

---

---

# Michał M. Kosman

---

---

---

## POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NIEMIEC PO ZIMNEJ WOJNIE. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA PROGRAMOWE

---

### Po zimnej wojnie – pomiędzy kontynuacją a „normalizacją”

Zjednoczenie Niemiec w 1990 r. stało się jednym z najdonioślejszych rezultatów zakończenia zimnej wojny, wpisując się w ciąg procesu odprężenia w stosunkach Wschód-Zachód, takich jak wcześniejsze przemiany w ramach radzieckiej pieriestrojki, demokratyzacja państw Europy Środkowo-Wschodniej, czy późniejszy rozpad ZSRR. Dotychczasowa, charakterystyczna dla „starej” Republiki Federalnej Niemiec, kultura polityczna prześlągnięta silnymi akcentami pacyfizmu i powściągliwości w głoszeniu i forsowaniu własnych interesów na arenie międzynarodowej, musiała zostać skonfrontowana z wyzwaniem wynikającym z nowego porządku międzynarodowego. Proces reunifikacji państwa rodził obawy sąsiadów, że zjednoczone (silniejsze terytorialnie, demograficznie i ekonomicznie) Niemcy ulegną pokusie powrotu na ścieżkę hegemonicznej rywalizacji na Starym Kontynencie. Dobitym tego świadectwem był powściągliwy stosunek przywódców Francji (François Mitterranda) i Wielkiej Brytanii (Margaret Thatcher) do procesu reunifikacji po upadku muru berlińskiego w listopadzie 1989 r.<sup>1</sup> czy stanowisko władz polskich, domagających się udziału w konferencji „2+4” w jej części poświęconej granicom Niemiec<sup>2</sup>.

Ówczesne niemieckie elity polityczne miały pełną świadomość obaw towarzyszących bliższym i dalszym sąsiadom, zaniepokojonym wzrostem potencjału RFN. Skłoniło to ówczesny chadecko-liberalny rząd Helmuta Kohla do dołożenia wszelkich

---

<sup>1</sup> Zob. M. M. Kosman, *Wspólnota Europejska wobec zjednoczenia Niemiec*, „Przegląd Zachodni”, nr 2/2003.

<sup>2</sup> Zob. M. Tomala, *Zjednoczenie Niemiec. Reakcje Polaków*, Warszawa 2000.

starań na rzecz przekonania partnerów z NATO i Wspólnot Europejskich, że zamierza on pielęgnować multilateralną współpracę w ramach tych organizacji oraz wspierać starania na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zawarcie traktatu granicznego z Polską w listopadzie 1990 r. stanowiło z kolei istotny krok definitywnie zamykający spekulacje co do potencjalnego kwestionowania granicy polsko-niemieckiej i prowadzący do normalizacji stosunków z Warszawą<sup>3</sup>. Sukcesem bońskiej dyplomacji zakończyły się również trudne rozmowy ze Związkiem Radzieckim, w których RFN – patrząc w dłuższej perspektywie czasowej – za stosunkowo niewielkie ustępstwa uzyskała praktycznie wszystko, co zamierzała, tj. zgodę na pozostanie zjednoczonych Niemiec w NATO i wycofanie wojsk radzieckich ze wschodnich Niemiec<sup>4</sup>. Nowa sytuacja, w jakiej znalazło się zjednoczone państwo, skłaniała do rozważań nad jego rolą w odmienionych realiach geopolitycznych, na które składały się:

- » czynniki zewnętrzne, tj. zakończenie zimnej wojny, a tym samym znaczny spadek zagrożenia globalnym konfliktem, lecz jednocześnie wzrost zagrożenia konfliktami regionalnymi i destabilizacją otoczenia międzynarodowego Niemiec, wymuszona ostrożność spowodowana obecnością wojsk radzieckich/rosyjskich na wschodzie Niemiec do roku 1994;
- » czynniki wewnętrzne, tj. wzrost potencjału terytorialnego, demograficznego, ekonomicznego (przy wszelkich zastrzeżeniach związanych z koniecznością sanacji gospodarczej byłej NRD).

Splot wymienionych czynników stał się źródłem refleksji nad pożądanym kształtem polityki bezpieczeństwa RFN. W latach zimnej wojny wpisywała się ona w politykę Zachodu pod politycznym przywództwem Stanów Zjednoczonych, hołdując jednocześnie takim aksjomatom, jak pojednanie z Francją i aktywne wspieranie zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych. Po zjednoczeniu natomiast w publicznej debacie i praktyce politycznej dotychczasowe jej wektory musiały zostać poddane konfrontacji z nowymi warunkami polityki międzynarodowej. Właściwych korzeni wewnątrzniemieckiej refleksji na ten temat upatrywać można w dyplomatycznej rozgrywce wokół międzynarodowej interwencji przeciwko Irakowi po jego ataku na Kuwejt i ogłoszeniu aneksji tej bliskowschodniej monarchii w sierpniu 1990 r. Stany Zjednoczone w trakcie przygotowań do konfrontacji

<sup>3</sup> *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy*, Warszawa, 14 listopada 1990 [w:] J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław 1998, s. 198–199. Na temat działań dyplomatycznych prowadzących do traktatu granicznego zob. Z. Mazur, *Polska w procesie jednoczenia Niemiec* [w:] B. Koszel, K. Malinowski, Z. Mazur, *Niemiecka polityka wobec Polski 1990–2010*, Poznań 2012, s. 78–100.

<sup>4</sup> M. M. Kosman, *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989–2009*, Bydgoszcz 2013, s. 77–137.

z agresorem oczekiwały wsparcia wojskowego ze strony sojuszników z NATO. Na te apele pozytywnie zareagował Londyn i Paryż, natomiast Bonn ograniczyło się do wsparcia finansowego („dyplomacja książeczki czekowej”) i wysłania okrętów na Morze Śródziemne oraz jednostek obrony przeciwlotniczej do Turcji<sup>5</sup>. Owa powściągliwość w kwestii udziału wojsk *Bundeswehry* w działaniach bojowych na Bliskim Wschodzie – jakkolwiek poddana krytyce sojuszniczej – miała na tym etapie swoje uzasadnienie w założeniu kontynuacji polityki RFN. Według interpretacji ówczesnych władz niemieckich, Ustawa Zasadnicza nie dopuszczała bowiem operacji zbrojnych *Bundeswehry* poza traktatowym obszarem NATO. Trudno było lekceważyć także negatywny odbiór społeczny ewentualnego udziału Niemiec w antyirackich działaniach bojowych. Kolejnych argumentów dostarczał priorytetowo traktowany przez Bonn proces zjednoczeniowy, który po podpisaniu traktatu przywracającego jedność niemiecką 12 września 1990 r. wszedł w fazę procedur ratyfikacyjnych. Stosunkowo pasywne nastawienie do konfliktu w Zatoce Perskiej podyktowane było pragnieniem uniknięcia jakichkolwiek komplikacji w procesie ratyfikacji traktatu w ZSRR. Pomyślna finalizacja tego procesu w marcu 1991 r. uwolniła w pewnym stopniu Niemcy od dotychczasowych ograniczeń i zrodziła wzrost skłonności do samodzielnych działań na arenie międzynarodowej. Szczególnie spektakularnym przykładem zmian zachodzących w polityce bezpieczeństwa RFN stało się uznanie państwowości Chorwacji i Słowenii w grudniu 1991 r. Tego rodzaju „wyjście przed szereg” spotkało się z bardzo negatywnym odbiorem we Wspólnotach Europejskich i druzgocącą krytyką połączoną z zarzutami o przyczynienie się do eskalacji konfliktu w Jugosławii<sup>6</sup>.

Pierwszym obszerniejszym po zjednoczeniu dokumentem, zawierającym program niemieckiej polityki bezpieczeństwa, stały się *Wytyczne polityki obronnej* opublikowane 26 listopada 1992 r. przez Ministerstwo Obrony. Godna uwagi w tym stosunkowo skromnym, 18-stronicowym dokumencie była konstatacja stwierdzająca poprawę bezpieczeństwa Niemiec po zakończeniu zimnej wojny. Autorzy dokumentu dostrzegali wzrost międzynarodowego znaczenia Niemiec i wynikające zeń zobowiązania: „Jednocześnie jednak musimy na nowo przejąć odpowiedzialność. Nasz kraj, ze względu na jego polityczny i gospodarczy potencjał, pełni kluczową rolę w dalszym rozwoju struktur europejskich. Bez Niemiec niemożliwe jest zintegrowanie narodów wschodnioeuropejskich. Bez Niemiec nie będzie żadnej struktury bezpieczeństwa w Europie i dla Europy”<sup>7</sup> – stwierdzano. W diagnozie sytuacji międzynarodowej dostrzegano ponadto zdecydowany spadek

<sup>5</sup> J. Solak, *Niemieckie siły zbrojne poza granicami kraju*, „Przegląd Zachodni”, nr 1/1998, s. 103–105.

<sup>6</sup> M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 59–60.

<sup>7</sup> *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bonn, 26. November 1992, s. 6 (pkt 17). Poprzednie tego typu dokumenty przygotowane zostały w 1972 r. i 1979 r. Wytyczne polityki obronnej zawierają program zadań i zaleceń dla niemieckich sił zbrojnych, stanowiąc jednocześnie ramy dla kolejnych, szczegółowych dokumentów.

zagrożenia szeroko zakrojonej agresji na Niemcy, położono natomiast nacisk na prawdopodobieństwo mniejszych konfliktów w otoczeniu międzynarodowym, w tym zagrożeń pozamilitarnych, wymagających od Niemiec i ich sojuszników odpowiedniej profilaktyki w zakresie polityki bezpieczeństwa. Dostrzeżono ryzyko płynące z przestrzeni postradzieckiej i konieczność wspierania tamtejszych procesów stabilizacyjnych. Szczególny akcent położono na procesy pogłębiania i rozszerzania integracji europejskiej, umacniania Europy jako aktora globalnego, wspierania stabilizacji na wschód od niemieckich granic, reformę partnerstwa transatlantyckiego i dalszy rozwój instytucji euroatlantyckich. Podkreślono również kolektywny charakter bezpieczeństwa Niemiec, akcentując znaczenie NATO, powstającej właśnie Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej, KBWE i ONZ<sup>8</sup>. Dalsza część poświęcona została roli i zadaniom sił zbrojnych. Polityka obronna miała opierać się, jak dotąd, na powszechnej służbie wojskowej. Do głównych zadań *Bundeswehry* zaliczono obronę Niemiec, ich sojuszników i niemieckich obywateli, wspieranie stabilności militarnej i integracji kontynentu, pokoju i bezpieczeństwa na świecie zgodnie z zapisami Karty Narodów Zjednoczonych oraz pomoc w przypadku katastrof i wspieranie akcji humanitarnych<sup>9</sup>.

Problematyka bezpieczeństwa Niemiec znalazła obszerniejsze odzwierciedlenie w opublikowanej w kwietniu 1994 r. *Białej Księdze*. W zasadzie rozszerzała ona założenia *Wytucznych polityki obronnej* sprzed dwóch lat. Najistotniejszy wydawał się być wniosek o odejściu w przeszłość zagrożenia agresją na szeroką skalę i względnym bezpieczeństwie terytorialnej integralności Niemiec. Jednocześnie z niepokojem odnotowano konflikty w innych częściach Europy, zwłaszcza na obszarze byłej Jugosławii, a także wzrost globalnych zagrożeń, podkreślając potrzebę współdziałania wielu instytucji międzynarodowych na rzecz ich ograniczania i zwalczania<sup>10</sup>.

Szala debaty na temat kontynuacji i zmiany w niemieckiej polityce bezpieczeństwa przechyliła się ku tej drugiej w połowie 1994 r. Rozstrzygnięte pod względem prawnym zostało wówczas zagadnienie związane z dopuszczalnością zaangażowania *Bundeswehry* poza obszarem traktatowym NATO. Problem ten rodził znaczne kontrowersje na niemieckiej scenie politycznej. Rządzący chadecy i liberałowie, zmierzający do stopniowego otwarcia perspektyw dla większego wykorzystania niemieckiego potencjału na rzecz międzynarodowego bezpieczeństwa i zaangażowania narodowych sił zbrojnych *out of area*, zetknęli się ze sprzeciwem bardziej zachowawczych i powściągliwych w tej materii socjaldemokratów i zielonych – *ergo* partii silnie naznaczonych tradycyjnym piętnem pacyfizmu. Wątpliwości natury prawnej zostały rozstrzygnięte

<sup>8</sup> Tamże, s. 7–11.

<sup>9</sup> Tamże, s. 16.

<sup>10</sup> *Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994.

wraz z werdyktem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) z 12 lipca 1994 r. Trybunał skupił się na wykładni kilku budzących spory interpretacyjne artykułów Ustawy Zasadniczej (art. 24 ust. 2, art. 87a, art. 57 ust. 2). Gremium to zakomunikowało o zgodności z Ustawą Zasadniczą RFN udziału niemieckich formacji zbrojnych poza obszarem NATO, włącznie z operacjami o charakterze bojowym, pod warunkiem działania z mandatu NATO, UE lub ONZ<sup>11</sup>.

Werdykt Trybunału miał przełomowe znaczenie, uwalniające niemiecką politykę bezpieczeństwa z okowów samoograniczenia i stworzył konstytucyjne ramy dla większego zaangażowania wojskowego RFN na arenie międzynarodowej, a tym samym uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów międzynarodowego bezpieczeństwa i odejścia od „dyplomacji książeczki czekowej”. Tym samym Niemcy uczyniły miłowy krok w kierunku „normalizacji” swej polityki zagranicznej, tj. nabierania odwagi w artykulacji własnych interesów i większej aktywności międzynarodowej, na miarę własnego potencjału i możliwości<sup>12</sup>.

## Wytyczne polityki obronnej z 2003 r.

Ewolucja zagrożeń na arenie międzynarodowej wymusiła odpowiednie działania dostosowawcze niemieckiej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Ataki terrorystyczne na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 r., amerykańska „wojna z terroryzmem”, czy wreszcie atak na Irak i pogłębienie rozdźwięków transatlantyckich na tle polityki USA stworzyły nową jakościowo sytuację w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. W tych okolicznościach 21 maja 2003 r. opublikowane zostały *Wytyczne polityki obronnej*, stanowiące kolejny niemiecki dokument programowy obejmujący problematykę bezpieczeństwa. Co istotne, krytyczne spojrzenie na unilateralizm amerykańskiej polityki zagranicznej nie stanęło na przeszkodzie zapisom o priorytetowym znaczeniu stosunków transatlantyckich w niemieckiej polityce bezpieczeństwa. Zakres zadań polityki obronnej i samej *Bundeswehry* w dużym stopniu pokrywał się z zapisami poprzednich dokumentów. Istotna natomiast była konstatacja o odmienionej sytuacji międzynarodowej, akcentowanie zaniku niebezpieczeństwa zmasowanego ataku na Niemcy i wzroście takich zagrożeń jak terroryzm, broń masowego rażenia, kryzysy i konflikty regionalne. Podkreślono ogromne zmiany, jaki zaszły na arenie międzynarodowej w ostatniej dekadzie, wymuszając liczny wzrost zadań angażujących

<sup>11</sup> *Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen internationale Einsätze der Bundeswehr, verkündet in Karlsruhe am 12. Juli 1994*, „Europa Archiv”, nr 15/1994, s. D428-D431.

<sup>12</sup> Szerzej zob. W. Pięciak, *Niemcy. Droga do normalności. Polityka zagraniczna RFN od wojny o Kuwejt do wojny o Kosowo*, Warszawa 2000.

niemieckie siły zbrojne<sup>13</sup>. Znakiem przemian były zapisy definiujące pojęcie obrony, która „dziś jednak obejmuje coś znacznie więcej, aniżeli tradycyjną obronę granic państwowych. Nasze bezpieczeństwo zapewniane jest także na innych obszarach Ziemi. W dzisiejszym świecie nie ma już żadnych narodowych oaz spokoju. Obrony nie można już ograniczać geograficznie”<sup>14</sup>.

## Biała Księga z 2006 r.

Kolejnym kluczowym dokumentem programowym stała się *Biała Księga* z 25 października 2006 r. Jej opublikowanie stało się pilną potrzebą czasu – od poprzedniej wszakże minęło już dwanaście lat, co oznaczało dezaktualizację niektórych treści. Ówczesny minister obrony, Franz-Jozef Jung, we wstępie do dokumentu nawiązał do tego faktu, zauważając że w centrum zainteresowania poprzedniej *Białej Księgi* stały „zadania Bundeswehry związane z odzyskaniem jedności państwowej naszego kraju, zmiany sytuacji w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego po zakończeniu konfliktu Wschód-Zachód. (...) Ramowe warunki bezpieczeństwa od tego czasu uległy zasadniczej zmianie. Bundeswehra przeszła największą przemianę w swojej historii. Staje się ona armią coraz bardziej zaangażowaną. Dziś Bundeswehra pełni służbę w interesie naszego kraju na Bałkanach, w Afganistanie, Libanie, w Afryce i na Kaukazie”<sup>15</sup>.

Ogólne ujęcie głównych celów niemieckiej polityki bezpieczeństwa w zasadzie nie uległo zmianie. Wśród nich wymieniono zatem:

- » pielęgnowanie prawa, wolności, demokracji, bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli i ich ochrona przed zagrożeniami;
- » stanie na straży suwerenności i nienaruszalności terytorium państwa;
- » zapobieganie regionalnym kryzysom i konfliktom, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu Niemiec;
- » stawianie czoła globalnym wyzwaniom, zwłaszcza terroryzmowi międzynarodowemu i proliferacji broni masowego rażenia;
- » stanie na straży praw człowieka i wzmacnianie ładu międzynarodowego w oparciu o prawo międzynarodowe;

<sup>13</sup> *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin, 21. Mai 2003.

<sup>14</sup> Tamże 12.

<sup>15</sup> *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, den 25. Oktober 2006, s. 4.

- » wspieranie niezakłóconego handlu międzynarodowego i zasypywanie przepaści pomiędzy uboższymi i zamożniejszymi regionami<sup>16</sup>.

Drugą obszerną grupą treści zawartych w *Białej Księdze* – obok zdefiniowania fundamentów niemieckiej polityki bezpieczeństwa – stanowiły zagadnienia związane z rolą Bundeswehry jako instrumentu niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Do jej najważniejszych zadań w tej roli zaliczono:

- » zapobieganie konfliktom i zwalczanie kryzysów na arenie międzynarodowej, włącznie ze zwalczaniem terroryzmu;
- » wspieranie sojuszników;
- » ochronę Niemiec i ich obywateli;
- » działania ratunkowe i ewakuacyjne;
- » partnerstwo i współpracę;
- » świadczenie pomocy np. w sytuacji katastrof naturalnych<sup>17</sup>.

Fundamentem niemieckiej i europejskiej polityki bezpieczeństwa – zgodnie z *Białą Księgą* – pozostawało partnerstwo transatlantyckie w ramach NATO, stanowiące „najsilniejszą kotwicę niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obrony”<sup>18</sup>. Z kolei Unii Europejskiej przypisano rolę promotora stabilności politycznej, bezpieczeństwa i dobrobytu dla Niemiec i pozostałych państw członkowskich. W dokumencie jednocześnie dostrzeżono niedostatki w rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, kładąc nacisk na zlikwidowanie tego deficytu i konieczność zwiększenia wkładu UE we własne bezpieczeństwo<sup>19</sup>. *Biała Księga* zdawała się przypisywać NATO roli głównego podmiotu rozstrzygającego problemy bezpieczeństwa przy użyciu środków militarnych, podczas gdy w przypadku UE eksponowano stosowanie narzędzi zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Prowadziło to do wniosków o priorytetowej roli NATO i USA w likwidowaniu zagrożeń<sup>20</sup>.

Zasadnicza różnica w porównaniu z *Białą Księgą* z 1994 r. polegała na gruntownej zmianie sytuacji w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Po zamachach na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 r. nastąpiło zwiększenie akcentu na zwalczanie terroryzmu. Inne istotne okoliczności wiązały się z groźbą proliferacji broni nuklearnej, zagrożeniami ze strony państw upadłych oraz konfliktami wewnętrznymi, zarówno w Europie, jak i w Azji i Afryce. Podkreślano też relatywny spadek znaczenia militarnych środków bezpieczeństwa – siła wojskowa, stanowiąca w latach

<sup>16</sup> Tamże, s. 9.

<sup>17</sup> Tamże, s. 12.

<sup>18</sup> Tamże, s. 30.

<sup>19</sup> Tamże, s. 40–43.

<sup>20</sup> *Gut, aber nicht gut genug. Das neue sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesrepublik Deutschland*, Gütersloh, Bertelmanns Stiftung, Oktober 2006, s. 8–9.

zimnej wojny fundament polityki bezpieczeństwa, odtąd stawała się jednym z jej narzędzi obok zdolności cywilnych. Zapobieganie konfliktom na arenie międzynarodowej zdawało się zyskiwać akcent silniejszy, aniżeli obrona własnego terytorium RFN, w warunkach pozimnowojennych relatywnie niezagrażonego konfliktem na większą skalę. W zadaniach tych szczególne znaczenie przypisano mechanizmom „sieciovego bezpieczeństwa” (*vernetzte Sicherheit*), zawierającego w sobie postulat ścisłego współdziałania zarówno podmiotów wewnętrznych, takich jak poszczególne resorty bądź kraje związkowe, a także zewnętrznych (państw, organizacji międzynarodowych)<sup>21</sup>.

W specjalistycznych ocenach *Białej Księgi* zwracano m. in. uwagę na pewne jej niedostatki, jak choćby skoncentrowanie się na problemie terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia i jednocześnie pominięcie zjawiska przesunięć w globalnej architekturze bezpieczeństwa, tj. wzrostu znaczenia Chin i Indii, a tym samym przesuwania się jej punktu ciężkości z przestrzeni atlantyckiej ku pacyficznej. Zarzucano także nieprecyzyjne określenie niemieckich interesów bezpieczeństwa<sup>22</sup>.

## Wytyczne polityki obronnej z 2011 r.

Najnowszy ramowy dokument programowy, odnoszący się do polityki obronnej Niemiec, stanowią *Wytyczne polityki obronnej* z 27 maja 2011 r. W drugiej jej części (*Strategische Sicherheitsumfeld*) pojawia się – podobnie jak w poprzednich latach – założenie, iż atak na terytorium państwa przy użyciu konwencjonalnych środków wojskowych jest wysoce nieprawdopodobny. Największe niebezpieczeństwa upatrywać zaczęto natomiast w upadłych państwach, terroryzmie międzynarodowym, dyktatorskich reżimach, przestępczości zorganizowanej, zmianach klimatycznych, problemach surowcowych, migracyjnych, epidemiach oraz zagrożeniach dla infrastruktury. Wyeksponowano fakt – jak się wydaje, niedostatecznie zaakcentowany w *Białej Księdze* z 2006 r. – pojawiania się nowych mocarstw regionalnych i wynikających z tego implikacji dla międzynarodowego bezpieczeństwa.

Godne uwagi jest spostrzeżenie, że współcześnie zasadniczym problemem nie jest siła, lecz słabość państw. Rosnąca liczba państw upadłych niesie ze sobą konflikty wewnętrzne oddziałujące destabilizująco na sąsiednie państwa, przejawiające się kryzysami humanitarnymi, migracjami, przestępczością ponadgraniczną i terroryzmem. Rozwój technologiczny, oprócz oczywistych zalet, stanowi również źródło zagrożeń w postaci cyberterroryzmu. Silny akcent położono także na możliwość dyfuzji broni masowego rażenia i dostania się jej w niepowołane ręce. W *Wytycznych* podkreślono również niebezpieczeństwa wynikające z coraz większej swobody przepływu towarów i usług, takie jak

<sup>21</sup> Tamże, s. 25–26.

<sup>22</sup> *Gut, aber nicht gut genug. Das neue sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesrepublik Deutschland*, Gütersloh, Bertelmanns Stiftung, Oktober 2006, s. 6.



rozprzestrzenianie się materiałów niebezpiecznych bądź epidemii. Duży nacisk położono na zmiany klimatyczne, objawiające się w wielu państwach deficytem wody, zmuszającym do migracji powodujących narastanie potencjału konfliktów społecznych. Podobnie konfliktogenne konsekwencje niosą ze sobą problemy z dostępem do surowców, zakłócenia na szlakach przesyłowych, a tym samym możliwość niedoboru energii<sup>23</sup>.

Trzecia część *Wytycznych* zawiera zestawienie głoszonych przez autorów wartości, celów i interesów w polityce obronnej. Odwołując się do zasad demokratycznych i prawa międzynarodowego, międzynarodowej odpowiedzialności Niemiec, stawiając sobie za cel ochronę obywateli, integralności terytorialnej, *Wytyczne* w zasadzie powtarzają zapisy wcześniejszych dokumentów. Podobnie jest w przypadku głównych punktów odnoszących się do niemieckich interesów bezpieczeństwa – zapobiegania konfliktom potencjalnie zagrażającym Niemcom i ich sojusznikom, wzmocnienia bezpieczeństwa w przestrzeni europejskiej i transatlantyckiej, wspierania demokracji, praw człowieka i wolnego handlu. Położono nacisk na działania zmierzające do „trzymania kryzysów i konfliktów na dystans” (*Krisen und Konflikten auf Distanz halten*), dopuszczając w tym celu stosowne działania *Bundeswehry*, włącznie z możliwością prowadzenia akcji ewakuacyjnych. Zakwestionowano jednocześnie tradycyjny podział na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne, postulując międzyresortowe i wieloaspektowe podejście do ich rozwiązywania, przy pomocy instrumentów politycznych i dyplomatycznych, jak i gospodarczych, policyjnych, humanitarnych i militarnych<sup>24</sup>.

Czwarta część odnosi się do pozycji i sfery odpowiedzialności Niemiec w przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego i światowego. Wyraźnie zaznacza się w niej aksjomat multilateralnego i kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów międzynarodowych poprzez wskazanie głównych instytucji bezpieczeństwa w dalszym i bliższym otoczeniu Niemiec. Na pierwszym miejscu wśród nich wymieniono ONZ, kładąc nacisk na jej odpowiedzialność za zadania z zakresu dyplomacji prewencyjnej, rozwiązywania konfliktów, walkę z ubóstwem, umacnianie prawa międzynarodowego i praw człowieka – jako celów przyświecających także niemieckiej polityce bezpieczeństwa. Jednocześnie dowartościowano OBWE jako organizację regionalną w ramach systemu Narodów Zjednoczonych, która powinna stanowić podmiot efektywnej współpracy z ONZ, NATO i UE. Najobszerniej w tej części potraktowano jednak NATO, jako „rdzeń naszych wysiłków na rzecz obronności, solidarności sojuszniczej”, dodając że wkład w działania sojuszu „jest elementem niemieckiej racji stanu”<sup>25</sup>. Nieodzownym elementem bezpieczeństwa europejskiego jest dalsze zaangażowanie Stanów Zjednoczonych, co wymaga „utrzymania

23 *Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin, 27 Mai 2011, [www.bmvg.de](http://www.bmvg.de), s. 1–4.

24 Tamże, s. 4–6.

25 Tamże, s. 7

wyjątkowej jakości stosunków transatlantyckich<sup>26</sup>. Odwołano się do najnowszej koncepcji strategicznej NATO z roku 2010, ocenianej jako dokument elastycznie dopasowujący się do nowych zagrożeń, takich jak ataki w przestrzeni cybernetycznej. NATO pozostaje również sojuszem dysponującym możliwością odstraszenia nuklearnego, co zostało szczególnie wyeksponowane w *Wytycznych*. I wreszcie, *last but not least*, dokument nawiązał do rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w ramach UE. Podobnie jak w *Białej Księdze*, zaakcentowano odpowiedzialność UE w zakresie rozwiązywania problemów bezpieczeństwa zarówno cywilnymi, jak i militarnymi środkami (działania prewencyjne, zarządzanie kryzysowe, zaangażowanie po konfliktach), także przy użyciu instrumentów leżących w dyspozycji NATO. Charakterystycznym elementem dokumentu stało się do wartościowanie współpracy niemiecko-francuskiej w rozwoju polityki bezpieczeństwa na Starym Kontynencie<sup>27</sup>.

Kolejne części *Wytycznych* zawierają treści związane z *Bundeswehrą*. Dokument powierza niemieckim siłom zbrojnym misję ochrony państwa i jego obywateli, zapewnienia zdolności do działań zewnętrznych państwa, wnoszenia wkładu do obrony sojuszniczej, stabilności i partnerstwa międzynarodowego oraz wspierania współpracy międzynarodowej i integracji europejskiej. W odrębnym punkcie doprecyzowano zadania *Bundeswehry*, wśród których znalazły się:

- » zadania obronne w ramach NATO;
- » zapobieganie konfliktom i zwalczanie kryzysów międzynarodowych włącznie ze zwalczaniem terroryzmu;
- » udział w zadaniach wojskowych w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony;
- » działania z zakresu obrony narodowej na obszarze Niemiec, pomoc na wypadek katastrof naturalnych i na rzecz ochrony kluczowej infrastruktury;
- » akcje ratownicze, ewakuacyjne i uwalniania zakładników poza granicami Niemiec;
- » kooperacja i partnerstwo na rzecz wspierania integracji międzynarodowej i globalnego bezpieczeństwa;
- » pomoc humanitarna poza granicami kraju<sup>28</sup>.

W dalszej części dokumentu rozwinięte zostały treści związane z dyspozycyjnością *Bundeswehry* do działań w ramach poszczególnych organizacji międzynarodowych (NATO, UE, ONZ). Niemiecki wkład w budowę sił odpowiedzi NATO (*NATO Response*

<sup>26</sup> Tamże, s. 8.

<sup>27</sup> Tamże, s. 7–9.

<sup>28</sup> Tamże, s. 11–12.

Force) i grup bojowych (*battle groups*) UE oraz personalne zasilanie ONZ powinno stanowić fundament udziału w tworzeniu stabilnej konstrukcji bezpieczeństwa w otoczeniu międzynarodowym. W sytuacji obrony państwa zaakcentowano konieczność wykorzystania wszystkich stojących do dyspozycji sił, włącznie z rezerwistami<sup>29</sup>. Dla efektywnej realizacji tych celów za niezbędne uznano utrzymanie wysokiego poziomu zdolności do działań *Bundeswehry* oraz odpowiednich zasobów kadrowych, także w odniesieniu do pracowników cywilnych. Zaakcentowano, że w aktualnej sytuacji międzynarodowej nie jest już konieczne utrzymywanie obowiązku zasadniczej służby wojskowej, co stanowiło argument na rzecz poprawy jakościowego aspektu personelu wojskowego, elastyczności w jego pozyskiwaniu i kształtowaniu zadań. Dowartościowano jednocześnie znaczenie zasobów rezerwy jako niezbędnego uzupełnienia stałej armii w określonych sytuacjach, powtarzając znany z wcześniejszych lat aksjomat związany z postrzeganiem żołnierza i rezerwisty jako „obywatela w mundurze”, swoistego pośrednika pomiędzy armią a społeczeństwem.

Przedostatni punkt *Wytycznych* poświęcono zapewnieniu odpowiedniej bazy materialnej dla sił zbrojnych, w tym zasobów finansowych i przemysłowych. W ostatnim, dziesiątym punkcie (*Selbstverständnis der Bundeswehr*), położono akcent na odpowiednie kształtowanie sfery psychologicznej żołnierzy i cywilnych pracowników *Bundeswehry*, którzy powinni być świadomi zadań stojących przed nimi, zgodnie z zasadą zakotwiczenia sił zbrojnych w społeczeństwie<sup>30</sup>.

## Ewolucja niemieckiej polityki bezpieczeństwa – uwagi końcowe

Po zakończeniu zimnej wojny, co można potraktować jako proces rozciągnięty w latach 1985–1991, społeczność międzynarodowa stanęła w obliczu gruntownej zmiany charakteru wyzwań dla międzynarodowego bezpieczeństwa. Wyraźnej redukcji uległo zagrożenie globalnym konfliktem z udziałem dużych mas wojska operujących na lądzie, wodzie i w powietrzu, z użyciem różnych rodzajów broni, także nuklearnej. Zawężeniu uległo także tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa, jako wolność od zagrożenia bezpośrednim atakiem na terytorium państwowe i naruszenia integralności terytorialnej. Interpretacja terminu bezpieczeństwo uległa rozciągnięciu na inne sektory aktywności ludzkiej (bezpieczeństwo polityczne, społeczno-kulturowe, ekonomiczne, ekologiczne, energetyczne)<sup>31</sup>, zaś redukcja dawnych zagrożeń zrównoważona została (w negatywnym sensie) przez nowe. Dotychczasowe pojmowanie fundamentów bezpieczeństwa oraz obrony i wynikające stąd dotychczasowe

<sup>29</sup> Tamże, s. 12–13.

<sup>30</sup> Tamże, s. 15–20.

<sup>31</sup> Zob. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 71–103.

strategie państw nie nadążały za narastaniem i rozprzestrzenianiem się patologii życia międzynarodowego. Do głównych wyzwań pozimnowojennego świata wypadało zaliczyć konflikty lokalne, terroryzm międzynarodowy w nowej odsłonie, problem proliferacji broni masowego rażenia (zwłaszcza jądrowej), słabość państw i pojawienie się kategorii dysfunkcyjnych państw upadłych, narastające nierówności rozwojowe, nielegalne migracje i towarzyszące im zagrożenia, przestępczość międzynarodowa.

Odmienne okoliczności, jakie pojawiły się w stosunkach międzynarodowych po zakończeniu zimnej wojny, z czasem wymusiły modyfikację nastawienia do głównych wyzwań bezpieczeństwa na poziomie narodowym i międzynarodowym oraz odpowiedniego dostosowania doktryn w zakresie bezpieczeństwa i obrony, co znajdowało odzwierciedlenie w stosownych dokumentach. Sytuację Niemiec dodatkowo modyfikował fakt, że po zjednoczeniu nastąpił znaczny przyrost ich zasobów terytorialnych, demograficznych i ekonomicznych. Fakt ten postawił pod znakiem zapytania perspektywę dalszego podążania dotychczasową ścieżką polityki zagranicznej RFN, splecionej zasadą samoograniczenia, będącej *de facto* funkcją polityki Zachodu. Odbiciem tych dylematów stała się alternatywa pomiędzy kontynuacją a zmianą (*Kontinuität oder Wandel*) niemieckiej polityki zagranicznej (republika bońska *versus* republika berlińska). Na płaszczyźnie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego Niemcy w związku z tym musiały znaleźć odpowiedni balans pomiędzy sprzecznymi wizjami – z jednej strony dotychczasową polityką ograniczonej aktywności międzynarodowej podyktowaną obawami przed powrotem do tendencji hegemonicznych, z drugiej zaś oczekiwaniami wzięcia na swoje barki większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, na miarę własnego potencjału.

Dylematy te znalazły swój wyraz w wewnątrzniemieckiej debacie na temat granic zewnątrzpolitycznego zaangażowania Niemiec, włącznie z wyjściem sił zbrojnych poza dotychczasowe ograniczenia i skalą ich użycia poza granicami kraju. O ile tuż po zjednoczeniu siłą inercji dominowała kontynuacja (począwszy od zdystansowanego stosunku do operacji antyirackiej w roku 1991), tak z czasem chadecko-liberalna koalicja zaczęła oswajać opinię publiczną z perspektywą większej aktywności Niemiec na arenie międzynarodowej. Przekroczenie swoistego Rubikonu nastąpiło wraz z werdyktem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 1994 r., który otworzył furtkę prawną do aktywniejszych działań wojskowych *out of area*. W efekcie nastąpił wzrost zaangażowania na Bałkanach, włącznie z udziałem w operacjach bojowych NATO przeciwko Jugosławii w 1999 r. Procesy te oznaczały stopniowe uwalnianie się od pielęgnowanej wcześniej koncepcji „mocarstwa cywilnego” (*Zivilmacht*), odwołującego się dotąd niemal wyłącznie do miękkich środków oddziaływania (*soft power*) i dryfowanie w kierunku „normalizacji” (*Normalisierung*), tj. aktywnych działań zewnątrzpolitycznych na miarę własnych możliwości.

Przemiany zachodzące na arenie międzynarodowej i pozycji Niemiec znajdowały swoje odbicie w kolejnych dokumentach programowych. O ile początkowo duży akcent położony był na integrację sił zbrojnych po zjednoczeniu Niemiec, charakterystykę nowych zagrożeń i kontynuację multilateralnych zobowiązań, o tyle dokumenty publikowane w XXI wieku, w dobie „wojny z terroryzmem”, coraz odważniej manifestowały gotowość aktywności międzynarodowej włącznie z działaniami *Bundeswehry*. Istotny moment przełomowy nadszedł wraz z amerykańskimi przygotowaniem i wreszcie samą wojną przeciwko Irakowi. Zajęcie jednoznacznie krytycznego stanowiska wobec amerykańskich działań opartych na filozofii unilateralizmu wykowało przepaść pomiędzy Waszyngtonem a Berlinem i Paryżem, stanowiąc świadectwo przekroczenia kolejnej granicy na drodze „usamodzielniania się” niemieckiej polityki zagranicznej. Był to pierwszy w historii RFN przypadek tak demonstracyjnego krytycyzmu wobec polityki Waszyngtonu. Przejściowe spory nie pozostały bez śladu. Z jednej strony Niemcy wpisywały się w sposób myślenia, zgodnie z którym w dobie globalizacji i swoistej deterytorializacji państwa, o własne bezpieczeństwo należy troszczyć się także tysiące kilometrów od ojczyzny (*vide* słowa byłego ministra obrony Petera Strucka o niemieckim zaangażowaniu w Hindukuszu w celu obrony interesów RFN – dla uzasadnienia udziału w operacji ISAF na terenie Afganistanu), z drugiej zaś – większa niezależność od sojusznika zza Atlantyku wyrażała się m. in. unikaniem zaangażowania w działania bojowe formacji *Bundeswehry* stacjonujących w północnej części Afganistanu w ramach natowskiej operacji ISAF. Z kolei miarą aktywności w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony był fakt, że RFN oddała swoje oddziały do kilku unijnych grup bojowych (*battle groups*). Zauważano jednocześnie, że prawny wymóg uzyskania zgody *Bundestagu* na każdorazowy udział wojsk niemieckich w operacjach UE powodował pewien rodzaj napięcia pomiędzy wymogami efektywnego i szybkiego postępowania a ograniczeniami wynikającymi z konieczności uzyskania prawnej legitymacji do działania<sup>32</sup>. Stanowisko Niemiec w pierwszej dekadzie XXI wieku wykazało znaczną powściągliwość w kwestii angażowania grup bojowych ze swoim udziałem i obawy przed nieprzewidywanymi konsekwencjami zbyt szybkiego rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony<sup>33</sup>. Niemiecka polityka zagraniczna niewątpliwie zatem przeszła ewolucję prowadzącą ku większej asertywności

<sup>32</sup> Ch. Mölling, *EU-Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier der FG 2, 05.2007, März 2007, s. 11.

<sup>33</sup> Tak było choćby w przypadku francuskiej propozycji z 2008 r. wysłania grupy bojowej do Konga. Nie doszło do tego z powodu niemieckich i brytyjskich obaw o długotrwałe uwikłanie się w tamtejszy konflikt: C. Mayor, Ch. Mölling, *EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, SWP-Studie 22, August 2010, s. 22–23.

i akcentowaniu własnych interesów<sup>34</sup>. Kolejnym potwierdzeniem takiej postawy było wstrzymanie się w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w głosowaniu nad rezolucją dopuszczającą użycie stosownych środków na rzecz ochrony ludności cywilnej (która w praktyce sankcjonowała użycie siły przeciwko libijskim wojskom Muhammara Kadhafiego), nakładającą embargo na dostawy broni do tego kraju i ustanawiającą strefę zakazu lotów<sup>35</sup>.

Innym świadectwem przemian, jakie nastąpiły w związku z zakończeniem zimnej wojny i zmianą charakteru wyzwań dla bezpieczeństwa, było narastające stopniowo przekonanie o konieczności modyfikacji sił zbrojnych poprzez ich redukcję i zarazem profesjonalizację. Jednym z najbardziej spektakularnych przejawów tych tendencji stała się rezygnacja z obowiązkowej służby wojskowej. Prawny fundament pod tę decyzję dała ustawa o zmianie przepisów prawnych dotyczących obronności z 28 kwietnia 2011 r., która weszła w życie 1 lipca 2011 r.<sup>36</sup> Wraz z tą ostatnią datą wstrzymany został powszechny obowiązek służby wojskowej. Wspomniana ustawa dokonała zmian w ustawie o obowiązkowej służbie wojskowej, zaznaczając że jej stosowne przepisy (artykuły 3–53) odnoszą się do stanu napięcia i obrony (*Spannungs- und Verteidigungsfall*)<sup>37</sup>. Oznaczało to, że powszechny pobór w takich sytuacjach może zostać wznowiony.

Niemiecka polityka bezpieczeństwa przeszła od chwili zjednoczenia znaczącą ewolucję. Jej istotnym składnikiem było odejście od zimnowojennych dylematów związanych z zagrożeniem wyniszczającym konfliktem na wielką skalę, potencjalnie angażującym duże liczebnie armie i toczącym się głównie w Europie, co wpisywało się w ogólny trend dominujący w krajowych strategiach bezpieczeństwa po zimnej wojnie. Jednocześnie specyfiką niemiecką okazało się odchodzenie od polityki samoograniczania, przywracanie świadomości własnego potencjału i dążeń do prowadzenia polityki międzynarodowej na jego miarę, co znajduje swoje odzwierciedlenie w przytaczanych dokumentach budujących ramy niemieckiej polityki bezpieczeństwa.

<sup>34</sup> Uwagi na ten temat zob. P. Bender, *Deutsche Außenpolitik: Vernunft und Schwäche*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 43/2008, s. 4.

<sup>35</sup> Krytyczne uwagi na temat tej decyzji zob. Ch. Hacke, *Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 39/2011, s. 50–53. Treść rezolucji: Resolution 1973 (2011) adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011.

<sup>36</sup> *Gesetz zur Änderung wehrrechtlicher Vorschriften 2011 (Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 – Wehr-RÄndG 2011) vom 28. April 2011*, „Bundesgesetzblatt” I, nr 19, 02.05.2011, s. 678–686.

<sup>37</sup> Ustawa o obowiązku służby wojskowej, zob. *Wehrpflichtgesetz (WPfLG)*, „Bundesgesetzblatt” I, nr 45, 26.08.2011, s. 1731–1747.

## German security Policy after the Cold War. Main program issues

### Summary

The unification of Germany proved to be one of the most important results of the Cold War. It raised concerns about the future of German foreign and security policy. There were doubts as to whether a temptation to return to old, fully independent policy and loosening of the transatlantic ties will emerge. These fears proved to be exaggerated. West Germany essentially continued the previous policy before 1990, although the growing potential of the state after the unification helped to strengthen the sense of responsibility for solving problems of international security and greater emancipation in this field. The paper focuses on program documents and the implementation of German security policy after the Cold War.

**Keywords:** Germany, unification of Germany, security policy, European Union, NATO, UN, European Security and Defense Policy, Defense Policy Guidelines, White Book, Bundeswehr, Federal Constitutional Court, transatlantic partnership, terrorism, proliferation of weapons of mass destruction.