

Krzysztof Malinowski

**DEBATA O ODPOWIEDZIALNOŚCI NIEMIEC
ZA SPRAWY MIĘDZYNARODOWE I WARUNKACH
UDZIAŁU BUNDESWEHRY W OPERACJACH ZAGRANICZNYCH**

Wprowadzenie

Ożywienie debaty o potrzebie większego zaangażowania międzynarodowego Niemiec od 2014 r. można łączyć z różnymi okolicznościami. Z pewnością asumpt dała nie tylko sama zmiana koalicji rządzącej i objęcie władzy przez koalicję CDU/CSU/SPD w 2013 r. Aktywne działania rządów kanclerz Merkel w trakcie kryzysu w strefie euro umocniły przywódczą rolę Niemiec w UE, a także przyczyniły się do zwiększenia aspiracji niemieckich elit politycznych. Ponadto ważną determinantą debaty były postępujące uwarunkowania globalne polityki zagranicznej Niemiec. Istotnym impulsem była również narastająca wcześniej w środowiskach eksperckich krytyka poprzedniego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego (FDP), głównie ze względu na jego negatywne stanowisko wobec udziału Niemiec w operacji NATO w Libii w 2011 r. Naraziło to rząd Merkel na zarzuty o brak solidarności sojuszniczej ze strony głównych partnerów w NATO. W niemieckich elitach politycznych, a przede wszystkim w obu dużych partiach, CDU/CSU i SPD, pojawiło się przekonanie, że Niemcy powinny aktywniej reagować na wyzwania polityki międzynarodowej i bardziej współuczestniczyć w budowie ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego, a przy tym zrezygnować ostatecznie z pasywnej postawy. Wcześniej określano ją jako „kulturę powściągliwości” (*Kultur der Zurückhaltung*). Choć Niemcy przewartościowały ją już poprzez udział w ope-

racjach sojuszniczych na Bałkanach i w Afganistanie (*Enduring Freedom* i w siłach ISAF), to absencja w operacji NATO przeciw Libii stanowiła do pewnego stopnia nieoczekiwane odstępstwo od normalizacyjnego kursu w niemieckiej polityce bezpieczeństwa, a sam minister Westerwelle przywrócił wspomniane pojęcie do sfery politycznych deklaracji. Należy jednak zauważyć, że mimo kilkunastu lat stopniowej reorientacji w zakresie użycia siły militarnej, po zmianie koalicji rządzącej w 2013 r. w niemieckiej opinii publicznej i elitach nadal pojawiały się wątpliwości co do politycznych kryteriów i zasad użycia siły militarnej przez Niemcy.

Tymczasem narastające kryzysy i konflikty międzynarodowe zaczęły wymagać od UE, NATO i USA kompleksowej odpowiedzi, w tym także okazania większej woli współdziałania i solidarności w zakresie operacji militarnych. Konfrontacja z tzw. Państwem Islamskim, czy konieczność rewitalizacji funkcji obronnych NATO poprzez wzmocnienie jego wschodniej flanki, stworzyły – dla lansowanego od 2014 r. programu ostrożnej reorientacji niemieckiej polityki bezpieczeństwa – nieoczekiwane problemy. W sferze międzynarodowej wynikały one częściowo z konieczności wyważenia interesów bezpieczeństwa w zakresie militarnym, uwarunkowanych aksjomatem sojuszniczym, i jednocześnie określenia ich pozycji względem priorytetowych interesów dotyczących specjalnych stosunków łączących Niemcy z Rosją. Jednak widoczne stało się także, że aktywny udział Niemiec w nich – w stopniu większym niż w przypadku innych państw członkowskich NATO – jest uwarunkowany nie tylko odpowiednim przygotowaniem sił zbrojnych, ale także gotowością polityczną klasy politycznej do użycia siły militarnej, tj. m.in. poparciem opinii publicznej i efektywnym systemem decyzyjnym. System ten charakteryzuje w Niemczech wysoki stopień partycypacji legislatywy, dysponującej silną prerogatywą w postaci konieczności wyrażania zgody na udział Bundeswehry w operacjach zagranicznych (*Parlamentvorbehalt*). Z tych względów Bundeswehrę określa się nieraz „armią parlamentarną”.

Za dość miarodajny wskaźnik gotowości klasy politycznej do dokonania dalszych zmian i zajęcia bardziej pragmatycznego stanowiska w nastawieniu do siły militarnej w kierunku uelastycznienia jej użycia, mogą uchodzić stan i rezultaty debaty na temat zmian w ustawie o współudziale parlamentu regulującej warunki decyzji dotyczących delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach zagranicznych.

Dyskusja o nowej, zwiększonej roli międzynarodowej Niemiec¹

Wezwania czołowych niemieckich polityków w 2014 r. do podjęcia stosownej debaty oznaczały, że znacząca część klasy politycznej w Niemczech jest gotowa

¹ Autor pomija w tym artykule analizę debaty nt. roli Niemiec w Unii Europejskiej. Zob. na ten temat w polskiej literaturze np.: E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, s. 54 i nast.

podjąć głębszą refleksję nad ewentualnym przemodelowaniem niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także, że koalicja CDU/CSU/SPD poważnie traktuje zastrzeżenia sojuszników co do niedostatecznego zaangażowania Niemiec w polityce bezpieczeństwa i udziału militarnego w rozwiązywaniu konfliktów, odpowiedniego do ich potencjału ekonomicznego i politycznego.

Kluczowe znaczenie miały wezwania prezydenta Joachima Gaucka, ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera i minister obrony Ursuli von der Leyen w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2014 r. do zajęcia przez Niemcy bardziej prominentnej roli międzynarodowej². Wystąpienia polityków i memoranda ekspertów szybko znalazły rezonans w opinii publicznej, o czym świadczyło zainteresowanie poczytnych czasopism i dzienników, a także telewizyjnych redakcji. Jednak, jak się wydaje, główne impulsy pochodziły od decydentów, inspirujących szersze konsultacje. Jeszcze minister G. Westerwelle zainspirował opracowanie firmowanego przez ośrodki doradcze *Stiftung Wissenschaft und Politik* oraz *German Marshall Fund* specjalnego studium na podstawie konsultacji 51 przedstawicieli ministerstw, Bundestagu, thinktanków, świata akademickiego i gospodarki pod wymownym tytułem *Neue Macht, Neue Verantwortung*³. Minister Steinmeier, po objęciu urzędu w 2013 r., zaprosił do dyskusji kilkudziesięciu ekspertów z Niemiec i zagranicy, których wypowiedzi i opinie, a także posty zostały umieszczone na specjalnie utworzonym, pod egidą Auswärtiges Amt, portalu pod nazwą *Review 2014 Aussenpolitik weiter denken*⁴. W maju 2014 r. i w październiku 2015 r. powtórnie *Koerber-Stiftung* przeprowadziła sondaż na grupie ok. 1000 osób na temat nastawienia społeczeństwa niemieckiego do problemów polityki zagranicznej Niemiec, w tym ich roli międzynarodowej. Wyniki badań potwierdziły rosnącą gotowość poparcia dla zaangażowania się Niemiec na arenie międzynarodowej (z 37% do 40%) i malejące poparcie dla postawy „powściągliwości” (z 60% do 55%)⁵.

Wypowiedzi prezydenta Gaucka i czołowych polityków koalicji CDU/CSU-SPD w trakcie konferencji nt. bezpieczeństwa w Monachium w 2014 r. nawiązywały m.in. do chwytliwej frazy o potrzebie podjęcia przez Niemcy większej „odpowiedzialności międzynarodowej”, względnie uzyskaniu „zwiększonej odpowiedzialności międzynarodowej” (*internationale Verantwortung*). Pojawiała się ona już wcześniej, w latach dziewięćdziesiątych XX w., jako ważny argument w dyskusji o nowej roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec. Łącznie z argumentem o konieczności dochowania lojalności sojuszniczej tworzyła ona wówczas

² Przemówienia zostały zamieszczone na portalu konferencji, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/speeches> [dostęp: 8.04.2016].

³ *Neue Macht, Neue Verantwortung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund (hrsg.), Berlin 2013.

⁴ *Review 2014 Aussenpolitik weiter denken*, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html>.

⁵ *Aktualisierung 2015. Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*, Koerber-Stiftung.

perswazyjną konstrukcję na rzecz udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych na obszarze byłej Jugosławii⁶. W trakcie debaty publicznej w 2014 i 2015 r. widoczne stało się przesunięcie akcentów. Funkcję wzmacniającą wezwania do „zwiększenia odpowiedzialności” Niemiec pełnią nie tyle wspomniane względy sojusznicze, czyli potrzeba dochowania solidarności sojuszniczej, ile aspiracje międzynarodowe Niemiec związane z kształtującą się ich globalną rolą jako czołowego mocarstwa ekonomicznego świata⁷. Potrzeba sprostania wyzwaniom w zakresie kształtowania ładu światowego czy bezpieczeństwa międzynarodowego – albo inaczej globalne interesy Niemiec – ma legitymizować przyjęcie przez nie zwiększonej, globalnej roli międzynarodowej. W gruncie rzeczy kontekst debaty – tak jak w latach dziewięćdziesiątych – dotyczył ponownie większego zaangażowania Niemiec w rozwiązywanie współczesnych konfliktów i kryzysów.

Inicjatywa elit politycznych i eksperckich dotyczyła *par excellence* wymiaru militarnego zaangażowania międzynarodowego Niemiec, a ściślej zmiany jakości udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych. Sens debaty w tym wymiarze polegał m.in. na sformułowaniu zaleceń dla praktyki politycznej, mających na celu zoptymalizowanie sposobów militarnego angażowania się Niemiec, czyli kryteriów ich udziału w operacjach sojuszniczych w ramach NATO lub UE, mających na celu opanowywanie konfliktów regionalnych. Klasa polityczna starała się zatem po raz kolejny rozwiązać tradycyjny dylemat niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Generalnie zarówno wśród decydentów, jak i elit parlamentarnych zauważalny był brak szerszej akceptacji dla ofensywniejszego wariantu zaangażowania (co nie koliduje z ww. wynikami sondaży *Koerber-Stiftung*). Wydaje się, że to przede wszystkim doświadczenia Bundeswehry w operacji w Afganistanie, w ramach ISAF, odpowiadały za to, że zarówno w elitach politycznych, jak i opinii publicznej osłabło poparcie dla udziału sił zbrojnych w operacjach zagranicznych⁸.

Obaj ministrowie na wspomnianej konferencji w 2014 r. wskazywali na potrzebę większego wkładu Niemiec w kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego i że nie może ono abstrahować od czynnika militarnego. Minister F.-W. Steinmeier zauważał, że: „Siła militarna jest środkiem ostatecznym. Przy jego użyciu nakazem jest powściągliwość. Kultura powściągliwości nie może stać się dla Niemiec kulturą «trzymania się z boku»». Niemcy są za duże, aby komento-

⁶ K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa*, Poznań 2009; zob. też U. Roos, *Deutsche Außenpolitik: Eine Rekonstruktion der Verhandlungsregeln*, Wiesbaden 2010.

⁷ Rząd CDU/CSU/FDP opublikował w 2012 r. specjalny programowy dokument, obrazujący globalne aspiracje Niemiec. Zawarto w nim koncepcję pod nazwą „Globalisierung gestalten”, a Niemcy określono jako partnera w sprawach kształtowania globalizacji. Zob. Auswärtiges Amt (hrsg.), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, 2012.

⁸ H.W. Maull, *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014“: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik“ 2015, Nr 3, s. 327.

wać politykę światową z linii bocznej”⁹, a U. von der Leyen podkreślała, że Niemcy „mają zobowiązanie i odpowiedzialność, ponoszenia wkładu na rzecz stopniowego rozwiązywania aktualnych kryzysów i konfliktów. Obojętność dla takiego kraju jak Niemcy nie jest opcją, ani pod względem polityki bezpieczeństwa, ani pod względem humanitarnym”¹⁰. Mimo gotowości do zmian po stronie decydentów (i ekspertów) nie było jednak pewności, czy elementy tradycyjnie ostrożnego podejścia do użycia siły militarnej w międzynarodowych ramach zostaną utrzymane. Kanclerz Merkel z jednej strony zachowywała milczenie, nie udzielając deklaracyjnego wsparcia postulatom prezydenta i obu ministrów, co dawało pretekst do przypuszczeń, że próbuje wykorzystać konkurencję von der Leyen i Steinmeiera do własnych celów¹¹, ale z drugiej jeszcze w 2012 r. wypowiadała się za podjęciem dyskusji w Bundestagu na temat usprawnienia procesu decyzyjnego¹².

Generalnie istnieje kilka źródeł ograniczeń dla ewentualnej głębszej zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspomniana „kultura powściągliwości”, czyli sceptyczne nastawienie opinii publicznej do stosowania siły militarnej nadal uwarunkowuje podejście egzekutywy i klasy politycznej do decyzji w sprawie udziału Bundeswehry w sojuszniczych operacjach militarnych, które miałyby charakter bojowy. Dodatkowo opinia publiczna jest wyjątkowo uwrażliwiona na ten problem. Choć od lat podejmuje się liczne dyskusje na ten temat, to społeczeństwo jeszcze bardziej nawet niż elity polityczne nie jest skłonne zaakceptować innego niż ostrożnościowy model, którego zręby zostały wypracowane po zjednoczeniu. Ekspersi partyjni związani z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa borykali się z problemem, w jaki sposób uwzględniać ową współzależność między generalnie sceptycznym nastawieniem opinii publicznej a pragmatycznym podejściem do sprawy uczestnictwa Bundeswehry w operacjach wojskowych. Urząd kanclerski pod naciskiem administracji USA był niezwykle zainteresowany zreformowaniem roli Bundestagu w sankcjonowaniu operacji Bundeswehry, wzmocnieniem autonomii egzekutywy w polityce bezpieczeństwa i zmniejszeniem ograniczeń ze strony opinii publicznej. Z jego inicjatywy dwaj eksperci frakcji CDU/CSU (Roderich Kiesewetter, Andreas Schockenhoff) przygotowali w tym celu specjalne opracowanie, w którym zasugerowali, że Bundestag powinien przyznać

⁹ Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 1.02.2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html [dostęp: 16.04.2016].

¹⁰ Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz München, 31. Januar 2014, https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf [dostęp: 16.04.2016].

¹¹ M. Leonard, *The revenge of the German elite*, 4.02.2014, <http://blogs.reuters.com/mark-leonard/2014/02/04/the-revenge-of-the-german-elite/?print=&r=> [dostęp: 16.04.2016].

¹² U. Winkelmann, *Das Ende der Parlamentsarmee?*, „Deutschlandfunk – Hintergrund“, http://www.deutschlandfunk.de/verteidigungspolitik-das-ende-der-parlamentsarmee.724.de.html?dram:article_id=317643 [dostęp: 16.04.2016].

egzekutywie prawo do delegowania Bundeswehry na podstawie ogólnej, udzielanej z góry, aprobaty (*Vorratsbeschluss*)¹³. Celem było wzmocnienie wiarygodności sojuszniczej Niemiec w przypadku przyszłych operacji sojuszniczych. Pomysł spotkał się z oporem SPD i innych partii, a spodziewana debata publiczna się nie została podjęta¹⁴.

Przebieg dyskusji od 2014 r. wskazuje, że zwolennicy usprawnienia systemu, nie tyle zmierzają do ponownego otwarcia debat o „kulturze powściągliwości” i przewartościowania tego elementu kultury politycznej Niemiec, ile starają się głównie o poprawienie jakości udziału Bundestagu w procesie decyzyjnym, a przy tym o podniesienie sprawy wartości sojuszniczych jako uwarunkowań działania Bundeswehry i tym samym ożywienie aksjomatu sojuszniczego umocowania Republiki Federalnej Niemiec. Jednocześnie inicjatywę tę należy interpretować jako racjonalizację procesu decyzyjnego dla lepszego przygotowania Niemiec do udziału w inicjatywach NATO i UE mających na celu większą integrację zdolności wojskowych, a tym samym zachowanie przez Niemcy wpływu na ich kształt. Pomysł powołania specjalnego gremium do wypracowania zmian wynikał też z zapisów porozumienia koalicyjnego¹⁵. Można go także rozpatrywać w kontekście działań podejmowanych równolegle przez egzekutywę, mających na celu, jak wspomniano powyżej, przygotowanie Niemiec do większego zaangażowania na arenie międzynarodowej. Służą temu prace prowadzone w *Auswärtiges Amt* nad przepracowaniem dokumentu *Review 2014* w kierunku „zaakcentowania kwestii wczesnego ostrzegania, zapobiegania kryzysom i stabilizowaniu, w ministerstwie obrony nad kolejną edycją tzw. białej księgi, czyli dokumentu kodyfikującego sprawy wojskowe, a w ministerstwie rozwoju nad dokumentem p.n. Agenda 2030, w którym mają zostać powiązane ściślej cele polityki zagranicznej z celami polityki rozwojowej.

Propozycje zmian w zakresie delegowania Bundeswehry do operacji sojuszniczych

Konkretnym przejawem woli zaangażowania się świata polityki w reformę niemieckiej polityki bezpieczeństwa stało się powołanie do życia specjalnej komisji Bundestagu do weryfikacji i zapewnienia praw parlamentu w zakresie mandatuowania operacji zagranicznych Bundeswehry (*Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr*). Celem jej działalności było zbadanie, czy uprawnienia Bundestagu, tzw. *Parlamentsvorbehalt* (udzielanie zgody), przy decyzjach o wysyłaniu Bun-

¹³ A. Schockenhoff, R. Kiesewetter, *Europa sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken: Es ist höchste Zeit*, 30.05.2012.

¹⁴ T. Dyson, *German Defence Policy under the second Merkel Chancellorship*, „German Politics” 2014, No. 4, s. 468–469.

¹⁵ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, s. 123.

deswehry, nie wymagają zmiany. Złożona z 16 członków Bundestagu na zasadzie parytetowej i współkierowana przez posłów oraz ekspertów ds. polityki bezpieczeństwa Volkera Rühego (CDU) i Waltera Kolbowa (SPD) komisja odbyła łącznie 14 spotkań, 2 publiczne i 7 niepublicznych przesłuchań.

Dyskusja na temat zakresu uprawnień Bundestagu toczyła się od lat. Według kluczowego orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r. Bundeswehra może uczestniczyć w działaniach operacyjnych jedynie w ramach tzw. systemów bezpieczeństwa zbiorowego (do których obok ONZ zaliczono wówczas UZE i NATO). Był to też punkt zwrotny w kształtowaniu kontroli parlamentarnej, ponieważ zostało w ten sposób przeniesione konstytucyjne prawo współdecydowania na parlament¹⁶. Oznaczało to, że Bundestag został zobowiązany do aktywnego współudziału w przygotowywanych przez rząd decyzjach o wysyłaniu sił zbrojnych. Jednak Bundestag może tylko reagować na inicjatywy egzekutywy, nie ma samodzielnego prawa do inicjatywy. Ukształtowała się także praktyka, że Bundestag głosował w każdym przypadku, bez względu na to, czy chodziło o mandat dla operacji, przedłużenie misji, czy wielkość kontyngentu Bundeswehry. Najpoważniejszym problemem w związku z tym stało się ryzyko opóźnienia między polityczną deklaracją rządu a udzielanym następnie przez Bundestag mandatem. Część kwestii spornych i niejasnych uregulowała specjalna ustawa (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) z 2004 r.¹⁷ Ustawa była pewnego rodzaju paradoksem, wykazując sprzeczność pomiędzy pragmatyzmem kanclerza Schrödera w nastawieniu do udziału Bundeswehry w operacji w Afganistanie, a ostrożną postawą lewicy. Zapisy ustawy, przeforsowane przez koalicję SPD/Zieloni, nie wyszły naprzeciw wyzwaniom związanym z kształtowaniem się nowych mechanizmów w NATO (*NATO Response Force*) i UE (grupy bojowe) oraz były raczej zachowawcze.

Kością niezgody między CDU/CSU i SPD była kwestia rozwiązania ogólnego, polegającego na udzielaniu „na zapas” obowiązującej cały rok zgody na udział żołnierzy Bundeswehry w operacjach NATO w ramach wspólnych załóg samolotów rozpoznania typu AWACS lub w ogóle w operacjach NATO (tzw. *Beschluss auf Vorrat*). SPD była przeciwna temu rozwiązaniu, a CDU/CSU miała jednak nadzieję, że komisja mogłaby uczynić przynajmniej pierwszy krok ku temu rozwiązaniu.

Wspomniane rozwiązanie było determinowane nowymi koncepcjami konsolidacji i integracji zdolności wojskowych posiadanych przez sojuszników, co miałyby służyć oszczędnościom środków przeznaczanych na wydatki wojskowe w budżetach narodowych (*pooling and sharing* w UE i *smart defense* w NATO)¹⁸.

¹⁶ Zob. szerzej K. Malinowski, *op. cit.*, s. 400 i nast.

¹⁷ *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*, „Bundesgesetzblatt“, Jahrgang 2005, Teil I, Nr. 17, ausgegeben zu Bonn am 23. März 2005, s. 775.

¹⁸ U. Winkelmann, *op. cit.*, s. 3.

Realizacja tych koncepcji wymagałaby usprawnienia systemu decyzyjnego poprzez uniknięcie długotrwałych debat w Bundestagu. Przedstawiciele SPD wskazywali, że Bundestag nie zablokował jeszcze żadnej operacji sojuszniczej, na którą zdecydował się rząd¹⁹. Prace komisji znalazły rezonans w środowiskach eksperckich i akademickich, które włączyły się do debaty i choć były podzielone, to łączyło je rosnące przekonanie, że po pierwsze – Niemcy muszą bardziej reagować na występujące kryzysy z użyciem siły militarnej, i pod drugie – możliwe jest to tylko na podstawie ściślejszej niż dotąd kooperacji i lepszego zintegrowania zasobów sojuszników²⁰.

Zgodnie z politycznymi założeniami komisja przygotowała specjalny raport na temat różnych kwestii politycznych i prawnych dotyczących głębszej integracji Bundeswehry z NATO i w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jak również roli Bundestagu w procesie decyzyjnym pod kątem jej uelastycznienia²¹. Komisja jednoznacznie potwierdziła najważniejszy aksjomat niemieckiej polityki bezpieczeństwa, tzn. fakt, że uzyskiwanie zgody Bundestagu jest nadal konieczne, a udział niemieckich żołnierzy w operacjach bojowych nie jest możliwy bez mandatu parlamentarnego. Z drugiej strony komisja zaleciła jednak legislaturze doprecyzowanie pojęcia operacji, jak również konsekwentne udzielanie Bundestagowi informacji na temat „wojskowych zdolności operacyjnych [Republiki Federalnej Niemiec – K.M.] w zakresie multilateralnym” (*militärisch multilateralen Verbundfähigkeiten*), a tym samym na temat zobowiązań Niemiec wobec partnerów w Sojuszu. Komisja wezwała rząd do corocznego składania raportu dotyczącego takich zdolności Bundeswehry. Dokument powinien przedstawiać, w jakich zakresach sojusznicy są uzależnieni od zdolności wojskowych posiadanych przez Bundeswehrę. Zgodnie z intencjami członków komisji istota tego pomysłu polegała na wzmocnieniu świadomości niemieckich elit politycznych w sprawie znaczenia sojuszniczych zobowiązań Republiki Federalnej w ramach NATO.

Właśnie determinanta „sojusznicza” została dość wyraźnie wyartykułowana w sprawozdaniu. Dotyczyło to obecności Niemiec zarówno w Sojuszu Północnoatlantyckim, jak i Unii Europejskiej. Jednym z kluczowych trendów rozwojowych jest wspomniana kwestia wiązania i dzielenia zasobów wojskowych. Sprawozdawcy konstatowali postępujące współzależności między sojusznikami w tej mierze. Niemcy, z uwagi na swoje znaczące zasoby wojskowe i dysponent kluczowych zdolności, pełnią ważne funkcje w obu strukturach,

¹⁹ R. Neukirch, *Teilen, ohne abzugeben*, „Der Spiegel”, 8.12.2014.

²⁰ Por. wypowiedź na rzecz reformy: J. Varwick, *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 15.10.2014; C. Major, Ch. Mölling, *Die Zukunft ist europäisch*, „Der Tagesspiegel”, 4.11.2015, oraz za zachowaniem praw Bundestagu: W. Wagner, *Bewährter Vorbehalt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.10.2014.

²¹ *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission*, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5000, 16.06.2015.

a także są niezbywalnym uczestnikiem modernizacji. Można określić tę sytuację jako funkcjonalne uzależnienie sojuszników od Niemiec. Niemcy z uwagi na swój specyficzny system decyzyjny, uwarunkowany ostrożnością i wspomnianą kulturą powściągliwości, mogą potencjalnie utrudniać wspólne sojusznicze przedsięwzięcia. Jednak komisja stanęła na stanowisku, że uprawnienie rządu do podejmowania decyzji bez zwłoki zabezpiecza zdolność sojuszniczą Niemiec w sytuacjach, w których nakazane jest natychmiastowe działanie i terminowe zajęcie się sprawą przez Bundestag jest niemożliwe²².

Wydaje się, że protagonistom modernizacji zależało na wytworzeniu nowej narracji wokół Bundeswehry jako „armii parlamentarnej” i w tym celu na umocnieniu w elitach politycznych silniejszych preferencji sojuszniczych i zwrócenia uwagi, że coraz częstsze uczestnictwo Niemiec w operacjach zagranicznych wymaga elastyczniejszej ustawy. Kluczowym argumentem był postępujący podział zadań i współzależności w zakresie zdolności wojskowych. V. Rühle w trakcie prezentacji sprawozdania podkreślał, że „Partnerów w Sojuszu nie można stawiać w sytuacji paraliżującej działanie, ponieważ Niemcy decydują, że nie mają zamiaru uczestniczyć w operacji”. Bundeswehra – jak wskazywał – nie jest już „armią Niemiec”, lecz w coraz większym stopniu oddaje do dyspozycji partnerom specyficzne zdolności. Jako przykład podawał samolot transportowy A400M.

Jeśli wszystkie A400M będą gotowe do użytku, Niemcy wraz z Francją będą posiadały ponad 70% wojskowych zdolności transportowych. Tym samym będziemy mieli praktycznie monopol na transport²³.

Pomysł corocznego udzielania przez rząd informacji o występujących współzależnościach wojskowych między Niemcami i sojusznikami, uzupełniał jeszcze inny, podobny postulat komisji. Zaproponowała ona wprowadzenie nowej praktyki udzielania przez rząd Bundestagowi informacji również o tajnych operacjach sił zbrojnych, jednak dopiero po ich zakończeniu. Pomysł ten wynikał z intencji zwiększenia transparentności wiedzy o uwarunkowaniach działania Bundeswehry i poprawienia komunikacji między klasą polityczną i opinią publiczną.

Trzecie zalecenie komisji dotyczyło sprecyzowania samego pojęcia udziału operacyjnego (*Einsatz*). Według niej istniała konieczność wyjaśnienia, w jakiego typu operacjach nie należy oczekiwać działań bojowych, a tym samym nie zachodzi konieczność uzyskania zgody Bundestagu. Komisja zajęła stanowisko, że zaliczyć do nich można np. misje szkoleniowe i obserwacyjne (liczące do kilkudziesięciu żołnierzy) oraz operacje humanitarne. Mniej wątpliwy był przypadek operacji, służących ratowaniu życia ludzkiego (tzw. *Gefahr im Verzug*). Wyjątkowy ich charakter potwierdził w 2015 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że

²² *Parlamentsbeteiligung bei Kampfeinsätzen*, <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/bricht-auslandseinsatz/403006> [dostęp: 17.04.2016].

²³ *Abschlussbericht der „Rühle-Kommission” an Bundestagspräsident übergeben*, Bundesministerium der Verteidigung, 16.05.2015.

rząd jest uprawniony do podejmowania decyzji o operacji samodzielnie, wszakże ciąży na nim obowiązek dostarczenia zgody Bundestagu w możliwie najkrótszym terminie, bądź po zakończeniu operacji, obowiązek poinformowania Bundestagu o swoich motywach²⁴.

Jednak, co najistotniejsze, zalecenie Komisji dotyczyło też najbardziej chyba newralgicznego aspektu związanego z udziałem Bundeswehry w operacjach sojuszniczych, aspektu, który stał się swego rodzaju „piętą achillesową” niemieckiego systemu decyzyjnego w odniesieniu do zobowiązań sojuszniczych RFN. Komisja stwierdziła mianowicie, że w przyszłości nie będzie już potrzeby uzyskiwania zgody parlamentu w tych przypadkach, kiedy żołnierze Bundeswehry wypełniają funkcje w wielonarodowych dowództwach i sztabach NATO lub UE, o ile te nie znajdują się na obszarach, gdzie toczą się konflikty²⁵. Innymi słowy, to kryterium geograficzne (czyli lokalizacja tej części operacji, która wymagała udziału żołnierzy Bundeswehry) miało być podstawą decyzji o udzielaniu zgody przez Bundestag. Politycy CDU/CSU po prostu pogodzili się z faktem, że w tym wypadku nie będzie zgody na mandat udzielany z góry, „na zapas”, na okres jednego roku.

Wnioski i zalecenia komisji posłużyły do przygotowania projektu specjalnej ustawy wniesionej przez CDU/CSU i SPD do Bundestagu²⁶. Końcowy raport komisji i projekt stały się przedmiotem debaty parlamentarnej w styczniu b.r.²⁷ Głównym celem pomysłodawców było udoskonalenie uprawnień Bundestagu przy operacjach zagranicznych Bundeswehry, aby zabezpieczyć je w obliczu zmieniających się warunków i postępującej integracji wojskowej i jednocześnie wzmocnić tzw. zdolność sojuszniczą Niemiec (*Bündnisfähigkeit*). W trakcie debaty wyraźnie doszło do podkreślenia potrzeby zapewnienia rządowi wiarygodności w NATO i UE, w zakresach wymagających wspólnego działania (rozpoznanie, AWACS, transport powietrzny). Generalnie komisja rekomendowała wzmocnienie praw Bundestagu w decyzjach dotyczących nadzoru nad operacjami poprzez wprowadzenie dla Bundestagu kompetencji w zakresie oceny i ewaluacji operacji, zobowiązanie rządu do składania corocznego raportu o operacjach pod kątem występujących współzależności wynikających ze zobowiązań Bundeswehry wobec sojuszniczych sił zbrojnych (Roderich Kiesewetter, CDU²⁸). Łącznie widoczne były dwie tendencje: jedna do wzmocnienia uprawnień Bundestagu w relacji do egzekutywy, a tym samym demokratycznej legitymizacji Bundeswehry, druga natomiast do uwiarygodnienia Niemiec w ramach sojuszniczych i tym samym jednocześnie do wzmocnienia ich

²⁴ *Bewaffnete Auslandseinsätze im Eilfall ohne Zustimmung des Bundestags möglich*, „Der Spiegel“, 23.09.2015.

²⁵ *Unterrichtung durch die Kommission...*, *op. cit.*, s. 5 i nast.

²⁶ *Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischer Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration*, Drucksache 18/7360.

²⁷ Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/153, 29.01.2016.

²⁸ *Ibidem*, s. 15055.

znaczenia politycznego. W trakcie debaty dla przedstawiciela SPD dostosowanie prawa Bundestagu liczyło się ze względu na potrzebę chronienia interesów Europy i jej zwiększającą się odpowiedzialność międzynarodową w zglobalizowanym świecie, a także ze względu na „przybierającą integrację militarną europejskich sił zbrojnych” (Sonja Steffen, SPD²⁹). Przedstawiciel frakcji CDU/CSU podkreślał zobowiązania sojusznicze Niemiec, które muszą być niezawodnym partnerem, a „udzielanie zgody przez parlament nie może czynnikiem zakłócającym” (Hans-Peter Uhl, CDU/CSU³⁰).

Szczególnym czynnikiem uwiarygodniania sojuszniczego Niemiec był udział Bundeswehry w tzw. zintegrowanych wielonarodowych sztabach i dowództwach, wymagający uzyskiwania zgody Bundestagu. Sprawa ta wcześniej była często kością niezgody między koalicjami rządzącymi a opozycją, a także narażała Niemcy na tarcia w relacjach z sojusznikami, jak np. w trakcie operacji NATO przeciw Libii w 2011 r., kiedy rząd Merkel wycofał przejściowo żołnierzy Bundeswehry z załóg samolotów AWACS, zakłócając przebieg operacji. Komisja zaproponowała złagodzenie dotychczasowej praktyki przez zniesienie konieczności uzyskiwania zgody Bundestagu w tych przypadkach, pod warunkiem, że operacje sojusznicze nie będą realizowane na obszarach zbrojnego konfliktu, albo nie będą służyć bezpośrednio obsłudze użytych tam broni i uzbrojenia.

Sprawozdawcy podkreślali też znaczenie polityczne proponowanego sprawozdania rządu na temat zdolnościach militarnych Bundeswehry w ramach współpracy sojuszniczej. Niels Annen, rzecznik SPD ds. polityki bezpieczeństwa, podkreślał:

Wychodzimy z założenia, że sprawozdanie to będzie nie tylko dyskutowane tutaj, nie tylko dostrzegane przez niemiecką opinię publiczną, lecz także przez europejską opinię publiczną, że będzie przyjmowane do wiadomości przez kolegów i koleżanki w innych parlamentach i rządach. To zapewni polityczną asekurację. Stworzy też część niezawodności, którą chcemy osiągnąć, i być może zmniejszy trochę nieufność, która istnieje w innych krajach względem naszej praktyki parlamentarnej w sprawie udzielania zgody³¹.

Opozycja zarzucała sprawozdawcom, że projekt ustawy zmierza do obciążenia kompetencji Bundestagu poprzez rezygnację z obowiązku zabiegania egzekutywy o zgodę parlamentu w przypadku częstych operacji małego kalibru polegających na logistycznym wsparciu sił zbrojnych sojuszników czy misjach obserwacyjnych (Alexander Neu, *Die Linke*). Generalny punkt krytyki dotyczył niepotrzebnego przekształcania Bundeswehry w instrument niemieckiej polityki zagranicznej i dla powstrzymania tego procesu *Die Linke* domagała się zachowania przez Bundestag kompetencji do bezwarunkowego decydowania o operacjach Bundeswehry³².

²⁹ *Ibidem*, s. 15058.

³⁰ *Ibidem*, s. 15063.

³¹ *Ibidem*, s. 15065.

³² *Ibidem*, s. 15058.

Krytyka Zielonych zmierzała w podobnym kierunku. Podważali oni wprowadzenie kategorii operacji wówczas, gdy nie zachodzi ryzyko wciągnięcia w konflikt zbrojny, co oznacza, że nie jest wymagana zgoda Bundestagu, argumentując, że konieczna jest szczegółowa analiza konkretnych przypadków, nie zaś generalizowanie typów operacji (Frithjof Schmidt, Zieloni), tym bardziej że działałoby się to kosztem uprawnień kontrolnych legislatury. Podobnie ze sprzeciwem Zielonych spotkała się sprawa udziału w sztabach i dowództwach międzynarodowych³³.

Projekt ustawy został krytycznie oceniony na kolejnym etapie procesu legislacyjnego pod koniec kwietnia 2016 r. aż przez pięciu z sześciu ekspertów parlamentarnej Komisji ds. weryfikacji wyborów, immunitetów i porządku obrad (*Ausschuß für Wahlprüfung, Immunitet und Geschäftsordnung*), którzy zarzucili projektowi, że nie zwiększa on bezpieczeństwa prawnego i raczej komplikuje sytuację prawną związaną z delegowaniem Bundeswehry³⁴.

Niemcy i zwalczanie terroryzmu

Praktycznym i pierwszym poważnym testem dla poszukującej zwiększenia odpowiedzialności międzynarodowej niemieckiej polityki bezpieczeństwa stała się sprawa zaangażowania Niemiec po stronie koalicji chętnych pod egidą USA w zwalczanie tzw. Państwa Islamskiego.

Pierwszy etap zaangażowania wyznaczyła decyzja rządu w sprawie dostarczenia broni i wyposażenia dla Kurdów w północnym Iraku, aby umożliwić im obronę i walkę z Państwem Islamskim (od początku 2014 r. ok. 100 żołnierzy Bundeswehry bierze udział w szkoleniu Peszmergów). Świadczyła o tym, że Niemcy rzeczywiście są bardziej skłonne niż dotychczas podejmować energiczne działania po stronie sojuszników. Na pewno dzięki temu posunięciu rząd Merkel, wychodząc naprzeciw sojuszniczym oczekiwaniom, zapewnił sobie znaczącą pozycję w koalicji i wśród sojuszników. Jednocześnie ze względu na wewnętrzne uwarunkowania decyzja ta została uzasadniona koniecznością powstrzymania brutalności tzw. Państwa Islamskiego i zagrożeniem dla interesów Niemiec. Została też zaprezentowana jako wyjątek, a nie jako początek wprowadzenia nowej reguły, oznaczającej fundamentalną zmianę w ostrożnym nastawieniu do siły militarnej i eksportu broni. Posunięciem tym rząd Merkel ograniczył ryzyko ewentualnej krytyki ze strony sojuszników z powodu słabego zaangażowania się w rozwiązywanie konfliktów regionalnych.

Drugi etap stanowił już bezpośredni udział Bundeswehry w operacji wojskowej przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu od końca 2015 r. Asumpt dał apel Francji po zamachach w Paryżu o udzielenie pomocy wojskowej w działaniach

³³ *Ibidem*, s. 15060.

³⁴ F.L. Averdunk, *Die Quadratur des Kreises. Experten melden Zweifel an Reform an*, „Das Parlament“, 18.04.2016.

przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Francja powołała się na art. 42 ust. 7 traktatu lizbońskiego, który zobowiązuje państwa członkowskie do udzielenia wojskowej pomocy. Ponadto Rada Bezpieczeństwa na wniosek Francji przyjęła rezolucję wzywającą państwa członkowskie do wzięcia udziału w działaniach przeciwko temu terrorystycznemu tworowi na terenie Syrii i Iraku (rezolucja ONZ nr 2249). Decyzja rządu Merkel o wysłaniu pomocy wojskowej o ograniczonym charakterze została powiązana ze zwiększeniem kontyngentu niemieckich sił zbrojnych w Mali w ramach dwóch operacji: misji MINUSMA (do 650 żołnierzy) i misji szkoleniową UE EUTM (208 żołnierzy).

Po początkowych wahaniach establishment SPD udzielił poparcia konstrukcji prawnej opartej na wspomnianych filarach, mimo że brakowało mandatu ONZ dla podjęcia działań na mocy rozdziału VII Karty NZ. Wspomniany art. 42 ust. 7 nie był dotąd przywoływany w UE. Wezwanie Francji stworzyło konieczność zaangażowania się Niemiec, a jednocześnie dało okazję do zademonstrowania, że absencja w sprawie Libii w 2011 r. była wypadkiem przy pracy. Tym samym Niemcy zyskały też możliwość pokazania, w jaki sposób wyobrażają sobie praktyczne zastosowanie przejęcia zwiększonej odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe, do czego gotowość sygnalizowano sojusznikom od 2013 r.

Zaangażowanie Niemiec przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu (jak i w Mali), choć decyzja o nim została podjęta na podstawie przesłanek, które jeszcze w 2011 r. w przypadku operacji NATO przeciwko Libii zostały uznane za wątpliwe, miało charakterystyczny niski profil (wykluczający bezpośredni udział bojowy), odzwierciedlający ostrożne i powściągliwe podejście do użycia siły militarnej. Wkład Bundeswehry polegał bowiem na wydelegowaniu aż 1200 żołnierzy i wysłaniu fregaty do ochrony francuskiego lotniskowca „Charles de Gaulle” na Morzu Śródziemnym, 6 samolotów rozpoznawczych Tornado Recce i samolotu Airbus MRTT do tankowania w powietrzu. Wyraźnie zamierzano uniknąć udziału w akcjach bojowych. Operacja z wykorzystaniem 6 samolotów rozpoznawczych trwa od 8 stycznia b.r. i polega na pozyskiwaniu danych i przekazywaniu ich sojusznikom i partnerom do wykorzystania w działaniach bojowych przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Sytuacja ta wzbudziła protest przedstawicieli *Die Linke*, wskazujących na ryzyko przekazywania danych do innych celów niż oficjalnie zadeklarowane, tj. np. w przypadku Turcji danych wykorzystywanych do zwalczania syryjskich Kurdów³⁵. Inna wątpliwość dotyczyła tego, czy dane, zbierane w trakcie misji samolotów AWACS z udziałem niemieckich żołnierzy, nie są wykorzystywane w akcjach bojowych przeciwko terrorystom, a w ten sposób przekraczany nie jest mandat Bundestagu. Bowiem Bundeswehra (żołnierze na pokładach AWACS-ów) mogłaby zostać w ten sposób uwikłana w działania zbrojne³⁶.

³⁵ *Bundeswehr hat keine „eigenen Erkenntnisse“ über mögliche Opfer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 21.03.2016.

³⁶ Wniosek frakcji *Die Linke* pt. *Keine NATO-Unterstützung für türkische Syrien-Politik-Bundeswehrangehörige aus AWACS-Einsatz zurückziehen*, Deutscher Bundestag, Drucksache

Podsumowanie

1. Reforma udziału Bundestagu w procesie decyzyjnym, dotyczącym delegowania sił zbrojnych do operacji sojuszniczych, nie miała na celu ograniczenia uprawnień parlamentu. Szczególnie przedstawiciele CDU/CSU podkreślali, że chodzi o większe zaangażowanie Niemiec w postępujących procesach integrowania zdolności i zasobów, kluczowych dla wzmocnienia NATO. Zwolennicy reformy tworzyli *iunctim* między włączeniem się Niemiec do wspomnianych procesów w NATO i potwierdzeniem sojuszniczej niezawodności a uelastycznieniem systemu.
2. Dla niewralgicznego punktu reformy – podejmowania uchwał przez Bundestag w trybie „na zapas”, uprawniającym rząd do decydowania o delegowaniu Bundeswehry do operacji – nie ma konsensu w obrębie koalicji. Dotyczy to zarówno operacji z kontrybucją mniejszego kalibru (zdolności zintegrowanych sztabach i siłach NATO), jak i generalnie przy zgłaszaniu gotowości oddziałów Bundeswehry do operacji w NATO i UE.
3. Zaproponowane rozwiązania, w postaci corocznie składanego sprawozdania na temat zdolności sojuszniczych, nie rozprzysię wątpliwości sojuszników, którzy bardziej są zainteresowani, czy Bundeswehra będzie umiała sprostać swoim obowiązkom sojuszniczym w ramach wspólnych operacji, a Niemcy oddać część suwerenności w zakresie polityki bezpieczeństwa, a nie wewnętrznymi uwikłaniami i sporami między egzekutywą a Bundestagiem i zachowaniem parlamentarnej tożsamości sił zbrojnych. Jednak propozycja ta ma wydźwięk pozytywny, bo stwarza dodatkowo ważną okazję do dyskusji w Bundestagu kwestii strategicznej – powiązań transatlantyckich Niemiec, a także szerzej spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Perspektywy

Ten rodzaj zaangażowania militarnego, jaki wystąpił w 2015 r., tj. kombinacja stosunkowo sporych liczebnie kontyngentów ze „słabym” mandatem bojowym, należy uznać za wyraz asekuracyjnego modelu zaangażowania międzynarodowego Niemiec. Takie bowiem podejście nie wywołuje kontrowersji niemieckiej opinii publicznej i nawiązuje do tradycji „Kultur der Zurückhaltung”, choć przecież poprzez udział w operacji w Afganistanie Niemcy już wcześniej przełamały tabu w sprawach militarnych. Wydaje się, że kurs ten będzie kontynuowany.

Wydaje się, że nawet kilkanaście lat po wojnie o Kosowo, a więc od pierwszego udziału RFN w sojuszniczej operacji o bojowym charakterze, jakiegokolwiek głębsze przeobrażenia wymagałyby nie tylko zmiany konsensu między głównymi

partiami, lecz także trwalszego wkomponowania w szersze porozumienie społeczne. Sprzyjać temu mogłaby ewentualnie pewna ogólniejsza zmiana nastawienia do spraw bezpieczeństwa w niemieckiej opinii publicznej. Według badań *Institut für Demoskopie Allensbach* zagrożenia związane z nowymi ogniskami kryzysowymi (Ukraina, Irak, Syria) silniej uświadomiły wielu Niemcom znaczenie zachodniego sojuszu obronnego (zarówno NATO, jak i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE) i wartość przywództwa Stanów Zjednoczonych³⁷.

The debate about the Germany's international responsibility and the conditions of the Bundeswehr's participation in international operations

Germany's active involvement in military operations is subject to the Bundestag's approval. A special Bundestag committee has been put in charge of streamlining the decision-making process. The committee has proposed that annual reports be filed on the Bundeswehr's capacity to cooperate with allied armed forces and announced that Bundestag's consent for operations will not be required to authorize the posting of soldiers in multinational command centers and staff of NATO or the EU as long as they are not located in conflict areas.

Key words: German security policy, Bundeswehr, Bundestag

³⁷ W 2011 r. 59% respondentów uważało, że najlepiej zapewnieniu bezpieczeństwa Niemiec służy członkostwo w NATO, a w 2015 r. – 71%. Zob. *Der Groll über den großen Bruder. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 216 vom 17. September 2014*, http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_Sept_Amerika.pdf [dostęp: 17.04.2016].