

DIETER SCHRÖDER  
Berlin Zachodni

## WSPÓŁCZESNA ORGANIZACJA MIĘDZYNARODOWEJ KONTROLI POLITYKI NIEMIEC \*

### WPROWADZENIE

Dyskusja nad sytuacją prawną Niemiec od dziesiątek lat zdominowana jest przez kwestię, czy państwo niemieckie, które powstało w 1871 r. i w 1939 r. rozpoczęło w Europie wojnę, nadal istnieje. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna: jeżeli chodzi o wielką politykę europejską, kwestię tę traktuje się zazwyczaj jako zamknięty rozdział historii, natomiast jeśli chodzi o pewne problemy praktyczne, np. odszkodowania i zadośćuczynienie za poniesione straty, teza o braku kontynuacji ma mniej zwolenników. Powinno się tu mówić nie tyle o ciągłości państwowości niemieckiej, ile o kontynuacji pewnych struktur, które określają życie polityczne Niemców niezależnie od każdorazowych instytucji państwowych. Istotą problemu kontynuacji w historii Niemiec jest więc pytanie, czy pomimo faktu, że stosunki pomiędzy Niemcami i ich sąsiadami układały się na przestrzeni wieków w różnych warunkach społecznych, można w tych stosunkach wskazać pewne stałe elementy. Odpowiedź na to pytanie pozwoli określić perspektywy rozwoju sytuacji politycznej w tej części Europy.

Z punktu widzenia metodologii chodzi zatem o metodę porównawczą. Nie stosuje się jej jednak, jak zazwyczaj, „poziomo”, tj. porównując rozwój określonych zjawisk politycznych zachodzących jednocześnie w dwóch lub więcej państwach, lecz „pionowo”, tj. oceniając rozwój tego samego państwa czy regionu w różnych okresach historycznych, aby odpowiedzieć na pytanie, czy obecny porządek polityczny może być trwały, gdzie tkwią dlań największe zagrożenia i jak można je zmniejszyć.

Chodzi o problem natury politologicznej, nawiązujący do materiału historycznego. Analiza tego typu odwołuje się przy tym do kategorii wypracowanych przez nauki prawne dla definiowania i opisywania systemów politycznych.

---

\* Opracowanie niniejsze stanowi autoryzowany tekst wykładu wygłoszonego w Instytucie Zachodnim w dniu 15 września 1987 r.



## DAWNE SYSTEMY MIĘDZYNARODOWEJ KONTROLI POLITYKI NIEMIEC

Niemcy przez stulecia upodobali sobie nazwę „Rzesza” dla określenia swego porządku społecznego. Ostatni, jak dotąd, wyraz prawny pojęcia „Rzesza” w odniesieniu do Niemiec znaleźć można w opublikowanej w 1939 r. pracy Carla Schmitta *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte*. W rezultacie była ona uzasadnieniem niemieckiego roszczenia do hegemonii w Europie. W końcu jeszcze dzisiaj można podróżować w Berlinie i NRD „kolejami Rzeszy” (*Deutsche Reichsbahn*). We wcześniejszych stuleciach Rzesza była w Europie w pełni doceniana. Mówiono wówczas jeszcze o „świętej Rzeszy”, która w swej istocie była porządkiem opartym na religii, skierowanym na osobę cesarza i dopiero później powiązany z narodem niemieckim. Przez sprawiedliwe panowanie cesarza Rzesza powinna była zapewnić pokój na ziemi i przez to być przesłanką życia chrześcijańskiego, być niejako wstępem do „królestwa niebieskiego”.

W czasach nowożytnych miejsce idei Rzeszy zajęła nadzieja racjonalnego zharmonizowania interesów narodowych ludów Europy. Przy tej okazji powstało też pytanie: jak zapewnić zgodność interesów Niemców i ich sąsiadów. Podczas gdy w ubiegłych stuleciach przynajmniej niektórzy uczeni byli przekonani, że w przypadku wystarczająco swobodnego rozwoju narodowego wszystkie narody będą utrzymywać pokój poprzez tworzenie wielkiego, braterskiego związku, o tyle dzisiaj wiemy już na podstawie bolesnych doświadczeń, że pokój mogą zapewnić tylko zgodne wysiłki wszystkich stron, że pokój jest najwyższym dobrem kultury bez którego wszystkie pozostałe są niczym.

Zmiana opartego na religii porządku przez nowoczesne państwo bazujące na przesłankach racjonalnych nastąpiła w Niemczech nieodwracalnie nie później niż w XVI w. Powstało przy tym pytanie, czy Rzesza jako całość przekształci się w jedno państwo, czy też poszczególne jej części utworzą grupę złożoną z większej ilości państw. Ostateczne rozwiązanie tej kwestii przyniosła wojna trzydziestoletnia, zakończona w 1648 r. pokojem westfalskim, który stanowił podstawę pierwszego nowożytnego porządku Niemiec.

Pokój westfalski był konstytucją Niemiec, której nie można już było zdefiniować za pomocą tradycyjnych pojęć nauki o państwie i filozofii. Samuel von Pufendorf napisał w 1667 r. w swym słynnym dziele *De statu imperii Germanici*, że z punktu widzenia prawnego Niemcy określić można było jako *monstro simile*<sup>1</sup>. Sytuacja ta wywodziła się stąd, że władza cesarska była zależna od książąt i poszczególne państwa były su-

<sup>1</sup> *Die Verfassung des deutschen Reichs*, Kap. 6 § 9.



werenne. Nie mogły one jedynie prowadzić wojny i zawierać sojuszy przeciwko cesarzowi i Rzeszy. Zasady te respektował sam Fryderyk II Pruski w ten sposób, że wojny śląskie prowadził nie przeciwko cesarzowej Marii Teresie, lecz przeciwko królowej Węgier, która przypadkiem tylko była tą samą osobą. Skoro cesarze z rodu Habsburgów nie mogli zarządzać tak wspaniałymi, własnymi terytoriami, można by się spierać, kto bardziej zasługiwał na współczucie: dawny cesarz niemiecki czy król polski.

Wszelako do specyfiki systemu dawnej Rzeszy należeli nie tylko Habsburgowie i Prusy ze swym dualizmem, który rozwinął się w XVIII stuleciu, lecz również stworzona przez pokój westfalski gwarancja dla ustroju Niemiec, zapewniona przez obce mocarstwa, które na obszarze tego państwa utrzymywały uzbrojone punkty oparcia. Mocarstwa te mogły interweniować w każdym przypadku podjęcia prób zmiany struktury Rzeszy. Początkowo gwarantami ustroju Rzeszy była Francja i Szwecja. Po klęsce Szwecji w wojnie północnej jej miejsce zajęła Rosja. Nowa pozycja Rosji została formalnie potwierdzona w pokoju cieszyńskim w 1779 r.

Od 1648 r. Niemcy miały zatem konstytucję ustaloną na płaszczyźnie międzynarodowej. Jean Jacques Rousseau tak pisał w połowie XVIII w. o jej znaczeniu dla Europy:

„Niezależnie od niedoskonałości tej konstytucji Rzeszy jest rzeczą oczywistą, że dopóki ona istnieje, równowagi w Europie nie można naruszyć i żaden panujący nie musi obawiać się detronizacji, oraz że traktat pokoju westfalskiego, być może, na zawsze powinien pozostać podstawą naszego systemu politycznego”<sup>2</sup>.

W podobny sposób poseł rosyjski w południowych Niemczech, Nikołaj P. Romancow ocenił w 1785 r.<sup>3</sup> konstytucję Rzeszy jako gwarancję pokoju europejskiego.

Po upadku Rzeszy większość ksiąząt Rzeszy połączyła się w 1806 r. w Związek Reński, który wraz z Królestwem Saksonii sięgał do Odry. Zasadnicza różnica pomiędzy starą Rzeszą a Związkiem Reńskim polegała na tym, że Związek Reński pod protektoratem Napoleona podlegał wyłącznie wpływowi Francji. Wprawdzie Rosja udzieliła gwarancji Związkowi Reńskiemu w pokoju w Tylży w 1807 r., jednakże nie przeszkodziło to Napoleonowi interweniować w tych państwach niemieckich, które w szczególny sposób związane były z Rosją. Detronizacja księcia Oldenburga i włączenie do Francji większej części terytorium tego państwa wywołały energiczny sprzeciw Rosji. Ponieważ do obowiązków państw Związku

<sup>2</sup> Extrait du projet de paix perpétuelle de Monsieur l'abbé de Saint Pierre, cyt. za K. O. Aretin, *Das Reich. Friedensordnung und europäische Gleichgewicht 1648 - 1806*. Stuttgart 1986, s. 25.

<sup>3</sup> Por. K. O. von Aretin, jw. s. 342.



Reńskiego należała również pomoc wojskowa, niemieckie wojska stanowiły znaczną część oddziałów, które w 1812 r. z Wielką Armią wyruszyły przeciwko Moskwie.

Uzależnienie Niemiec od jednego mocarstwa okazało się wówczas zagrożeniem dla pokoju. W 1813 r. Rosja wydała proklamację kaliską<sup>4</sup>, która stwierdzała, że w zasadzie powinien zostać przywrócony dawny porządek. Nastąpiło to w 1815 r. poprzez utworzenie Związku Niemieckiego. Dawny obszar Rzeszy przekształcił się w terytorium Związku. Członkami Związku były Austria i Prusy, sąsiedzkie Dania i Niderlandy były obecne w Związku poprzez unie personalne z Holsztynem, Lauenburgiem i Luksemburgiem, Anglię reprezentował Hanower, natomiast Rosja miała sojuszników w kilku państwach, które pozostawały z carym w związku dynastycznym, w szczególności w wymienionym już wielkim księciu Oldenburga, w którego zamku w Eutin do dziś pokazywane są modele statków wykonane przez cara Piotra Wielkiego, czy też księciu Meklemburgii, który kazał wybudować w swym parku pałacowym w Schwerinie kanały w formie rosyjsko-ortodoksyjnego krzyża. Francja oczywiście zakładała, że ma prawo głosu w sprawach dotyczących Niemiec. Wprawdzie Zgromadzenie Związku podjęło w 1834 r. uchwałę związkową w sprawie niedopuszczalności mieszania się obcych mocarstw w wewnętrzne sprawy Związku Niemieckiego<sup>5</sup>, jednakże nie zmieniła ona niczego w międzynarodowej strukturze ustroju Niemiec.

Gdy wojna pomiędzy Prusami i Austrią w 1866 r. spowodowała istotne zmiany w przestrzeganym przez ponad 200 lat porządku w Niemczech, Rosja jako jedno z mocarstw-gwarantów podjęła próbę jeszcze jednej interwencji na rzecz dawnego porządku i zaproponowała ustalenie nowego systemu przez kongres europejski<sup>6</sup>. Jednakże Rosja od czasu wojny krymskiej była osłabiona, natomiast uwaga innych gwarantów, Francji i Anglii, była zwrócona w kierunku celów i interesów zamorskich. To tłumaczy, w jaki sposób w 1871 r. mógł powstać zupełnie nowy, całkowicie narodowy porządek w Niemczech.

Konstantin Franz, publicysta niemiecki, którego w żadnym wypadku nie można uznać za marksistę i którego Bismarck w 1852 r. określił jako bonapartystę, a w 1855 r. jako „wynalazcę rosyjskich planów panowania nad światem”<sup>7</sup>, a więc człowiek, który brał pod uwagę nie tylko interesy

<sup>4</sup> Tekst zob. E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, t. I. Stuttgart 1961, s. 72 i n.

<sup>5</sup> Tamże, s. 75 i n., s. 138 i n.

<sup>6</sup> Por. E. Engelberg, *Bismarck. Urpreussen und Reichsgründer*. Berlin 1985, s. 615 i n.

<sup>7</sup> O. von Bismarck, *Gedanken und Erinnerungen*. Stuttgart und Berlin 1928, ss. 125 i 142.



Niemiec, lecz także innych państw europejskich, pisał w 1879 r. o Druhej Rzeszy:

„Jak daleko zaszliśmy, skoro nowoniemiecka Rzesza, zgodnie ze swym aktem konstytucyjnym, wyraźnie chce zajmować się tylko własnymi interesami i w ten sposób wyrzeka się wszelkich uwarunkowań międzynarodowych [...]. I o jakim ograniczeniu świadczy to, że nie chce się widzieć, jak bardzo w najgłębszym interesie Niemiec leży troszczyć się o spokój w Europie. Pewne jest, że wynikające z obecnych niepokojów w Europie stałe niebezpieczeństwo wojny w największym stopniu obciąża Niemcy”<sup>8</sup>.

Septycyzm Niemców w stosunku do państwa ogólnoniemieckiego może być trudny do zrozumienia dla ludzi będących członkami silnych, ukształtowanych historycznie narodów. Ma on jednak w Niemczech długą tradycję. Już w 1815 r. Wilhelm von Humboldt, którego pomnik stoi dzisiaj przed uniwersytetem berlińskim przy Unter den Linden, uważał, że zjednoczone Niemcy byłyby „państwem zaborczym”<sup>9</sup>.

Jest rzeczą oczywistą, że takie pesymistyczne podejście do historii Niemiec było dużo bardziej rozpowszechnione wśród sąsiadów Niemiec. Również po zakończeniu I wojny światowej stało się dla nich jasne, że gwarancją wypełnienia przez Niemcy traktatu pokoju będzie okupacja ich części, mianowicie Nadrenii, przez okres 15 lat. W 1930 r. okupacja została przedwcześnie zakończona, a w 9 lat później wybuchła II wojna światowa.

#### DECYZJA O PONOWNYM PODJĘCIU MIĘDZYNARODOWEJ KONTROLI POLITYKI NIEMIEC W KOŃCOWYM OKRESIE II WOJNY ŚWIATOWEJ

Podczas gdy w Niemczech koniec II wojny światowej często traktowany jest jako „godzina 0”, z którą otwarta została nowa karta w historii Niemiec, wielu polityków odgrywających decydującą rolę w powojennej Europie rozwijało swe koncepcje dotyczące ciągłości znaczenia Niemiec w Europie. Na przykład Stalin już w 1943 r. na konferencji w Teheranie zaproponował trwałą okupację punktów oparcia obcych mocarstw w Niemczech<sup>10</sup>.

W końcowym okresie II wojny światowej główne mocarstwa zwycięskiej koalicji: Wielka Brytania, ZSRR i USA, do których w 1945 r. dołączyła Francja, w związku z czym mówi się o Czterech Mocarstwach, uzgodniły w umowie londyńskiej z 14 listopada 1944 r. o systemie kon-

<sup>8</sup> *Der Föderalismus*. Mainz 1879, s. 304 i n.

<sup>9</sup> *Gesammelte Schriften*, t. 12, cz. 1. Berlin 1904.

<sup>10</sup> *Teheran Papers*, s. 510, cyt. za H. Graml, *Die Alliierten und die Teilung Deutschlands*. Frankfurt/M. 1985, s. 29.



troli w Niemczech<sup>11</sup>, że Niemcy przez pewien okres będą okupowane w całości, a po zakończeniu właściwego okresu okupacji nadal będą znajdować się pod kontrolą. Sposób owej przyszłej kontroli powinien stanowić przedmiot odrębnej umowy. Zamiar ten cztery mocarstwa zakomunikowały również Niemcom, ogłaszając w dniu 5 czerwca 1945 r. deklarację o przejęciu najwyższej władzy w Niemczech<sup>12</sup>. Jednocześnie oświadczyły one, że w sprawach dotyczących sprawowania najwyższej władzy będą konsultowały się z innymi państwami<sup>13</sup>.

W celu sprawowania najwyższej władzy w Niemczech cztery mocarstwa utworzyły Radę Kontroli. Inne państwa, które uczestniczyły w wojnie z Niemcami, zostały zaproszone do utworzenia misji wojskowych przy Radzie Kontroli<sup>14</sup>. Większość państw zaproszonych, w tym także Polska, z zaproszenia skorzystały, a misje te przeważnie działają do dziś. Zazwyczaj spełniają one rolę generalnych konsulatów; jednocześnie symbolizują również roszczenie wysyłających je państw, by być obecnym przy przyszłym rozwoju sytuacji Niemiec.

Na podstawie umowy londyńskiej wielkie mocarstwa wymieniły między sobą w 1947 r. misje łącznikowe. Działają one nadal w Poczdamie (NRD), Baden-Baden, Frankfurt nad Menem i Bünde (RFN). One to sprawiają, że na terenie NRD po 20 członków sił zbrojnych mocarstw zachodnich, oraz na terenie RFN — 60 przedstawicieli Armii Radzieckiej stale odbywa podróże kontrolne. Już od 40 lat istnieje więc w Niemczech system wzajemnej kontroli militarnej. Zebrano przy tym doświadczenie, które, niestety, pociągnęło za sobą ofiary śmiertelne.

Pod kierunkiem Rady Kontroli aliancka Komendantura Berlina, w skład której powinni wchodzić komendanci poszczególnych sektorów, przejęła kontrolę nad administracją Berlina, którą od 1948 r. sprawuje praktycznie w trzech sektorach zachodnich i bez pełnego współdziałania radzieckiego. Radziecka obecność w sektorach zachodnich, jak i zachodnia w sektorze wschodnim, widoczna jest dzisiaj przede wszystkim w postaci patroli wojskowych.

Rada Kontroli utworzyła szereg dalszych instytucji, wśród nich Centralę Bezpieczeństwa Ruchu Lotniczego w Berlinie<sup>15</sup>, która — według

<sup>11</sup> Tekst zob. H. Krüger, D. Rauschnig, *Die Gesamtverfassung Deutschland. Nationale und internationale Texte Rechtslage Deutschland*. Frankfurt/M., Berlin 1962, s. 83 i n., zwł. art. 10 i n.

<sup>12</sup> „Amtsblatt des Kontrollrats”, „Ergänzungsblatt” nr 1, s. 10.

<sup>13</sup> Tamże, s. 12.

<sup>14</sup> Zob. na ten temat szczegółowo D. Schröder, *Die ausländischen Vertretungen in Berlin*. Baden-Baden 1983, zwł. s. 23 i n.

<sup>15</sup> Tekst w: *Dokumente zur Berlin-Frage 1944-1966*, wyd. 3. München 1967, s. 40 i n.



pierwotnych koncepcji — powinna ułatwić ruch powietrzny ze wszystkich kierunków poprzez Berlin. Ruch z kierunków wschodnich nigdy nie był w pełni rozwinięty. Jedynie Polskie Linie Lotnicze LOT czasowo korzystały z prawa przelotu pod nadzorem Centrali Ruchu Lotniczego, uruchamiając linie z Warszawy przez Berlin do Brukseli, Londynu i Paryża. Rzeczywiste znaczenie Centrali Bezpieczeństwa Ruchu Lotniczego polega dziś na tym, że czuwa ona nad bezpieczeństwem lotów z kierunków zachodnich do Berlina i z powrotem.

Już w końcu sierpnia 1945 r., a więc wkrótce po konferencji poczdamskiej, ujawniły się pierwsze napięcia między czterema mocarstwami. Francja oświadczyła już w 1945 r., że uważa za słuszny podział Niemiec na wiele państw, gdyż byłaby to konsekwencja naturalnego rozwoju<sup>16</sup>. Nie było zgodności poglądów również w sprawach rozwoju gospodarczego i społecznego. W dniu 20 marca 1948 r. ZSRR opuścił Radę Kontroli. W 1949 r. wraz z utworzeniem państw niemieckich powstały dwa różne porządki społeczne w Niemczech. To był „naturalny rozwój” prowadzący do ponownego podziału Niemiec.

W 1951 r. trzy mocarstwa zachodnie ogłosiły zakończenie stanu wojny z Niemcami, ZSRR wydał odpowiednie oświadczenie w 1955 r. W 1951 r. rozpoczęły się rokowania między mocarstwami zachodnimi, zakończone zawarciem układu ogólnego<sup>17</sup>, z którego wejściem w życie w dniu 5 maja 1955 r. RFN „uzyskała pełne kompetencje suwerennego państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych”. Jeszcze w tym samym roku NRD uzyskała potwierdzenie swej suwerenności w układzie moskiewskim<sup>18</sup>. W obu układach mocarstwa zastrzegły sobie wszelako prawa i odpowiedzialności, które „zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi dotyczą Niemiec jako całości”. Pomimo to wychodzi się zazwyczaj z założenia, że w 1955 r. zakończył się okres okupacji Niemiec. Aż do początków nowej polityki wschodniej kanclerza Willy Brandta niemalże w ogóle nie mówiono o prawach przysługujących czterem mocarstwom. Nikt nie słyszał również o tym, żeby została zawarta pierwotnie przez mocarstwa planowana umowa o późniejszym systemie kontroli w Niemczech. Zachowały się jedynie sprawozdania o sondażu przeprowadzonym w Związku Radzieckim przez USA w końcu 1945 r. z których wynika, że należało liczyć się z zawarciem takiej umowy na okres 40 lat po zakończeniu okresu okupacji. W ten sposób przedłużony zostałby okres, w którym Niemcy znajdowałyby się pod kontrolą międzynarodową.

Wymienione wyżej instytucje, jako misje łącznikowe czterech mocarstw

<sup>16</sup> „BGBl.” 1955, II, s. 305.

<sup>17</sup> Memorandum vom 14 IX 1945. [W:] *Europa-Archiv* 1954, s. 6747.

<sup>18</sup> „GBl. der DDR” 1955, s. 918.



oraz misje wojskowe państw trzecich, pozwalają na stwierdzenie, że w Niemczech istnieją jeszcze elementy szczególnego porządku międzynarodowego.

## WSPÓLCZESNY KSZTAŁT MIĘDZYNARODOWEJ KONTROLI POLITYKI NIEMIEC

### 1. Zadania Rady Kontroli

Cztery mocarstwa zamierzały nie tylko kontrolować rozwój sytuacji w Niemczech, lecz także aktywnie go przekształcać. Program tej przebudowy został sformułowany w umowie poczdamskiej z 1945 r.<sup>19</sup>, w szczególności w części trzeciej. Przygotowanie regulacji pokojowej dla Niemiec zostało przekazane Radzie Ministrów Spraw Zagranicznych, natomiast w celu bieżącego kształtowania procesów zachodzących w Niemczech i ich kontroli utworzona została Sojusznicza Rada Kontroli jako najwyższy organ właściwy dla Niemiec jako całości. Ponieważ nie można było osiągnąć porozumienia w podstawowych sprawach dotyczących kształtu Niemiec, przede wszystkim w sprawie waluty, Rada rozpadła się w 1948 r. Dziś jeszcze stoi w amerykańskim sektorze Berlina jej budynek służbowy z 500 pomieszczeniami. Codziennie nad wejściem wywieszane są sztandary czterech mocarstw. Stale pracują w gmachu funkcjonariusze Centrali Bezpieczeństwa Ruchu Lotniczego. Również każdy nowo mianowany szef misji wojskowej jest zapraszany do przekazania swych listów uwierzytelniających w gmachu Rady. Ceremonia ta nie może być zaliczona do najbardziej reprezentacyjnych. Od 1951 r. rozpoczyna się ona zawsze z pięciominutowym opóźnieniem. Każdorazowo oczekuje się bezskutecznie na przybycie radzieckiego protokolanta. Jeżeli — co zdarza się zawsze od 36 lat — nie dociera on w ogóle, wysyła mu się kopie listów uwierzytelniających. Ma to istotne znaczenie, ponieważ członkowie misji wojskowych mają w obrębie siedziby Rady Kontroli, tj. w Berlinie, również w tej jego części, która stanowi stolicę NRD, swobodę poruszania się. Jeżeli szef misji wojskowej uważa, że Rada Kontroli współcześnie nie odgrywa żadnej roli i w konsekwencji zaniecha złożenia listów uwierzytelniających w gmachu Rady Kontroli, będzie traktowany jako zwykły *chargé d'affaires*, a nie jak uwierzytelniony szef misji, w związku z czym przy wszelkiego rodzaju oficjalnych wystąpieniach zajmuje miejsce w drugim rzędzie, co musi boleć każdego dyplomaty. Ten gorzki los spotyka szefów polskiej misji wojskowej od 1965 r.

Wszystkie tu wymienione działania mają raczej charakter w istocie

<sup>19</sup> „Amtsblatt des Kontrollrats”, „Ergänzungsblatt” nr 1, s. 13.



marginalny, lecz jednocześnie bardzo symboliczny. Nie mówią jednak nic o utrzymywaniu przekazanej Radzie Kontroli najwyższej władzy w zakresie kształtowania rozwoju sytuacji w Niemczech.

## 2. Ambasadorzy czterech mocarstw

W 1949 r., przy powstaniu dwóch państw niemieckich, mocarstwa wykorzystały swe prawo do kształtowania stosunków w Niemczech jedynie w sposób zindywidualizowany, to jest w każdym przypadku ograniczając się do własnej strefy okupacyjnej. Szefowie rządów Wielkiej Czwórki wskazali jednak w dyrektywie konferencji genewskiej z 1955 r.<sup>20</sup>, że również po powstaniu dwóch państw niemieckich i przekazaniu suwerenności na rzecz RFN byli oni w zasadzie gotowi wspólnie rozstrzygać o przyszłym porządku w Niemczech. Do praktycznej realizacji tej dyrektywy jednakże nie doszło. W 1955 r. wraz z wejściem w życie umów między poszczególnymi mocarstwami i odpowiednimi państwami niemieckimi, wielkie mocarstwa nie omieszkały przezornie uregulować tych kwestii, które należały do Rady Kontroli. Funkcje gubernatorów wojskowych lub szefów administracji wojskowej, tj. właściwych członków Rady Kontroli, jeszcze w 1949 r. zostały przekazane wysokim komisarzom. Ich funkcje przejęli w 1955 r. ambasadorowie trzech mocarstw zachodnich w Bonn<sup>21</sup> oraz radziecki ambasador w Berlinie<sup>22</sup>.

Mniej więcej raz w miesiącu ambasador radziecki w Berlinie spotyka się ze swymi zachodnimi kolegami z Bonn, aby omawiać sprawy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. W urzędowym komunikacie radzieckim z takich spotkań od kilku lat przypomina się o tym, że każdorazowi partnerzy rozmów są również szefami administracji wojskowej w poszczególnych zachodnich sektorach Berlina. Wszyscy czterej ambasadorowie spotykają się również niekiedy na wspólnych posiedzeniach. W latach 1970 - 1972 odbyły się 43 takie posiedzenia w budynku używanym uprzednio przez Sojuszniczą Radę Kontroli. Tutaj negocjowali oni i podpisali porozumienie czterostronne z 3 września 1971 r.<sup>23</sup>, dzięki któremu uzyskano wiele praktycznych ułatwień dla zachodnich sektorów Berlina. Podczas rokowań nad zawarciem układu podstawowego między obydwojma państwami niemieckimi<sup>24</sup> obradowali oni również w tym samym miejscu i uchwalili w dniu 9 listopada 1972 r.<sup>25</sup> oświadczenie

<sup>20</sup> Tekst zob. H. Krüger, D. Rauschning, *op. cit.*, s. 114 i n.

<sup>21</sup> Umowa z 23 X 1954, [W:] *Dokumente zur Berlin-Frage*, *op. cit.*, s. 225 i n.

<sup>22</sup> Tekst w: H. Krüger, D. Rauschning, *op. cit.*, s. 244.

<sup>23</sup> „Beilage zum Bundesanzeiger” nr 174 z 15 IX 1972.

<sup>24</sup> „BGBl.” 1973, II, s. 421.

<sup>25</sup> UN Doc. S/10952 - S/10955 z 18 VI 1973.



o przystąpieniu obu państw niemieckich do ONZ. W obu tych dokumentach cztery mocarstwa potwierdziły, że ich prawa i odpowiedzialność oraz istniejące czterostronne regulacje, decyzje i praktyki z okresu wojny i bezpośrednio po jej zakończeniu w żaden sposób nie będą naruszone.

Bez decyzji czterech mocarstw nie byłaby możliwa nowa polityka obu państw niemieckich. Nie mogłyby one zgłosić wniosków o przyjęcie do ONZ z nadzieją na powodzenie. Można stwierdzić, że wprowadzie Rada Kontroli obecnie nie funkcjonuje, jednakże w przypadku jakichkolwiek zasadniczych zmian stosunków w Niemczech, ustalonych w układzie podstawowym między państwami niemieckimi, w odpowiedni sposób zostanie użyta kompetencja czterech mocarstw sprawowania najwyższej władzy w Niemczech. W art. 9 układu podstawowego oba państwa niemieckie, w nieco ukrytej formie, potwierdziły, że nie mają one zamiaru zmieniać tej sytuacji prawnej.

W omówionych tu wydarzeniach z lat 1970 - 1972 chodziło o spektakularne sytuacje. Można zadać sobie pytanie, czy współdziałanie mocarstw w kształtowaniu polityki państwa niemieckiego ograniczony jest tylko do takich zdarzeń, które w przeciągu dziesiątek lat się nie powtórzą. W praktyce mogłyby więc oba państwa niemieckie rozwijać coraz bardziej niezależną politykę. Zgodnie z art. 1 układu ogólnego RFN posiada w każdym razie pełną władzę suwerennego państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych; również NRD na mocy art. 1 układu moskiewskiego może w sposób swobodny rozstrzygać w sprawach swej polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym o stosunkach z RFN. Jednakże z art. 2 układu ogólnego wynikają dla RFN ograniczenia dotyczące Berlina i Niemiec jako całości. Oznacza to, że nowe ukształtowanie sytuacji w Niemczech, w tym także ponowne zjednoczenie Niemiec, nie mogą dokonać się bez udziału trzech mocarstw zachodnich. Natomiast w art. 7 tego samego układu stwierdza się, że trzy mocarstwa zachodnie tylko wtedy poprą zjednoczenie Niemiec, gdy państwo ogólnoniemieckie będzie posiadało konstytucję zbliżoną do Ustawy Zasadniczej RFN i będzie zintegrowane ze Wspólnotą Europejską. Problemy, które w przypadku takiego rozwoju sytuacji powstałyby dla równowagi w Europie, są przedmiotem dyskusji w Niemczech od ponad 200 lat.

W odniesieniu do NRD, według już wymienionej preambuły do układu moskiewskiego, ograniczenia istnieją tylko o tyle, o ile istnieją zobowiązania z umów międzynarodowych, które dotyczą Niemiec jako całości. Nawet w swych stosunkach z RFN ma mieć NRD pełną swobodę. To wykracza poza uprawnienia RFN, której stosunki z NRD podlegają zastrzeżeniu kompetencji mocarstw zachodnich. Z punktu widzenia bieżącej polityki RFN dużo większe znaczenie mają te ograniczenia, które powstają na tle powiązań między RFN i zachodnimi sektorami Berlina.



### 3. Znaczenie Berlina dla międzynarodowej kontroli polityki niemieckiej

RFN złożyła do układu ogólnego specjalne oświadczenie dotyczące pomocy dla Berlina<sup>26</sup>, które zostało potwierdzone przez mocarstwa zachodnie. W konsekwencji oznacza to jednak, że wszystkie ustawy zachodnioniemieckie przejmowane są przez zachodnie sektory Berlina i że Berlin Zachodni w zasadzie ma prawo uczestniczyć we wszystkich umowach międzynarodowych RFN. Ponieważ jednak mocarstwa sprawują w Berlinie najwyższą władzę, mają one prawo kontrolowania wszystkich ustaw i porozumień międzynarodowych RFN z punktu widzenia ich zgodności ze statusem miasta. Prawo to wykonuje aliancka komendantura w Berlinie. Dezaprobata ze strony komendantury może poprzez miasto oddziaływać politycznie na RFN.

Bardzo obrazowy jest przykład dwóch ustaw federalnych z 1975 r. Były to nowelizacje starszych ustaw, w których pierwotnie była mowa o „radzieckiej strefie okupacyjnej i radzieckim sektorze Berlina”. Wersja ta nie mogła zostać utrzymana po zawarciu układu podstawowego między obydwojoma państwami niemieckim, ustawodawca zachodnioniemiecki zmienił tekst ustawy na „Niemiecka Republika Demokratyczna”. To nie odpowiadało wszakże wyobrażeniom mocarstw zachodnich na temat stosunków między Berlinem i NRD. Komendantura zarządziła więc<sup>27</sup>, by w obowiązującym w sektorach zachodnich *Dzienniku Ustaw i Zarządzeń dla Berlina* status ten został wyjaśniony. Łatwo można wyobrazić sobie, do jakich doprowadziło to dyskusji w *Bundestagu*. Godne uwagi jest też zdarzenie z 1987 r. Wiosną tego roku poseł USA w Berlinie, który jest stałym reprezentantem ambasadora amerykańskiego w Bonn, napomniął premierów niektórych rządów krajowych, że w swych stosunkach z NRD powinni w większym stopniu brać pod uwagę interesy Berlina<sup>28</sup>. Powiązania między zachodnimi sektorami Berlina i RFN — które na wschód od Bramy Brandenburskiej rozpatrywane są przede wszystkim pod kątem niedopuszczalnej obecności Federacji w Berlinie Zachodnim — muszą być zatem pojmowane jako instrument bieżącej kontroli polityki RFN. Dawny amerykański sekretarz stanu, Henry Kissinger, stwierdza w swych pamiętnikach, że Berlin jest kluczem do polityki zagranicznej RFN<sup>29</sup>.

Instytucją zapewniającą bieżącą koordynację polityki między RFN

<sup>26</sup> „BGBl.” 1955, II, s. 500.

<sup>27</sup> BK/O (75) 2 oraz BK/O (75) 6. [W:] „Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin” 1975, ss. 705 i 1152.

<sup>28</sup> „Der Tagesspiegel” z 5 VI 1987.

<sup>29</sup> *Memoiren 1968 - 1973*, wyd. kieszonkowe, München 1981, ss. 531, 680 i 684.



i mocarstwami zachodnimi jest Grupa Bońska, utworzona na mocy art. 6 układu ogólnego, poprzez którą mocarstwa mogą konsultować z RFN wykonywanie swych praw w odniesieniu do Berlina. W skład jej wchodzi przedstawiciele ambasad mocarstw zachodnich w Bonn i urzędnicy bońskiego ministerstwa spraw zagranicznych, niekiedy również z udziałem przedstawicieli senatu Berlina. W tym gremium dyskutuje się możliwie zawczasu wszystkie problemy, które z punktu widzenia mocarstw zachodnich mogą powstać w związku z przejściem ustaw federalnych i umów międzynarodowych RFN w zachodnich sektorach Berlina. Ponadto omawiane są te umowy i układy, które przejmowane nie będą — przykładowo można tu wymienić Polskę, która wcześniej odmawiała zgody na zamieszczenie w tekstach umów z RFN wyraźnej klauzuli berlińskiej. Założona formalnie na gruncie powiązań między Federacją i zachodnimi sektorami Berlina Grupa Bońska stała się centralnym gremium koordynującym stosunki między RFN i mocarstwami zachodnimi.

ZSRR i NRD uzgodniły w art. 2 układu moskiewskiego, że będą wzajemnie konsultować się w zakresie wszystkich najważniejszych problemów międzynarodowych dotyczących interesów obu państw. Nic jednak nie wiadomo na temat ewentualnego istnienia organu porównywalnego z Grupą Bońską. Były ambasador radziecki w Berlinie, Piotr Abrasimow, stwierdza wszelako w swych pamiętnikach<sup>30</sup>, że odbywają się bieżące, koordynujące rozmowy pomiędzy ambasadą radziecką i najwyższymi organami NRD.

Jeszcze trudniej stwierdzić kluczową rolę Berlina w stosunkach między ZSRR i NRD. Tego rodzaju konstrukcja, której trudno byłoby się wyrzec Zachodowi, w stosunku do NRD nie jest prawdopodobnie niezbędna, skoro w art. 6 konstytucji NRD z 1974 r. „przyjaźń, wszechstronna współpraca i wzajemna pomoc wszystkim państwom wspólnoty socjalistycznej” zostały ogłoszone jako trwałe podstawy polityki NRD. Jak powszechnie wiadomo, istnieją organy konsultacyjne obejmujące wszystkie państwa wspólnoty socjalistycznej, jak na przykład Polityczny Komitet Doradczy Układu Warszawskiego. Również RFN bierze udział w procesie rozwoju decyzji politycznych w ramach ugrupowań zachodnich, np. w Radzie NATO. Oba państwa niemieckie znajdują się jednak w sytuacji szczególnej, wykraczającej poza tego typu doradztwo polityczne.

Można również wskazać na pośrednie konsekwencje sytuacji Berlina dla obu państw niemieckich. W przypadku NRD przejawiają się one w

<sup>30</sup> P. Abrasimow, *300 Meter vom Brandenburger Tor*, Berlin 1985, s. 134.



już wymienionych zachodnich patrolach wojskowych. Codzienna obecność mocarstw zachodnich w tej części Berlina, która tworzy stolicę NRD, czyni NRD zależną od poparcia jej roszczeń przez ZSRR, a także daje mocarstwom zachodnim możliwość wskazania NRD ich wzajemnych powiązań. Naturalnie RFN poprzez swoje powiązania z Berlinem jest z kolei wystawiona na wpływ ze strony ZSRR. Gdyby RFN nie była zobowiązana do włączania do niemal wszystkich zawartych przez siebie umów międzynarodowych zachodnich sektorów Berlina, dużo łatwiejsza byłaby jej polityka w stosunkach z tymi państwami, które popierają politykę ZSRR. Musi ona nierzadko czekać z zawarciem umowy tak długo, aż w odpowiedniej umowie z ZSRR nie znajdzie się klauzula berlińska. Pierwszy kanclerz RFN, Konrad Adenauer, widział jasno te konsekwencje powiązań RFN z zachodnimi sektorami Berlina, które prowadzą również do powiązań między RFN i ZSRR, i od początku wypowiadał się przeciwko zbyt wąskim więzom między Federacją i Berlinem<sup>31</sup>.

Przywiązanie obu państw niemieckich do części Berlina, a zwłaszcza trudna do określenia współczesna sytuacja pomiędzy integracją i statusem szczególnym, wiąże te państwa z wszystkimi czterema mocarstwami, zapewnia wpływ czterech mocarstw na politykę niemiecką w sposób, który szanuje pozycję obu państw jako suwerennych członków społeczności międzynarodowej w odniesieniu do bieżącej polityki. Jedynie wtedy, gdy mocarstwa zachodnie za pośrednictwem Komendantury ograniczają możliwość włączenia zachodnich sektorów Berlina do umowy międzynarodowej, musi to zostać ogłoszone w Berlinie, lecz RFN nie jest zobowiązana do poinformowania o tym partnera. Ponosi ona natomiast pełną odpowiedzialność, jeżeli sytuacja ta pociąga za sobą trudności w wykonaniu umowy.

Jeżeli rozpatruje się sytuację Berlina z tego punktu widzenia, dochodzi się do pytania, czy gdyby oba państwa niemieckie chciały naprawdę prowadzić w pełni niezależną politykę, musiałyby najpierw radykalnie rozwiązać problem Berlina. W każdym razie oba państwa niemieckie muszą w interesie swej politycznej emancypacji starać się unikać nowych konfliktów w Berlinie i wokół niego. Każdy spór o Berlin potwierdza ograniczenia swobody ich polityki. To oznacza również, że państwa Europy, które z troską patrzyłyby na całkowicie niezależną politykę państw niemieckich, muszą starać się o zabezpieczenie obecnego, skomplikowanego statusu tego miasta. Stanowi on sedno współczesnej międzynarodowej kontroli niemieckiej polityki.

<sup>31</sup> Por. H.-P. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg: 1876 - 1952*. Stuttgart 1986, s. 680.



## PODSUMOWANIE: UKŁAD PODSTAWOWY Z 1972 R. JAKO ODNOWA TRADYCYJNEGO NIEMIECKIEGO SPOSOBU MYŚLENIA POLITYCZNEGO

Od 1948 r. można mówić o stopniowym powstaniu, w wyniku sporów między czterema mocarstwami i rywalizacji między obydwojoma państwami niemieckimi, systemu międzynarodowej kontroli polityki niemieckiej, który wnosi istotny wkład w zachowanie pokoju w Europie. Z punktu widzenia prawnego jest to system stanowiący formalnie reżim okupacyjny i podlegający zastrzeżeniu regulacji w traktacie pokoju dla Niemiec. Również w świadomości wielu Niemców jest to stan przejściowy. To prowizorium trwa już ponad 40 lat i trudno byłoby wśród sąsiadów Niemiec znaleźć takiego, który nie pragnąłby, aby trwało ono jeszcze wiele dziesiątków lat. Formalnie prowizorium może być traktowane jako zupełnie znośny stan na przyszłość i radzi się Niemcom, by pożegnali się z tezą o jego tymczasowym charakterze. Już w cytowanej wyżej dyrektywie genewskiej z 1955 r. wielkie mocarstwa ustaliły, że ponowne zjednoczenie Niemiec może nastąpić nie tylko w interesie narodu niemieckiego, lecz także w interesie europejskiego bezpieczeństwa. Większość Europejczyków uważa obecną sytuację Niemiec za nieodwołalną przesłankę pokoju w Europie. Oznacza to, że niemieckie życzenia ponownego zjednoczenia mają niewielką szansę realizacji. Również polityka RFN stan ten zaakceptowała w ten sposób, że przyznała priorytet rozwojowi stosunków międzyludzkich pomiędzy Niemcami z obu państw.

Potrzeba wyrzeczenia się jedności Niemiec w celu zachowania pokoju w Europie była dyskutowana przez wielu Niemców już w początku XIX w. Obowiązek szczególnego wkładu w zapewnienie pokoju w Europie był wówczas już traktowany jako szczególne wyróżnienie narodu niemieckiego. Poprzez zawarcie układu podstawowego w 1972 r. oba państwa niemieckie nawiązały do tej tradycji. W preambule podkreśliły, że działały „świadome swej odpowiedzialności za utrzymanie pokoju” i „dążąc do wniesienia wkładu w odprężenie i bezpieczeństwo w Europie”, zaś w art. 5 uzgodniły, że będą „popierały pokojowe stosunki pomiędzy państwami europejskimi i przyczyniały się do bezpieczeństwa i współpracy w Europie”.

Ze względu na swój wkład w pokój europejski w XIX w. Niemcy uważali się na naród wybrany. To jest wyobrażenie, które — jak stwierdził Władysław Markiewicz<sup>32</sup> — w Polsce powinno spotkać się ze zrozumieniem. Ale o ile wówczas wielu sąsiadów przyklaskiwało idei wyrzeczenia się przez Niemców własnej państwowości, wielu Francuzów

<sup>32</sup> *Die Entstehung der neuzeitlichen polnischen Nation*. [W:] „Polnische Weststudien” 1985, ss. 207 - 221.



uznawało za słuszne dążenie Niemców do jedności narodowej, o tyle dziś zadaje się pytanie, czy problemy niemieckie nie są następstwem błędów politycznych popełnionych przez Niemcy pomiędzy 1871 i 1945 r. i przez to nie powinny być nadal przedstawiane światu.

Spojrzenie na historię Niemiec uczy, że współczesny porządek w Niemczech może stanowić podstawę stabilnego porządku w Europie. Ta stabilizacja może ulec jeszcze stałej poprawie, jeżeli uda się w większym niż dotąd stopniu zaspokoić potrzeby ludzi. Należy przy tym brać pod uwagę, w jakim stopniu błędy w polityce wewnętrznej poszczególnych państw niemieckich w XIX w. przyczyniły się do tego, że Związek Niemiecki jako ówczesny, mający międzynarodowe gwarancje system w Niemczech pozbawiony był kredytu zaufania u wielu Niemców do tego stopnia, że nie chcieli oni tego porządku bronić. Marksisci powinni przy tym rozważyć również kwestię, do jakiego stopnia rozwój ekonomiczny Prus wywierał przyciągający wpływ na mniejsze państwa niemieckie.

Zbadanie tych problemów może prowadzić do wniosku, że stabilność systemu, któremu podporządkowane są oba państwa niemieckie, wyraźnie zależy od tego, w jakim stopniu ludność obydwu państw akceptuje swą własną sytuację kształtowaną przez dany system, bądź też w jakim stopniu oba państwa spełniają oczekiwania, jakie dziś mają ludzie w Europie w odniesieniu do własnego życia. Kto tych postulatów nie spełnia, będzie narażony na konfrontację z problemem prawa Niemców do samostanowienia.

(TŁUMACZENIE: WŁADYSŁAW CZAPLINSKI)



# NASZE WYDAWNICTWA

REDAKCJA: ANTONI CZUBIŃSKI, ZBIGNIEW KULAK

## RUCH OPORU W POLSCE I W NIEMCZECH W LATACH DRUGIEJ WOJNY ŚWIATOWEJ

ark. wyd. 19,0, nakład 2000 egz., cena 280,—

Historia, a zwłaszcza dorobek ideowy antyhitlerowskiego ruchu oporu wszedł do dziejów polskiej, a także zachodnioniemieckiej myśli politycznej. Zajmuje w niej poczesne miejsce oddziałując bardzo wyraźnie także na treść podręczników, nauczania historii i wychowania politycznego w szkołach, jednakże w sposób jednostronny, monoperspektywiczny, skoncentrowany prawie wyłącznie tylko na własnym, narodowym ruchu oporu. Z powodu tych właśnie funkcji pedagogiczno-dydaktycznych zbyt jednostronnie pojętych w stosunku do wymagań i celów międzynarodowej rewizji podręczników szkolnych, temat ten stał się przedmiotem naukowego zainteresowania X konferencji Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL – RFN. Chodziło o jego gruntowniejsze zbadanie w szerszym kontekście stosunków polsko-niemieckich oraz o pogłębioną i bardziej wieloperspektywną ocenę niezbędną dla praktyki szkolnej w obydwóch krajach, tak aby relacje o polskim ruchu oporu w podręcznikach zachodnioniemieckich i odwrotnie, relacje o niemieckim ruchu oporu w Polskich podręcznikach szkolnych były pełniejsze i bardziej zgodne z rzeczywistością historyczną. Publikacja materiałów X konferencji podręcznikowej PRL – RFN z pewnością ułatwi osiągnięcie tego celu i zainteresuje nie tylko pedagogów, autorów podręczników, nauczycieli i studentów historii, lecz także wszystkich interesujących się dziejami stosunków polsko-niemieckich, a zwłaszcza jakże licznych w naszym kraju uczestników antyhitlerowskiego ruchu oporu.

### DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych Domu Książki,
- w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za pobraniem pocztowym)

