiedzialności za nazizm, mocarstwową arogancję i próbę uwolnienia się od win przez moralne potępienie innych. Dyskusja wokół Centrum i, w szerszym kontekście, wokół polityki pamięci wywołała nie tylko kryzys zaufania, lecz też ożywienie po obu stronach wielu negatywnych stereotypów. Czy jednak jest to rzeczywista zasadnicza zmiana polityki we wzajemnych stosunkach? Partie opozycyjne i ich przywódcy również wielokrotnie negatywnie wypowiadali się zarówno w kwestiach gazociągu północnego, jak i Centrum przeciwko Wypędzeniom. Poprzednie próby przewycięzenia tych rozbieżności, znalezienia alternatywnych rozwiązań, np. w postaci europejskiej sieci „Pamięć i solidarność”, początkowo odrzucanej przez PiS, ostatnio wspartej przez ministra Ujaz-

<sup>53</sup> *Hohes Maß an Gemeinsamkeiten...*

<sup>54</sup> N. Lammert, *Wir können, wenn wir wollen*, „Die Welt”, 5 września 2006.

<sup>55</sup> *Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der Veranstaltung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „60 Jahre Vertreibung – 60 Jahre Wege zur Versöhnung“ am 18. September 2006 in Berlin*, „Bulletin der Bundesregierung” 2006, Nr. 84-1, (18. September), s. 5.

dowskiego, nie przyniosły jak dotąd zmian. Może ten „kryzysowy” etap w stosunkach wzajemnych pozwoli na ostrzejsze sformułowanie pozycji? Nie budzi chyba jednak wątpliwości przypuszczenie, że ewentualne zmiany w polityce historycznej obu krajów są możliwe jedynie w drodze dialogu, nigdy zaś konfrontacji.

**Die Geschichtspolitik in Polen und Deutschland und ihr Einfluß auf die aktuelle Probleme  
in den Beziehungen zwischen beiden Ländern  
Zusammenfassung**

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Analyse der Einstellung zur Vergangenheit in Polen und Deutschland, insbesondere nach den Regierungswechsel im Jahre 2005 und der Rolle historischer Politiken in den gegenseitigen Beziehungen.

Die Verfasserin skizziert die Voraussetzungen für Realisierung historischer Politik und ihre Bedeutung für innerhalb der beiden Ländern verlaufenden Prozesse und die Verwandlung der Auseinandersetzungen oder des „Kampfes um Erinnerungen“ in Kollision dieser beiden Politiken.

In Polen entstand die neue historische Politik hauptsächlich als ein Teil der Abrechnung mit der Zeit der Transformation und als Antwort auf den der früheren Eliten vorgeworfenen vorzeitigen Verzicht auf eine aktive historische Politik zugunsten der einseitigen Zukunftsorientierung. Einen Impuls für die Diskussion über die Notwendigkeit solcher Politik haben der 60. Jahrestag des Warschauer Aufstandes und die Eröffnung des Museums des Warschauer Aufstandes gegeben. Inzwischen entwickelte sie sich aus einem Postulat der Intellektuellen zum Instrument der Innen- und Aussenpolitik, es folgt ihre Institutionalisierung.

Die Erinnerungspolitik in Deutschland wurde im Beitrag vornehmlich im Hinblick auf ihre Wahrnehmung in Polen dargestellt. Zu den Hauptströmungen dieser Politik gehört die Suche nach der nationalen Identität der vereinten Deutschen, Auseinandersetzung mit der kommunistischen Vergangenheit der ehemaligen DDR, Debatte über die Grenzen der deutschen „Normalität“ und Verantwortung für Holocaust; über die deutschen Opfer des Krieges, darunter den Vertriebenen. Als Ausdruck der Institutionalisierung gilt das Gedenkstättenkonzept aus dem Jahre 1999, derer Symbol das im Jahre 2005 enthüllte Holocaust-Mahnmal in Berlin ist, aber gleichzeitig soll im Rahmen dieses Konzeptes auch das zukünftige Zentrum gegen die Vertreibungen entstehen, das von Anfang an Gegenstand der heftigen deutsch-polnischen Kontroversen war, und den Einfluss, ähnlich wie der Begriff der „Vertreibung“ selbst, auf Konzepte polnischer historischer Politik ausgeübt hat.

Das Hauptziel beider Politiken ist weitgehend kongruent – das Gefühl des nationalen Stolzes und der Einheit wiederherzustellen, zu nationalen Traditionen und Symbolen zurückzukehren. Jedoch verbirgt diese Kongruenz die Hauptquellen des gegenwärtigen Konfliktes – die deutschen interpretieren den polnischen Rückkehr zur Stärkung nationaler Identität als Nationalismus und anti-deutschen Ressentiments. Die Polen nehmen die deutschen Suche nach der Identität als Abkehr von der Verantwortung für den Nationalsozialismus, Machtarroganz und Versuch, durch moralische Verurteilung der Anderen, sich von der Schuld zu befreien. Die in der letzten Zeit entstandene Interessengegensätze, darunter die Auseinandersetzungen um die Vergangenheit können jedoch nur auf dem Wege des Dialog, und nie der Konfrontation, gelöst werden.





---

## RECENZJE

---

**ERHARD CZIOMER, HISTORIA NIEMIEC WSPÓŁCZESNYCH  
1945–2005, [WYDAWNICTWO NERITON, WARSZAWA 2006, ss. 535]**

Wiosną 2006 r. ukazała się na rynku wydawniczym publikacja prof. dr. hab. Erharda Cziomera poświęcona najnowszej historii Niemiec. *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005* to publikacja obszerna, składająca się z trzech części, każda z nich składa się z trzech rozdziałów oraz wstępu i epilogu. Pozycja ta opiera się na eksperckiej wiedzy autora i nawiązuje do jego wcześniejszych publikacji historycznych, m.in. do pozycji *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*, wydanej w 1997 r., w stosunku do której stanowi znaczne rozszerzenie zarówno badanego okresu, jak i omawianych problemów historycznych i najnowszych.

Część pierwsza traktuje o pierwszych latach powojennej historii Niemiec (1945–1949), począwszy od analizy polityki zwycięskich mocarstw wobec Niemiec, poprzez proces odbudowy kraju i coraz silniejszego narastania różnic między mocarstwami okupacyjnymi aż do podziału kraju i powstania RFN i NRD.

W części drugiej (rozdziały 4–6), obejmującej okres istnienia dwóch państw niemieckich (1949–1989), autor przedstawia zewnątrzpolityczne i wewnętrzne czynniki mające wpływ na rozwój RFN i NRD. Należą do nich przynależność obu państw do przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych, „polityka niemiecka” – czyli kwestia jedności niemieckiej oraz polityka zimnej wojny między mocarstwami zachodnimi a ZSRR. Omówione zostały również zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego oraz polityki zagranicznej NRD i RFN, w tym „niemieckiej polityki wschodniej” RFN i odprężenia Wschód-Zachód od lat 70. XX w., a także przyczyny upadku NRD w 1989 r.

Część trzecia (rozdziały 7–9) omawia piętnastoletnie zjednoczonych Niemiec. Rozdział siódmy poświęcony jest procesowi przywracania jedności Niemiec w odniesieniu do wewnętrznych przemian ustrojowych i gospodarczych w RFN i NRD, a także do roli i znaczenia mocarstw w procesie zjednoczeniowym. Rozdziały ósmy i dziewiąty skupiają się na zagadnieniu transformacji nowych krajów związkowych

RFN i na rozwoju społeczno-gospodarczym zjednoczonych Niemiec. Autor przedstawia również najważniejsze zagadnienia i wyzwania polityki wewnętrznej zjednoczonych Niemiec w okresie 1990–2005, które miały wpływ na odsunięcie od władzy w 1998 r. koalicji chadecko-liberalnej kanclerza Helmuta Kohla po szesnastu latach rządów i „zmiianę warty” w Niemczech przez polityków SPD/Sojusz 90/Zieloni.

Autor w epilogu zajmuje stanowisko w stosunku do najważniejszych wydarzeń, które doprowadziły do przedterminowych wyborów i utworzenia w 2005 r. Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD. W tym celu analizowane są postanowienia układu koalicyjnego zawartego między obiema partiami.

Publikacja ta dzięki układowi chronologicznemu i problemowemu pozwala czytelnikowi w sposób łatwy poznać trudne zagadnienia polityki i rozwoju społeczno-gospodarczego powojennych Niemiec. W obecnym okresie trudnych stosunków polsko-niemieckich, kiedy historia staje się instrumentem bieżącej gry politycznej, publikacja ta staje się szczególnie ważna i godna polecenia.

*Grzegorz Szklarczyk*

**RUSSIAN-GERMAN SPECIAL RELATION IN THE TWENTIETH  
CENTURY - A CLOSED CHAPTER?, RED. KARL SCHLÖGEL,  
[WYDAWNICTWO BERG, OXFORD-NEW YORK 2006, ss. 222]**

Monografia *Russian-German Special Relation in the Twentieth Century - A Closed Chapter?* jest dziewiętnastym woluminem opublikowanym w ramach cyklu koordynowanego przez Timothy G. Asha i Gerarda A. Rittera, zatytułowanego „Niemieckie perspektywy historyczne”. Głównym jego celem, jak sami twórcy informują, jest umożliwienie anglojęzycznym czytelnikom zapoznanie się z pracami współczesnych niemieckich historyków i socjologów. Redaktor dziewiętnastego tomu, Karl Schlögel, jest profesorem historii w Centrum Studiów Wschodnich na Uniwersytecie Europejskim w Viadrine we Frankfurcie nad Odrą.

Publikacja analizuje niespokojne stosunki dwóch wielkich sił, poczynając od okresu wymiany i współpracy przed 1914 r. oraz modernizacji i rewolucyjnej historii Rosji i okresu Republiki Weimarskiej, poprzez czas walki o dominację w Europie Środkowej w czasie II wojny światowej, po stosunki między Rosją i Niemcami w okresie zimnej wojny i transformację rosyjsko-niemieckich stosunków po 1989 r.

Książka składa się z jedenastu rozdziałów. W pierwszym Dittmar Dahlmann analizuje wpływy niemieckich przedsiębiorców i handlowców w Rosji oraz obecność rosyjskich studentów i naukowców na niemieckich uniwersytetach przed I wojną światową.

Gerd Koenen odnosi się do okresu przed I wojną światową, podważając lansowaną tezę, iż percepcja Rosji w niemieckim społeczeństwie była bardzo negatywna – *Lebensraum* – jeszcze przed 1933 r. Koenen zwraca uwagę, iż dla dużej części średniej klasy społecznej, a nawet dla niektórych przedstawicieli radykalno-konserwatywnej prawicy, obraz Rosji był uwarunkowany duchem dziewiętnastowiecznej rosyjskiej literatury, w szczególności Dostojewskim. Autor stawia tezę, że Hitler, aby wprowadzić w życie plan Barbarossa, musiał zmienić pozytywną orientację Niemców wobec Rosji i Europy Wschodniej.

Karl Schlögel skupia swoją uwagę na „Rosyjskim Berlinie” jako centrum rosyjskiej emigracji w latach 1921–1924. Miasto z tego okresu można uważać za mikrokosmos stosunków niemiecko-rosyjskich. Stolica Niemiec była skupiskiem zarówno przedstawicieli proradzieckiej agitacji, jak i członków prawicowych podziemnych organizacji terrorystycznych. Jeśli weźmiemy pod uwagę także niemieckich naukowców badających Rosję, widzimy pełny obraz rozmaitych, skonfliktowanych ze sobą ideowych grup. Schlögel twierdzi, że trudno sobie wyobrazić „kulturę weimarską” bez wpływu rosyjskiego Berlina.

W latach 30. XX w. miał on swojego odpowiednika w tzw. niemieckiej Moskwie. Carola Tischler przedstawia radziecką Rosję jako schronisko dla niemieckich emigrantów po 1933 r. – dla sporej grupy intelektualistów, naukowców, antyfaszystów i komunistów. Wielu niemieckich emigrantów początkowo pracowało w strukturach Kominternu i jego komórkach, lecz później stało się ofiarą stalinowskich represji z 1938 r. Los, który spotkał tę emigrację jest najlepszym odzwierciedleniem dramatyzmu w niemiecko-rosyjskich stosunkach. Ponieśli konsekwencje paktu Ribbentrop-Mołotow, czyli współpracy dwóch totalitarnych reżymów i stali się ofiarą niemieckiego ataku na Związek Radziecki.

Manfred Zeidler podjął, w świetle nowych materiałów archiwalnych, próbę rekonstrukcji tajnej współpracy pomiędzy niemieckim *Reichswehr* i Armią Czerwoną. Paradoksalne jest to, iż po wspólnych ćwiczeniach i manewrach obydwu wojsk Niemcy wykorzystali doświadczenia ze współpracy podczas realizacji planu Barbarossa.

Peter Jahn omawia tzw. drugą wojnę na Wschodzie i jej ślady w powojennym społeczeństwie niemieckim, które nie do końca miało świadomość ludobójstwa dokonanego na Żydach i innych narodach. Autor stawia pytanie, dlaczego niemieckie powojenne społeczeństwo potrzebowało tak dużo czasu, aby uporządkować kwestię przestępstw dokonanych przez nazistów na Wschodzie.

Viktor Krieger koncentruje swoją uwagę na niemieckiej mniejszości osiadłej wzdłuż Wołgi, oskarżonej o kolaborację z nazistowskim reżymem. Radzieckie władze świadomie postawiły znak równości pomiędzy określeniem „Niemiec” i „nazista” – skutkiem takiego poglądu stała się deportacja około 800 000 tzw. kolaborantów z *Russlanddeutsche* (Niemcy z Rosji) i tysiące ludzkich dramatów.

Ele Scherstjanoi opisuje państwo niemieckie w czasach wojny, widziane oczami żołnierzy Armii Czerwonej. Jej badania oparte są na anegdotach, wspomnieniach i pamiątkach. Autorka interpretuje około 300 listów, w których radzieccy żołnierze opisują swoje wrażenia związane z dobrobytem, który zobaczyli w Niemczech, czy satysfakcję z wygranej wojny i widoku błagających o litość „nazistów”.

Jens Reich, jako osoba, która przeżyła „dwa życia”, przybliża doświadczenia i losy generacji, która przez czterdzieści lat mieszkała w zdominowanym przez Związek Radziecki NRD, a następne dziesięć w zjednoczonym państwie niemieckim. Według Reicha, zadziwiający jest fakt, że niezależnie od prawie półwiecznej sowieckiej obecności na terytorium wschodnich Niemiec i dużej liczby wschodnio-niemieckich studentów i naukowców, kształcących się na radzieckich uniwersytetach, nie widać długofalowego pozytywnego skutku tego okresu dla Niemców.

Ostatni artykuł omawia przyszłość stosunków niemiecko-rosyjskich w kontekście globalnych zmian zachodzących w polityce międzynarodowej. Zdaniem Klausa Segbersa, w globalizującym się świecie wolny przepływ kapitału jest ważniejszy niż polityczne decyzje, które zapadają w stolicach starych państw.

Zaletą książki jest neutralne spojrzenie na historię stosunków niemiecko-rosyjskich, z perspektywy współczesnej, opartej na nowych materiałach archiwalnych. Kwestią nadal otwartą jest, czy stosunki niemiecko-rosyjskie, które zdominowały historię Europy w XX w., są już rozwiązane i jaką formułę współpracy ze zjednoczonymi Niemcami i tzw. nową Rosją znajdują takie państwa, jak np. Polska.

*Diana Galabova-Domaradzka*

**ERHARD CZIOMER, POLITYKA ZAGRANICZNA NIEMIEC.  
KONTYNUACJA I ZMIANA PO ZJEDNOCZENIU  
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLITYKI  
EUROPEJSKIEJ I TRANSATLANTYCKIEJ, [WARSZAWA 2005, ss. 342]**

Na rynku wydawniczym obecna jest od 2005 r. szczególnie ważna publikacja dotycząca najnowszej polityki zagranicznej Niemiec autorstwa prof. dr. hab. Erharda Cziomera. Autor jest znanym w Polsce i Europie ekspertem w zakresie współczesnych stosunków międzynarodowych od wielu lat zajmującym się zagadnieniami polityki wewnętrznej i zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec.

Omawiana publikacja składa się z pięciu rozdziałów oraz części dodatkowej zawierającej szereg załączników.

Rozdział pierwszy zapoznaje czytelnika z problematyką polityki zagranicznej RFN, omawia wyznaczniki zewnętrzne i wewnętrzne oraz interesy i cele RFN w nowej sytuacji geopolitycznej w Europie Środkowej po 1990 r.

Rozdział drugi traktuje o polityce wewnętrznej RFN – mechanizmie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej. Zwraca uwagę na rolę partii politycznych, jak i – co warte szczególnego podkreślenia – pozaparlamentarnych grup interesów.

Kolejne rozdziały przedstawiają politykę zagraniczną Niemiec w odniesieniu do aktualnych procesów w stosunkach międzynarodowych.

Rozdział trzeci omawia niemiecką politykę integracji europejskiej, jej przesłanki i motywy oraz rzeczywistą praktykę międzynarodową, porównując przy tym politykę z okresu rządów chadecko-liberalnych kanclerza Helmuta Kohla i politykę prowadzoną przez rząd koalicji Socjaldemokratów i Zielonych kanclerza Gerharda Schrödera. Ważnym elementem tego rozdziału jest omówienie szczególnego znaczenia dla Niemiec stosunków z Francją i stanowiska RFN wobec procesu poszerzenia i pogłębienia integracji europejskiej.

Rozdział czwarty traktuje o roli i miejscu polityki bezpieczeństwa w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec. Autor zwraca uwagę na podobieństwa i różni-



ce w polityce bezpieczeństwa rządów CDU/CSU/FDP oraz koalicji SPD/Sojusz 90/Zieloni, analizuje zarówno wymiar europejski, jak i transatlantycki kształtowania się niemieckiej polityki bezpieczeństwa w kontekście globalnych wyzwań lat 90. i początku XXI w.

Rozdział piąty dotyczy polityki wschodniej RFN, omawia szeroko problematykę stosunków Niemcy–Rosja i ukazuje ewolucję „partnerstwa strategicznego” od początku lat 90. XX w. Autor omawia również w tym kontekście miejsce, rolę i znaczenie Ukrainy, Polski i regionu Europy Środkowo-Wschodniej w polityce wschodniej RFN.

Powyższa pozycja jest z wielu względów godna polecenia i szczególnej uwagi. Pozwala ona właściwie zrozumieć charakter współczesnej polityki zagranicznej Niemiec jako „przedłużenia” polityki wewnętrznej tego państwa. Autor wyjaśnia motywy, cele i działania rządów Helmuta Kohla i Gerharda Schrödera w odniesieniu do najważniejszych kwestii europejskich stosunków międzynarodowych: polityki integracji europejskiej, współpracy transatlantyckiej i stosunków z wschodnimi sąsiadami UE. Czytelnik zainteresowany powyższą tematyką skorzysta również ze szczegółowych informacji źródłowych umieszczonych w załącznikach oraz z bardzo bogatej bibliografii.

*Grzegorz Szklarczyk*

**BOGDAN KOSZEL, TRÓJKĄT WEIMARSKI.  
GENEZA, DZIAŁALNOŚĆ, PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY,  
[INSTYTUT ZACHODNI, POZNAŃ 2006]**

Wydana w 2006 r. najnowsza książka prof. dr. hab. Bogdana Koszela jest najpełniejszą publikacją dotyczącą problematyki Trójkąta Weimarskiego – od genezy jego powstania aż do stanu obecnego i perspektyw i opiera się na eksperckiej wiedzy autora wyrażonej przez szereg wcześniejszych publikacji na temat stosunków polsko-niemiecko-francuskich.

Opracowanie składa się z siedmiu rozdziałów i zakończenia, w którym zarysowane są różne scenariusze rozwoju współpracy weimarskiej.

W rozdziale pierwszym autor omawia pozytywną fazę rozwoju współpracy trójstronnej w latach 1991–1998. W okresie tym Polskę, Niemcy i Francję, mimo asymetrii politycznych i gospodarczych, łączył wspólny cel doprowadzenia do poszerzenia Unii Europejskiej i NATO o Polskę i było to główne zadanie Trójkąta.

Kolejne rozdziały (3-6) przybliżają czytelnikowi etapy stopniowego pogarszania się wzajemnej współpracy, które doprowadziły do stanu jej „uśpienia i politycznego odrętwienia”. Stało się tak z powodu różnic poglądów i wizji politycznych oraz konfliktu interesów narodowych, który ujawnił się w okresie negocjacji akcesyjnych Polski z Unią Europejską (1998–2002) oraz w kwestiach politycznych, takich jak opowiedzenie się Polski po stronie USA w sprawie konfliktu w Iraku czy spór o kształt Traktatu o Konstytucji dla Europy. Autor stwierdza również, iż Trójkąt Weimarski jako forma współpracy trójstronnej także dla Polski stracił na ważności, gdyż „okazał się mało przydatny jako instrument wpływania na politykę Paryża i Berlina, zwłaszcza wobec Moskwy”. Wielu ekspertów i publicystów uważało Trójkąt Weimarski za martwy, gdyż jego formuła się wyczerpała, a główny cel został osiągnięty. Dopiero po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, w kontekście nowych wyzwań politycznych na kontynencie, o czym autor pisze w rozdziałach szóstym i siódmym, politycy podjęli próbę ożywienia współpracy weimarskiej. Proble-

my wewnętrzne i gospodarcze we Francji i Niemczech oraz odrzucenie we francuskim referendum Traktatu o Konstytucji dla Europy osłabiło moc „tandemu” niemiecko-francuskiego i stworzyło sytuację, w której te dwa największe i najsilniejsze politycznie państwa ponownie szukają bliskich partnerów. Pewne różnice celów politycznych nadal pozostają, ale widoczne są również pola wspólnoty interesów. Do rozwoju Unii Europejskiej konieczna jest współpraca przy rozwiązaniu kwestii Konstytucji, a także granic Unii Europejskiej, wspólnej polityki zagranicznej i sąsiedzkiej oraz polityki energetycznej.

W zakończeniu autor przedstawia cztery możliwe scenariusze rozwoju współpracy weimarskiej: 1) rezygnacja z dalszej współpracy, 2) utrzymywanie współpracy jedynie w wymiarze symbolicznym, 3) Trójkąt Weimarski jako platforma szerszej współpracy dla czterech lub pięciu państw, oraz 4) koncepcja rewitalizacji Trójkąta. Autor obawia się, iż spełni się pierwszy scenariusz – zanik współpracy; rekomenduje natomiast scenariusz czwarty, w ramach którego powstawałyby silne inicjatywy oddolne – organizacje pozarządowe, „małych trójkątów”, a także wspólne trójstronne grupy eksperckie tworzące instytuty typu *think tank*, formułujące zalecenia i opinie dla elit politycznych.

Publikacja profesora Koszela jest godna polecenia i szczególnej uwagi, pozwala czytelnikowi na zrozumienie i zapoznanie się z rozwojem forum ważnej i wyjątkowej współpracy europejskiej, zapoczątkowanej w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku. Prezentowanie argumentów zarówno przeciwników, jak i zwolenników współpracy weimarskiej, a także różnych scenariuszy jej rozwoju daje czytelnikowi możliwość wyrobienia sobie własnej opinii na temat rozumienia bieżących europejskich wydarzeń politycznych w kontekście współpracy trójstronnej Polski, Francji i Niemiec.

Grzegorz Szklarczyk

**СЕРГІЙ ФЕДУНЯК, ЄВРОПЕЙСЬКІ ВИМІРИ БЕЗПЕКИ  
НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ. ФОРМУВАННЯ  
ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ ЗАХОДУ І НОВИХ  
НЕЗАЛЕЖНИХ ДЕРЖАВ, РУТА, [ЧЕРНІВІЦІ 2005; EUROPA  
I EURAZJA JAKO PODSTAWY NOWEGO ZINTEGROWANEGO  
SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA PANEUROPEJSKIEGO, ss. 247]**

Książka napisana przez Sergija Feduniaka i firmowana przez Uniwersytet Państwowy w Czerniowcach jest jedną z pierwszych współczesnych ukraińskich publikacji próbujących w sposób kompleksowy opisać ewolucję systemu bezpieczeństwa na kontynencie eurazjatyckim po zakończeniu „zimnej wojny”.

Opracowanie dzieli się na cztery główne części, w których autor analizuje kolejno zasady teoretyczne tworzenia i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa od początku lat 90. XX w., genezę współczesnych strategii w sferze bezpieczeństwa ogólnego i kontynentalnego, politykę bezpieczeństwa w Europie i na obszarze poradzieckim oraz rolę i miejsce niepodległej Ukrainy w procesie kształtowania się tzw. zintegrowanego systemu bezpieczeństwa.

Celem publikacji nie jest jednak wyłącznie akademicki opis teoretycznych i praktycznych modeli bezpieczeństwa istniejących na obszarze Europy i Eurazji. Autor próbuje bowiem odpowiedzieć jednocześnie na niezmiennie istotne pytanie, czy jest możliwe powstanie w przyszłości zintegrowanego systemu bezpieczeństwa łączącego Europę i obszar poradziecki. Ukraiński politolog bardzo wyraźnie akcentuje, iż kwestia wypracowania takiej swoistej „wspólnej filozofii” bezpieczeństwa dla całej Eurazji ma znaczenie fundamentalne nie tylko w wymiarze kontynentalnym, ale również globalnym, ponieważ rzutuje bezpośrednio na przyszłość systemu stosunków międzynarodowych.

Według Feduniaka, przyszły zintegrowany system bezpieczeństwa będzie składać się z dwóch głównych podsystemów (europejskiego i eurazjatyckiego), które współcześnie funkcjonują nadal w sposób autonomiczny. Obecnie można mówić co

najwyżej tylko o niewielkim zakresie kooperacji i dialogu dwustronnym pomiędzy obu ogniwami. Autor zaznacza, iż dziś jest tu wciąż więcej elementów konkurencji niż współpracy, a sytuację dodatkowo komplikuje coraz wyraźniejsza dominacja podsystemu europejskiego. Zachód, zdaniem Feduniaka, chce osiągnąć poprzez swą politykę na obszarze poradzieckim trzy główne cele, które często wykluczają się wzajemnie. Z jednej strony państwa zachodnie starają się chronić własne interesy geopolityczne na tym obszarze, z drugiej zaś akcentują konieczność utrzymania stabilności całego regionu przy jednoczesnym wymogu przestrzegania przez poszczególne państwa wartości demokratycznych i liberalnych.

Ukraiński politolog mówi wprost, iż podstawą instytucjonalną przyszłego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa na obszarze Eurazji może być jedynie NATO i Unia Europejska przy pewnym niewielkim wsparciu OBWE. Trudno sobie jednak dziś wyobrazić sytuację, w której główne państwo obszaru poradzieckiego, czyli Rosja, godzi się *de facto* na zdominowanie własnej, tzw. tradycyjnej sfery wpływów przez zachodni model bezpieczeństwa zbiorowego.

Zdaniem Feduniaka, w ciągu najbliższych kilkunastu lat możliwe są tu dwa scenariusze rozwoju sytuacji. Pierwszy, w którym budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa polega na utrzymaniu dotychczasowej struktury instytucjonalnej przy jednoczesnej intensyfikacji współpracy pomiędzy podsystemami. W drugim wariancie powstanie nowa formuła instytucjonalna bezpieczeństwa kontynentalnego w wyniku dalszego rozszerzenia NATO i UE o państwa byłego ZSRR. Jednocześnie powinno dojść do zacieśnienia kontaktów na linii Zachód–Rosja i wzrostu znaczenia USA na obszarze poradzieckim.

Zwłaszcza drugi z zakładanych wariantów jest mocno problematyczny i opisywany w nim scenariusz może prowadzić nie tyle do wykreowania nowego systemu bezpieczeństwa, co do destrukcji dotychczasowego *status quo* w tej sferze. Niestety, autor nie pokusił się o to, aby szerzej przedstawić również zagrożenia związane z postulowanym procesem budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa na obszarze Europy i Eurazji.

W związku z tym, iż książka jest dziełem politologa ukraińskiego, nie mogło w niej zabraknąć odniesień do współczesnej Ukrainy. Miejsce i rola tego państwa w systemie bezpieczeństwa kontynentalnego jest jednym z głównym tematów opracowania. Feduniak, pisząc o Ukrainie, uznaje, iż właśnie Kijów może stać się państwem-pomostem pomiędzy podsystemami. Tym samym Ukraina przestanie być tylko i wyłącznie „konsumentem” w sferze bezpieczeństwa i stanie się aktywnym aktorem kształtującym nowe oblicze środowiska międzynarodowego.

Rafał Kęsek

**STANISŁAW SULOWSKI, POLITYKA EUROPEJSKA  
REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC,  
[WYDAWNICTWO ELIPSA, WARSZAWA 2004, ss. 179]**

W 2004 r. ukazała się książka autorstwa Stanisława Sulowskiego *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*. Celem tej publikacji jest przedstawienie niemieckiej polityki europejskiej od okresu jej kształtowania się w powojennej rzeczywistości aż do 2002 r. Książka składa się ze wstępu, dziewięciu rozdziałów i aneksu.

W pierwszym rozdziale przedstawione zostały spory dotyczące kształtu polityki zagranicznej Niemiec po II wojnie światowej. Drugi rozdział poświęcony został polityce powrotu do powiązań z Zachodem (*Westbindung*), która dominowała w czasie rządów Konrada Adenauera.

Problematyka polityki europejskiej Republiki Federalnej Niemiec przedstawiona została w trzecim rozdziale publikacji. Scharakteryzowane zostały także założenia polityki zagranicznej za rządów poszczególnych kanclerzy. Bilansu polityki europejskiej dokonano w czwartym rozdziale.

W kolejnym przedstawiono problemy, które pojawiły się w polityce europejskiej RFN w okresie jednoczenia się Niemiec. Rozdział szósty poświęcony został polityce europejskiej zjednoczonego już państwa – „Republiki Berlińskiej”. Przedstawione zostały przy tym nowe warunki tak wewnętrzne, jak międzynarodowe polityki zagranicznej, a także nowe wyzwania stojące przed niemiecką dyplomacją na początku XXI w.

Na uwagę zasługuje również próba scharakteryzowania europejskiej oraz narodowej tożsamości z perspektywy Niemiec, co stanowi treść siódmego rozdziału. W ósmym rozdziale ukazano miejsce niemieckiego państwa narodowego w integrującej się Europie. Ostatni rozdział przedstawia szanse i bariery europeizacji polsko-niemieckich stosunków.

Aneks zawiera kalendarium wydarzeń, wybrane dokumenty i materiały oraz bibliografię. Książka autorstwa Stanisława Sulowskiego stanowi wyczerpujące opracowanie, będące ważnym studium z zakresu polityki zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec.

*Łukasz Wojcieszak*

**POLACY - NIEMCY. SĄSIEDZTWO Z DYSTANSU,  
POD RED. ANNY WOLFF-POWĘSKIEJ I DIETERA BINGENA,  
[INSTYTUT ZACHODNI, POZNAŃ 2004, ss. 580]**

Publikacja Instytutu Zachodniego *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, wydana w 2004 r. to już drugie tego typu studium podejmujące kompleksowo problematykę relacji polsko-niemieckich<sup>1</sup>. Autorami tekstów są badacze i praktycy na co dzień zajmujący się budowaniem i badaniem wzajemnych relacji polsko-niemieckich. Podnosi to niewątpliwie wartość pracy ze względu na zawarte w niej, a oparte na empirii konkluzje znajdujące się w poszczególnych artykułach. Współautorzy podejmują próbę analizy stosunków polsko-niemieckich oraz sytuacji gospodarczo-społecznej w Niemczech. Wielopłaszczyznowość tej analizy pozwala czytelnikowi ujrzeć szerokie spectrum czynników mających wpływ na wzajemne relacje.

Publikacja składa się z czterech bloków tematycznych, w których autorzy podejmują rozważania na temat różnorodnych aspektów polsko-niemieckiego sąsiedztwa. W ramach rozdziału *Bilans korzyści i protokół rozbieżności* podjęta została próba zarysowania przesłanek rozwoju stosunków polsko-niemieckich (Anna Wolff-Powęska). Problematykę wspólnych interesów i rozbieżności w ramach Unii Europejskiej podejmuje Bogdan Koszel. Opisuje działania Niemiec na rzecz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz przesłanki i konsekwencje *Realpolitik* kanclerza Gerharda Schrödera oraz konfliktu związanego z odmiennym postrzeganiem zapisów Traktatu Konstytucyjnego przez oba te państwa. Autorką tekstu o postrzeganiu Niemiec przez polską opinię publiczną w perspektywie integracji europejskiej jest Elżbieta Stadtmueller. W tekście Krzysztofa Malinowskiego znajdujemy odniesienie do kwestii bezpieczeństwa, stosunku obu państw do udziału w operacjach militarnych za granicą, natomiast kwestie zysków i strat niemieckiej gospodarki omawia

---

<sup>1</sup> Pierwszym studium o podobnym charakterze jest publikacja *Polacy i Niemcy na drodze do partnerskiego sąsiedztwa. Próba bilansu dziesięciolecia 1989-1998*, pod red. D. Bingena i K. Malinowskiego, Poznań 2000.



w swoim artykule Ilona Romiszewska. Dopełnieniem „protokołu korzyści i bilansu rozbieżności” jest analiza doświadczeń pojednania i dialogu Kościołów, dokonana przez Natalię Jackowską.

W rozdziale drugim (*Pułapki normalności*) omówione zostały kwestie związane z konstruowaniem nowej polityki wschodnioeuropejskiej przez Niemcy i Polskę (Dieter Bingen). Podjęto temat relacji politycznych oraz rozliczeń z przeszłością na linii Praga–Berlin i Warszawa–Berlin (Klaus Bachmann), wizerunku Polski i Niemiec w mediach (Beata Ociepka) oraz problematyki związanej z funkcjonowaniem mniejszości niemieckiej w Polsce (Danuta Berlińska). Panoramę przedstawianych w omawianym rozdziale społeczno-gospodarczych aspektów wzajemnych relacji wzbogaca tekst Basila Kerskiego, dotyczący istnienia grupy polskojęzycznej w Niemczech oraz artykuł, w którym autor podejmuje próbę analizy wpływu kontaktów turystycznych na proces porozumienia (Tomasz Budnikowski), jak również tekst na temat funkcjonowania współpracy międzyregionalnej (Ryszarda Formuszewicz).

Toczona od kilku lat debata między polskimi i niemieckimi naukowcami dotycząca roli i wpływu pamięci historycznej narodu polskiego i niemieckiego znalazła swój wyraz w artykułach zawartych w rozdziale trzecim, *Oswajanie pamięci*. Wojciech Pięciak zajął się problematyką pamięci zbiorowej. Do odrzucenia szkodliwego sposobu patrzenia na wzajemne polsko-niemieckie stosunki poprzez pryzmat narodowych interesów nawołuje w swym artykule „*Problem niemiecki*” – „*Problem polski*” Adam Krzemiński. Istotne interesy Polski, Niemiec oraz Unii Europejskiej wobec Kaliningradu przedstawia Andrzej Sakson. Rozdział zamyka tekst Roberta Trąby zawierający analizę roszczeń związanych z utraconymi dobrami kultury po obu stronach.

Istotnym aspektem determinującym stosunki polsko-niemieckie, omawianym w ostatnim rozdziale, *Mity i rzeczywistość*, jest rola stereotypów. Problematykę ich znaczenia dla wzajemnego postrzegania Polaków i Niemców podejmuje Edmund Dymitrów. Jego wywód uzupełnia artykuł ukazujący relacje pomiędzy literaturą, tożsamością narodową i pamięcią kulturową (Hubert Orłowski) oraz tekst przedstawiający obraz Niemca we współczesnej literaturze polskiej (Leszek Szaruga).

Czytelnik, który choć trochę interesuje się otoczeniem międzynarodowym Polski, a zwłaszcza relacjami z zachodnim sąsiadem, powinien sięgnąć po omawianą publikację. Zwłaszcza teraz, kiedy stosunki polsko-niemieckie rozbijają się o rafy niezrozumienia i powierzchownych ocen. Lektura omawianej publikacji może być traktowana jako wprowadzenie w pełną niuansów problematykę stosunków polsko-niemieckich i stanowić punkt wyjścia do prób oceny pozycji Polski i Niemiec we wzajemnych stosunkach.

*Kamila Mazurek*

**MIĘDZYNARODOWE IMPLIKACJE PROCESU INTEGRACJI  
EUROPEJSKIEJ DLA POLSKI I NIEMIEC,  
[DANTE, KRAKÓW 2004, ss. 304]**

Publikacja ta stanowi dorobek konferencji naukowej, która odbyła się w dniach 22–23 września 2004 r. w Ośrodku Konferencyjnym UJ w Przegorzałach koło Krakowa. Na zaproszenie organizatora, którym była Katedra Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej UJ wspierana przez Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, przybyli badacze z wielu ośrodków akademickich z Polski oraz Instytutu Studiów Międzynarodowych i Interkulturowych Uniwersytetu w Bremie. Warto również odnotować udział przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych obu państw: obecny był Naczelnik Departamentu Unii Europejskiej RP – U. Pałasz i Dyrektor 10. Wydziału Politycznego Urzędu Spraw Zagranicznych w Berlinie J. Heimsoeth. Bardzo często zabierali oni głos w dyskusjach (również omówionych w tytułowej publikacji) odbywających się na zakończenie każdego z paneli.

Konferencja przebiegała w czterech panelach tematycznych. W pierwszym omawiano zagadnienie przyszłego kształtu Unii Europejskiej – miejsca i roli Niemiec oraz Polski w europejskim procesie integracyjnym. Koncentrowano się m.in. na problematyce Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, o którym mówili S. Parzymies i U. Liebert. Ciekawe zagadnienia poruszyli również J. J. Węc oraz L. Probst. Drugi panel zajmował się problemem bezpieczeństwa europejskiego i współpracy transatlantyckiej w kontekście relacji Polska–Niemcy–USA. Interesujące były wystąpienia przedstawiające wpływ stosunków z USA na funkcjonowanie WPZiB UE, o czym mówił M. Chorośnicki i T. Łoś-Nowak, R. Zięba i K. Żukrowska. E. Cziomer zwrócił uwagę na wyzwania i problemy współpracy polsko-niemieckiej w poszerzonej już UE w kontekście poruszanego tematu. W trzecim panelu przedstawiono temat wschodniego wymiaru Unii Europejskiej oraz stosunków polsko-niemiecko-rosyjskich. Wiele miejsca poświęcono Obwodowi Kalinigradzkiemu i jego znaczeniu po poszerzeniu UE, o czym mówił M. Smoleń.

Ciekawy referat dotyczący percepcji Rosji przez Polskę i Niemcy wygłosił S. Garsztecki. M. Czajkowski rozwinął zaś temat implikacji członkostwa Polski w UE dla Rosji. Ostatni panel, w którym głos zabrali W. Schlott, K. Sieveking, E. Bojenko-Izdebska i K. Kowalski, dotyczył polityczno-kulturowych i prawnych następstw poszerzenia Unii Europejskiej dla Polski i Niemiec.

Konferencja zakończyła się sukcesem: zaowocowała dalszą współpracą – do kolejnego spotkania doszło w 2006 r. w Bremie w Niemczech. Na tej konferencji skoncentrowano się na nowych tendencjach i w stosunkach polsko-niemieckich po zmianach politycznych w Niemczech i Polsce w wyniku wyborów, które odbyły się w 2005 r. Godny podkreślenia jest duży dorobek merytoryczny, którego dowodzi sprawdzalność hipotez stawianych przez autorów publikacji. Możemy się o tym przekonać czytając po dwóch latach, jakie upłynęły od konferencji, omawianą książkę.

*Marcin Lasoń*

**GERHARD SCHRÖDER, ENTSCHEIDUNGEN  
- MEIN LEBEN IN DER POLITIK, [ISBN 3-455-50014-5, ss. 544]**

Były kanclerz Niemiec znalazł prosty sposób, aby powrócić na scenę polityczną. Napisał książkę. O sobie, karierze politycznej, poglądach i przekonaniach... Schröder zawarł swoje wspomnienia z okresu siedmiu lat kanclerstwa na 544 stronach i zatytułował *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik* („Decyzje. Moje życie w polityce”). Pierwszy nakład książki, wydany przez hamburskie wydawnictwo Hoffmann & Campe, wynosi 160 000 egzemplarzy. Książka trafiła do sprzedaży 26 października. W ciągu zaledwie kilku dni wspomnienia byłego kanclerza znalazły się na liście bestsellerów i zdołały wywołać duże poruszenie, można zaryzykować nawet stwierdzenie o burzy politycznej.

Uwagę od razu zwraca osobisty charakter publikacji (złośliwi twierdzą, że słowo „ja” pojawia się w niej najczęściej). Schröder przyznaje, że nie był przygotowany do przejęcia steru rządów po Helmutie Kohlu, że podczas wojny w Kosowie i Afganistanie oraz w dniu porażki SPD w Nadrenii Północnej-Westfalii, 22 maja 2005 r., cierpiał na bezsenność. Natomiast w sprawach istotnych, takich jak przedterminowe wybory w 2005 r., nie padają żadne konkrety. Były kanclerz utrzymuje jedynie, że pomysł pojawił się samoistnie, a on, oraz przewodniczący SPD Franz Müntefering uznali, że to jedyne właściwe wyjście z trudnej sytuacji. Celem obu polityków miało być udowodnienie, że rządowi zależy przede wszystkim na sprawiedliwości społecznej – wyniki wyborów pokazały jednak, że społeczeństwo nie do końca dało się przekonać albo że, jak podkreśla Schröder, winę za porażkę wyborczą ponoszą szefowie związków zawodowych IG-Metall i Verdi oraz lewica SPD.

Schröder wyraźnie jednak przyznaje się do manipulacji podczas uchwalania Agendy 2010. Niektóre fragmenty tekstu w ogóle nie trafiły do opozycji przed głosowaniem. Broni też postanowień reformy Hartz IV.

Najciekawsze chyba akapity poświęcone zostały niemieckiej polityce zagranicznej i polityce międzynarodowej. W części poświęconej Rosji i wyborom w Cze-

czeniu były kanclerz pisze, że nie było żadnych „dotkliwych nadużyć”. Schröder w ogóle bardzo niewiele uwagi poświęca Czeczenii, a jeszcze mniej zjawiskom łamania praw człowieka w Rosji oraz faktowi, iż Gazprom znajduje się w rękach Putina. Prezydent Putin jest za to wytrwałym pływakiem i świetnym jeźdźcem. Celem rosyjskiego prezydenta jest „rekonstrukcja Rosji jako światowego mocarstwa, które będzie mogło rozmawiać i działać z USA jak równy z równym”. Putin wie, że aby osiągnąć ten cel, musi rozbudować strategiczne, coraz bliższe stosunki z Europą – pisze Schröder. Razem z Chirakiem tworzą swego rodzaju męskie stowarzyszenie, a jeśli Polskę denerwuje „przyjaźń” trzech przywódców, to należy przypisać to złemu nacjonalistycznemu rozwojowi, jaki ma miejsce w tym kraju.

Nie kryje przy tym zadowolenia, że udało mu się przezwyciężyć uprzedzenia USA i Polski do Rosji i doprowadzić do zbliżenia niemiecko-rosyjskiego. „Uprzedzenia wzniecane przez interesy amerykańskiej polityki zagranicznej za kadencji Busha oraz mająca swe źródła w historii awersja Polski do rosyjskiego sąsiada byłyby okropną perspektywą” nie tylko dla stosunków między Rosją i Niemcami.

Opisując przebieg wizyty amerykańskiego prezydenta w Berlinie w kilka miesięcy po atakach Al-Kaidy na USA, zarzuca pośrednio Bushowi, że pretenduje do „posiadania jednej obowiązującej prawdy”. Nie ukrywa także krytycznego stosunku do polityki prezydenta Busha, zarzucając mu ideologizację i brak realizmu politycznego, ale równocześnie określa go jako miłego i otwartego rozmówcę. Schröder podkreśla religijność prezydenta Busha. Taka postawa stawiała się dla byłego kanclerza problematyczna, kiedy powstawało wrażenie, że polityczne decyzje prezydenta USA są wynikiem rozmów z Bogiem. Ten absolutyzm w wypowiedziach Busha wzmocnił sceptycyzm Schrödera wobec rozmówcy z USA.

We wspomnieniach Schrödera ciekawe mogą się okazać uwagi o negocjacjach w sprawie przystąpienia Polski do UE. Wcześniej dał już do zrozumienia, że premier Leszek Miller wykazywał o wiele większe zainteresowanie kwotami mleka dla Polski niż celami integracji europejskiej.

*Gracjana Łakomska*

## **NOTY O AUTORACH**

Ewa Bojenko-Izdebska, dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, autorka publikacji z zakresu problematyki niemcoznawczej.

Erhard Cziomer, prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autor licznych publikacji na temat historii i polityki zagranicznej Niemiec oraz problematyki międzynarodowej.

Sergij Feduniak, dr politologii, docent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Historii, Politologii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Czemiowcach, autor publikacji z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej Ukrainy.

Irena Głuszyńska, dr, st. wykładowca w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, autorka publikacji z zakresu organizacji międzynarodowych.

Bogdan Koszel, prof. zw. dr hab., pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza i Instytutu Zachodniego w Poznaniu, autor licznych publikacji na temat polityki Niemiec oraz integracji europejskiej.

Kai-Olaf Lang, dyplomowany prawnik, ekspert w zespole badawczym Integracja Europejska Fundacji Nauka i Polityka (SWP) w Berlinie, autor wielu ekspertyz i publikacji na temat krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, oraz stosunków polsko-niemieckich.

Ragnar Leunig, dr, były dyrektor Akademii Europejskiej w Bocholt, profesor gościnny uniwersytetów w Nicei oraz Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu; autor wielu publikacji z zakresu problematyki europejskiej i niemieckiej.

Gracjana Łakomska, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, przygotowuje dysertację na temat miejsca USA w polityce zagranicznej Niemiec.

Christian Meier, dyplomowany politolog, ekspert (do 2000 r.) w Instytucie Studiów Wschodnich i Międzynarodowych (BIOST) w Kolonii; w latach 2000–2004 w Fundacji Nauka i Polityka (SWP) w Berlinie; autor licznych ekspertyz i publikacji na temat stosunków niemiecko-rosyjskich.

Beata Molo, dr, pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autorka publikacji z zakresu niemcoznawstwa i stosunków niemiecko-rosyjskich.

Anna Paterek, dr, pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autorka publikacji poświęconych problematyce niemcoznawczej.

August Pradetto, prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Polityki Zagranicznej i Międzynarodowej Krajów Europy Wschodniej w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Bundeswehry im. Helmuta Schmidta w Hamburgu; autor licznych publikacji na temat transformacji i polityki międzynarodowej.

Weronika Priesmeyer-Tkocz, mgr, absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz politologii Instytutu im. Otto Suhra Wolnego Uniwersytetu w Berlinie, gdzie jest aktualnie doktorantką.

Janusz Sawczuk, prof. dr hab., wicedyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego, autor wielu prac z zakresu niemcoznawstwa i polityki europejskiej.

Martin Sieg, dr historii i politologii, wykładowca Wolnego Uniwersytetu w Berlinie i wielu uczelni niemieckich; autor publikacji z zakresu polityki bezpieczeństwa.

Adam Sokołowski, dr, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, autor publikacji z zakresu niemcoznawstwa.

Mieczysław Stolarczyk, dr hab. prof. Uniwersytetu Śląskiego, kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa; autor wielu publikacji na temat polityki zagranicznej Niemiec, Polski i integracji europejskiej.

Helmut Wagner, prof. zw. dr hab., emerytowany pracownik Instytutu im. Otto Suhra Wolnego Uniwersytetu w Berlinie; autor wielu publikacji na temat transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej i polityki niemieckiej.

Janusz Józef Węc, dr hab., kierownik Zakładu Organizacji Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor wielu publikacji z zakresu niemcoznastwa i integracji europejskiej.

Ryszard Zięba, prof. zw. dr hab., kierownik Zakładu Teorii i Historii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, autor licznych publikacji z zakresu polityki bezpieczeństwa i zagranicznej, poświęconych m.in. Unii Europejskiej, Polsce i NATO.



## **KURZINFORMATIONEN ÜBER DIE AUTOREN**

Ewa Bojenko-Izdebska, Dr., Adjunkt am Institut für Politische Wissenschaften und Internationale Beziehungen der Jagiellonen-Universität, Verfasserin mehrerer Publikationen im Bereich der Deutschlandskunde.

Erhard Cziomer, ord. Prof. habil. Dr., Leiter des Lehrstuhles für Internationale Beziehungen der Andrzej Frycz Modrzewski Hochschule Krakau (KSW), Verfasser zahlreicher Publikationen über die Geschichte und Außenpolitik Deutschlands und internationale Problematik.

Sergij Feduniak, Dr. der Politologie, Dozent am Institut für Internationale Beziehungen an der Fakultät für Geschichte, Politologie und Internationale Beziehungen der Universität Czernowitz, Verfasser von Publikationen im Bereich der internationalen Sicherheit und Außenpolitik der Ukraine.

Irena Głuszyńska, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politische Wissenschaften und Internationale Beziehungen der Jagiellonen-Universität, Verfasserin von Publikationen im Bereich der internationalen Organisationen.

Bogdan Koszel, ord. Prof. habil. Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Politische Wissenschaften und Journalistik der Adam Mickiewicz Universität Posen und des Westinstituts in Posen, Verfasser zahlreicher Publikationen über die Politik Deutschlands und die europäische Integration.

Kai-Olaf Lang, Dipl.-Jurist, Experte im Forschungsteam Europäische Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin, Verfasser mehrerer Gutachten und Publikationen über die Länder Mittel- und Osteuropas, darunter Polen und deutsch-polnische Beziehungen.

Ragnar Leunig, Dr., ehem. Leiter der Europäischen Akademie Bocholt, Gastprofessor der Universität Nizza und der Adam Mickiewicz Universität Posen, viele Publikationen im Bereich europäischer und deutscher Problematik.

Gracjana Łakomska, Mag., Doktorandin am Institut für Politische Wissenschaften und Internationale Beziehungen der Jagiellonen-Universität, arbeitet an der Dissertation über die Stellung der USA in der Außenpolitik Deutschlands.

Christian Meier, Dipl.-Politologe, Experte (bis 2000) am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST) in Köln; 2000–2004 in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin, Verfasser zahlreicher Gutachten und Publikationen über deutsch-russische Beziehungen.

Beata Molo, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Andrzej Frycz Modrzewski Hochschule Krakau (KSW), Verfasserin von Publikationen im Bereich der Deutschlandkunde und deutsch-russischen Beziehungen.

Anna Paterek, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Andrzej Frycz Modrzewski Hochschule Krakau (KSW), Verfasserin von Publikationen im Bereich der Deutschlandkunde.

August Pradetto, ord. Prof. habil. Dr., Leiter des Lehrstuhles für Außen- und internationale Politik der Helmut Schmidt Universität der Bundeswehr Hamburg, Verfasser zahlreicher Publikationen über die Transformation und internationale Politik.

Weronika Priesmeyer-Tkocz, Ma., Absolventin des Instituts für Internationale Beziehungen der Universität Breslau und der Politologie des Otto-Suhr-Instituts Berlin, wo sie gerade Doktorandin ist.

Janusz Sawczuk, Prof. habil. Dr., stlv. Leiter des Instituts für Politologie der Universität Oppeln, Verfasser zahlreicher Publikationen im Bereich der Deutschlandkunde und internationalen Politik.

Martin Sieg, Dr. der Geschichte und Politologie, doziert an der FU und anderen deutschen Hochschulen, Verfasser zahlreicher Publikationen im Bereich der Sicherheit.

Adam Sokołowski, Dr., Adjunkt am Institut für Internationale Beziehungen der Universität Breslau, Verfasser von Publikationen im Bereich der Deutschlandkunde.

Mieczysław Stolarczyk, habil. Dr. Prof. an der Schlesischen Universität, Leiter des Instituts für Internationale Beziehungen am Institut für Politische Wissenschaften

und Journalistik, Verfasser mehrerer Publikationen über die Außenpolitik Deutschlands, Polens und europäische Integration.

Helmut Wagner, ord. Prof. habil. Dr., pensionierter Mitarbeiter des Otto-Suhr-Instituts der Freien Universität Berlin, Verfasser zahlreicher Publikationen über die Transformation der Länder Mittel-Ost-Europas und deutsche Politik.

Janusz Józef Węc, habil. Dr., Leiter des Instituts für Internationale Organisationen im Institut für Politische Wissenschaften und Internationale Beziehungen der Jagiellonen-Universität, Verfasser zahlreicher Publikationen im Bereich der Deutschlandskunde und europäischen Integration

Ryszard Zięba, ord. Prof. habil. Dr., Leiter des Instituts für Theorie und Geschichte Internationaler Beziehungen der Universität Warschau, Verfasser zahlreicher Publikationen im Bereich der Sicherheits- und internationalen Politik, darunter der EU, Polens und der NATO.

