

HELENA WYLIGAŁA
Wrocław

OCHRONA ŚRODOWISKA W POLITYCE ZAGRANICZNEJ RFN

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie uwarunkowań zagranicznej polityki ochrony środowiska (*Umweltaußenpolitik*), która jest ważnym obszarem aktywności dyplomatycznej RFN na arenie międzynarodowej i pozwala Niemcom odgrywać rolę lidera w ramach procesów rozwojowych zachodzących w Europie w XXI w.* W pierwszej części tekstu wyjaśnione zostanie pojęcie *Umweltaußenpolitik*, nakreślone zostaną kontekst oraz założenia metodologiczne badań. Do ich przeprowadzenia wykorzystana została matryca autorstwa P. Harrisa i J. Barkdulla z 2002 r., nierozpowszechniona dotąd w polskim piśmiennictwie na temat polityki zagranicznej państwa. Na jej podstawie, w drugiej części artykułu, wyjaśnione zostaną charakterystyczne dla polityki zagranicznej RFN uwarunkowania, determinujące realizację jej interesów w zakresie międzynarodowej ochrony środowiska. Wskazane wyznaczniki ułatwiają ocenę sposobów i form antycypacji przez Berlin globalnych problemów ekologicznych, stanowią także tło do prezentacji strategii i narzędzi, którymi posługuje się niemiecka dyplomacja w urzeczywistnianiu swoich interesów.

W polskich badaniach politologicznych prowadzonych po 1990 r. na temat niemieckiej dyplomacji¹ szczególnie akcentuje się zagadnienia bezpieczeństwa, rolę RFN w procesie integracji europejskiej czy jej stosunki z innymi partnerami, np. z Francją, Rosją czy Polską. Autorzy analiz polityki zagranicznej zjednoczonych

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ Do najnowszych publikacji zaliczyć należy: K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998-2005*, Warszawa 2012; B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IZ Policy Papers” 2012, nr 6; J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, Warszawa 2011; J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Poznań 2011; M. Jaworska, *Stosunki niemiecko-amerykańskie 1998-2005*, Toruń 2011; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010; K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1900-2005*, Poznań 2009; B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008; K. Bachmann, P. Buras (red.), *Niemcy jako państwo cywilne. Studia nad niemiecką polityką zagraniczną*, Wrocław 2006; S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004.

Niemiec koncentrują się w dużej mierze na kwestiach zmiany i kontynuacji w obliczu nowych wyzwań geopolitycznych². Proces globalizacji, rekonfiguracja dotychczasowego układu sił na świecie oraz dalece posunięta instytucjonalizacja i współzależność międzynarodowa powodują, iż niektóre specjalistyczne obszary polityki państwa, dotąd zarezerwowane dla merytorycznych resortów, stają się przedmiotem dyplomatycznych rozmów na najwyższym szczeblu. Jednym z nich jest z pewnością dziedzina ochrony środowiska, która wraz z narastaniem problemów ekologicznych o charakterze globalnym i coraz większą świadomością państw, dotyczącą konieczności międzynarodowego współdziałania w celu ich zwalczania, zaliczana jest ostatnio do tematyki najwyższego zainteresowania, tzw. *high politics*³. Odzwierciedla ona strategiczne interesy państw, stając się areną międzynarodowej gry politycznej. Poznanie sposobów antycypacji tego obszaru aktywności międzynarodowej przez zachodniego sąsiada Polski pozwala lepiej zrozumieć motywy działania niemieckiej dyplomacji i uświadamia nie tylko stopień jej organizacji i zaangażowania w tę stosunkowo nową problematykę, ale przede wszystkim ułatwia identyfikację deklarowanych i realnych interesów RFN w ramach globalnej dyskusji o ochronie środowiska. Przedmiotem niniejszego opracowania jest zatem analiza specyficznych uwarunkowań tej części polityki zagranicznej RFN, w której ramach artykułowane jest stanowisko rządu wobec zagadnień międzynarodowej współpracy ekologicznej (lub jej braku), sposobów rozwiązywania problemów globalnych, jak też form kooperacji bilateralnej i wielostronnej. Proces podejmowania przez dyplomację zadań w tym obszarze merytorycznym jest wyrazem współczesnych przemian prowadzenia przez państwo polityki zagranicznej⁴.

DEFINICJA POJĘCIA *UMWELTAUßENPOLITIK* I RAMY BADAWCZE

Badanie roli RFN w ramach procesów rozwojowych Europy i świata w XXI w. wymaga kompleksowej analizy wielu zmiennych oraz uwarunkowań jej polityki zagranicznej. Poprzez nią formułowane są cele państwa na arenie międzynarodowej,

² P. Karolewski (red.), *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec: kontynuacja czy zmiana?*, Wrocław 2011; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 2002.

³ P. C. Ditzel, *Die internationale Klimapolitik aus neorealisticcher Perspektive. Erklärungsansätze für das Staatsverhalten von Deutschland und den USA*, w: M. Müller (Hrsg.), *Casebook internationale Politik*, Wiesbaden 2011, s. 138-139.

⁴ A. Broadhurst i G. Ledgerwood analizując współczesną praktykę dyplomatyczną wskazali na dynamicznie poszerzającą się zwłaszcza w ostatnich kilkudziesięciu latach agendę podejmowanych działań dyplomatycznych, a także na wykorzystywanie w jej ramach podmiotów niezajmujących się nią profesjonalnie, zob.: A. Broadhurst, G. Ledgerwood, *Environmental Diplomacy of States, Corporations and Non-Governmental Organisations: the Worldwide Web of Influence*, „International Relations” 1998, nr 14 (1), s. 1-19.

które następnie są realizowane w stosunku do innych podmiotów środowiska międzynarodowego, przy wykorzystaniu odpowiednich zasobów, środków i metod⁵. T. Łoś-Nowak definiując politykę zagraniczną jako dynamiczny proces formułowania i realizacji interesów narodowych, zwraca uwagę na współczesną właściwość środowiska międzynarodowego, w którym ta polityka jest realizowana, tj. poliarchiczność i policentryzm⁶. Uwypuklenie formalno-strukturalnego aspektu realizacji polityki zagranicznej pozwala uznać ją za „proces racjonalnego myślenia decydentów, uwarunkowanego przede wszystkim przez ich sposób odczytania interesu narodowego, motywacje szczegółowe, analizę sytuacji oraz bilansową ocenę własnych możliwości”⁷.

Z uwagi na dużą dynamikę środowiska międzynarodowego i współczesną wielopodmiotowość stosunków międzynarodowych tradycyjne podejście do analizy polityki zagranicznej, zwłaszcza w ramach paradygmatu realistycznego⁸, jest nieadekwatne do badania aktywności państwa w ramach międzynarodowej polityki ochrony środowiska. Istotne w nim bowiem elementy, takie jak: maksymalizacja siły, poszerzanie autonomii czy egoizm wyrażany poprzez orientację tylko na własne interesy nie korespondują z modelem środowiskowej współzależności i logiką kooperacji podmiotów na rzecz dobra wspólnego, jakim jest np. klimat. Tymczasem ochrona środowiska, uznana konstytucyjnie w wielu państwach, także w RFN, za podstawę trwałego rozwoju społeczeństw, wymaga współpracy podmiotów zlokalizowanych na różnych poziomach systemu powiązań ekologicznych. Wobec powyższego, nie negując możliwości wykorzystania zwłaszcza neorealistycznych sposobów identyfikacji interesów ekologicznych państw w stosunkach międzynarodowych, polityka zagraniczna analizowana będzie w niniejszym artykule z perspektywy neoliberalizmu⁹, zwłaszcza koncepcji kompleksowej współzależności, teorii reżimów, multilateralizmu i roli organizacji międzynarodowych. Uwzględnić będzie intensywne przenikanie się spraw wewnętrznych z międzynarodowymi. Właściwe wyznaczenie zmiennych warunkujących zagraniczną politykę ochrony środowiska ułatwi poznanie, w jaki sposób determinują one cele, kierunki, środki i metody polityki zagranicznej i jak wpływają na jej racjonalność i efektywność¹⁰.

Polityka zagraniczna obejmuje swym oddziaływaniem różne obszary międzynarodowej aktywności państwa, w których to realizowane są jego zasadnicze cele,

⁵ R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław 2006, s. 459.

⁶ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2006, s. 263.

⁷ M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984, s. 14.

⁸ Szerzej: W. C. Wohlforth, *Realism and foreign policy*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne, *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press 2012, s. 42-52.

⁹ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 216-220 i 227-237.

¹⁰ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, w: idem (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005, s. 17 i 20.

tj.: zapewnienie bezpieczeństwa, wzrost siły, wzrost pozycji międzynarodowej i prestiżu, a także kształtowanie i optymalizacja reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego¹¹. Fakt, iż w ostatnich czterdziestu latach ochrona środowiska stała się dziedziną, którą zainteresowało się państwo, spowodował, że podobnie jak bezpieczeństwo, stosunki handlowe czy kulturalne, stanowi ona obszar ich dyplomatycznej praktyki. W tych ramach polityka zagraniczna ma więc za zadanie formułować i urzeczywistniać interesy państwa w odniesieniu do innych aktorów międzynarodowych zainteresowanych tą domeną, ale także wpływać na kształt międzynarodowego *governance*¹² w zakresie ochrony środowiska.

W niemieckich badaniach polityki zagranicznej *Umweltaußenpolitik* została zdefiniowana po raz pierwszy przez V. Prittwitza w 1984 r. jako „suma aktywności państwa wobec zagadnień ochrony środowiska będących w zakresie jego interesów, które wyrażane są wobec innych podmiotów stosunków międzynarodowych”¹³. Dekadę później autorzy W. Fischer i P. Holtrup określili *Umweltaußenpolitik* jako „część polityki zagranicznej, w ramach której są identyfikowane i na którą w coraz większym stopniu wpływają problemy ochrony środowiska”¹⁴. Dokonując ponadto podziału na: *inverse* oraz *offensive Umweltaußenpolitik*¹⁵ wskazali, że ta pierwsza jest wyrazem oddziaływania procesów zewnętrznych na politykę krajową, w ramach której zachodzą procesy adaptacji, integracji albo negacji, a druga oznacza konieczność prowadzenia aktywnej polityki w celu wpływania na działania innych podmiotów w zakresie ochrony środowiska. Przyjęcie strategii kooperacyjnej ma minimalizować i zabezpieczać RFN przed potencjalnymi zagrożeniami ze strony innych podmiotów. Strategia konfrontacyjna byłaby niewłaściwa w obliczu globalnego obiegu zanieczyszczeń środowiska¹⁶.

W literaturze światowej dotyczącej zagranicznej polityki ochrony środowiska dominuje kilka komplementarnych wobec siebie wątków badawczych. Świadczą one o zachodzącym w ostatnich latach procesie ekologiczacji polityki zagranicznej, który może być rozumiany jako wprowadzanie treści ekologicznych do formułowania i realizacji polityki zagranicznej. Analiza tego procesu powinna opierać się na badaniu uwarunkowań i wyodrębnianiu jego specyficznych elementów składowych, co pozwoli każdorazowo akcentować różne rodzaje i zakresy aktywno-

¹¹ R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, w: idem (red.), *op. cit.*, s. 48-58.

¹² Szerzej: A. Rechkemmer, *Globale Umweltpolitik 2005. Perspektiven im Kontext der Reform der Vereinten Nationen*, „SWP-Studie” nr S45, Berlin 2004.

¹³ V. Prittwitz, *Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa*, Frankfurt/New York 1994, s. 13.

¹⁴ W. Fischer, P. Holtrup, *Institutionelle Strukturen und Entscheidungsprozesse der Umweltaußenpolitik*, w: W.-D. Eberwein, K. Kaisers (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, München 1998, s. 121.

¹⁵ W. Fischer, P. Holtrup, *op. cit.*, s. 121. W języku polskim można nazwać je polityką inwersyjną, zakładającą reaktywność wobec procesów politycznych oraz ofensywną, zakładającą postawę aktywną, inicjującą.

¹⁶ V. Prittwitz, *op. cit.*, s. 10.

ści państwa lub innego badanego podmiotu. Najpełniej styczność ochrony środowiska z polityką zagraniczną wyraziła M. Papa, wskazując następujące obszary ich interakcji: zieloną dyplomację (*Green Diplomacy*) przypisaną negocjacom umów i zobowiązań międzynarodowych; zazielenianie polityki zagranicznej (*Greening of Foreign Policy*) jako kategorię przekrojową, w ramach której ochrona środowiska i zmiany klimatu włączane są do polityki zagranicznej, podobnie jak inne aspekty, np.: handel, inwestycje, pomoc rozwojowa; bezpieczeństwo ekologiczne (*Environmental Security*), zajmujące się ochroną istnienia człowieka w środowisku naturalnym oraz zabezpieczeniem jego egzystencji na poziomie globalnym i regionalnym w optyce *Human Security*; dyplomację zrównoważonego rozwoju (*Diplomacy of Sustainable Development*), gdzie główny akcent położony jest na globalną współzależność podmiotów, przekładającą się na stopień antycypacji przez nie problemów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych¹⁷.

Do powyższego katalogu deskryptywnych ujęć zaliczyć należy rozwijaną intensywnie w wielu krajach dyplomację klimatyczną (*Climate Diplomacy, Climate Policy*), jako aktywność zagraniczną rządu dotyczącą zagadnień walki ze zmianami klimatycznymi i koncentrującą się na negocjacjach porozumień dotyczących redukcji emisji CO₂ w skali globalnej. Określenie to niekiedy stosowane jest zamiennie z zagraniczną polityką ochrony środowiska (*Environmental Foreign Policy, Environmental Diplomacy, Umweltaußenpolitik*) z uwagi na zdominowanie międzynarodowej dyskusji o problemach środowiska przez tematykę skutków zmian klimatycznych wywołanych działalnością człowieka¹⁸.

Jakkolwiek nie sposób odmówić polityce klimatycznej znaczenia i medialnego sukcesu, to jednak zagraniczna polityka ochrony środowiska jest określeniem wobec niej szerszym. Jako kategoria nadrzędna dla powyżej opisanych oznacza wysiłki państwa i jego zróżnicowaną merytorycznie międzynarodową aktywność na rzecz zapobiegania i zwalczania niepożądanych zmian środowiskowych, podejmowaną przez powołane do jej konceptualizacji i prowadzenia podmioty na różnych poziomach rządzenia. W definicji tej wyraźnie łączy się sfera determinant wewnętrznych z zewnętrznymi, które wzajemnie się przenikają i warunkują. W sensie strukturalnym wyodrębnienie podmiotów odpowiedzialnych i kształtujących *Umweltaußenpolitik*, zidentyfikowanie zależności między nimi, np. w ramach procesów decyzyjnych w polityce zagranicznej RFN, stanowi duże wyzwanie badawcze, które powinno być poprzedzone analizą specyficznych uwarunkowań zagranicznej polityki ochrony środowiska.

¹⁷ M. Papa, *Environmental Foreign Policy. Towards a conceptual framework*, w: P. Harris (ed.), *Environmental Change and Foreign Policy: Theory and Practice*, London/New York 2009, s. 204.

¹⁸ Największe znaczenie w kwestii wpływu czynnika antropogenicznego na zmiany klimatyczne przypisuje się badaniom i interpretacjom dostarczanym przez Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change), działający od 1988 r. w ramach ONZ.

GENEZA NIEMIECKIEJ *UMWELTAUßENPOLITIK*

Narodziny *Umweltaußenpolitik* w RFN datować można na początek lat 70. XX w. Jej pojawienie się wynikało nie tylko z faktu internacjonalizacji dyskusji o ochronie środowiska, zwłaszcza w ramach ONZ i Wspólnot Europejskich¹⁹, lecz przede wszystkim z uświadomienia konieczności współpracy ponadgranicznej w celu skutecznego rozwiązywania problemów ekologicznych. Intensywnie rozwijające się w latach 60. XX w. Niemcy Zachodnie należały do głównych emitentów zanieczyszczeń do atmosfery w Europie, zaś stan rzek, zwłaszcza Renu, daleki był od obecnych standardów. Upowszechniona wówczas polityka „wysokich kominów” (*Politik der hohen Schornsteine*)²⁰ okazała się efektywna lokalnie, lecz niewłaściwa na poziomie europejskim i zasadniczo ekologicznie nieskuteczna. W pierwszych interakcjach międzypaństwowych na temat transgranicznego przepływu zanieczyszczeń RFN była obwiniana przez państwa skandynawskie o przyczynianie się do pogarszania warunków życia ich obywateli poprzez przenoszone przez wiatr zanieczyszczenia z nad przemysłowego okręgu Zagłębia Ruhry. Problem wzajemnego oskarżania się państw Europy Zachodniej o powodowanie emisji i ich postrzeganie jako zagrożenia dla zdrowia i prawidłowego rozwoju społeczeństw wyniósł problematykę ochrony środowiska do rangi istotnego zagadnienia w dyplomacji bilateralnej, a w krótkim czasie także wielostronnej. Wzajemne, negatywne oddziaływanie na środowisko zarówno bezpośrednich sąsiadów, jak i krajów oddalonych, stało się przedmiotem negocjacji międzypaństwowych, a ramy powstających wtedy programów ochrony środowiska, porozumień regionalnych, reżimów oraz organizacji międzynarodowych ułatwiały dochodzenie do politycznych rozwiązań. Stąd też niemiecka *Umweltaußenpolitik* od momentu narodzin ukierunkowana była z jednej strony na aktywność w globalnych i regionalnych instytucjach ochrony środowiska, a z drugiej na kooperację na poziomie bilateralnym.

Z dzisiejszego punktu widzenia warto jednakże zwrócić uwagę na organizacyjny paradoks, charakterystyczny dla wczesnej fazy kształtowania się *Umweltaußenpolitik* w RFN. Mimo iż za stosunki zewnętrzne federacji odpowiadało Ministerstwo Spraw Zagranicznych to problematyka ochrony środowiska przypisana była w latach 70. XX w. do resortu spraw wewnętrznych, a nie do dyplomacji. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych merytorycznie wspomagane było przez Federalny Urząd ds. Środowiska (*Umweltbundesamt, UBA*), lecz to ono pełniło funkcję koordynacyjną.

¹⁹ Konferencja Narodów Zjednoczonych „Człowiek i Jego Środowisko” odbywająca się w dniach 5-16 czerwca 1972 r. w Sztokholmie oraz pierwszy program ramowy ochrony środowiska Wspólnot Europejskich na lata 1973-1976.

²⁰ V. Prittwitz, *op. cit.*, s. 50. Autor definiuje politykę „wysokich kominów” jako strategię polityki ochrony środowiska, w ramach której unika się zagrożenia wynikającego z zanieczyszczenia środowiska w pobliżu emitującej instalacji poprzez budowę wyższego komina, który rozprasza szkodliwe substancje w atmosferze.

współpracując z Urzędem Kanclerskim, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, innymi resortami²¹ oraz jednostkami krajów federacji²². Za sprawy środowiska odpowiadał H. D. Genscher²³, późniejszy minister spraw zagranicznych z ramienia FDP. Polityka w zakresie ochrony środowiska, nakładająca stopniowo zobowiązania prawne i finansowe w przemyśle, rolnictwie, transporcie, budownictwie, gospodarce komunalnej i przestrzennej itp., uznawana była za przeszkodę dla rozwoju gospodarczego i w dużej mierze stanowiła problem o charakterze wewnętrznym. Zagadnienia ekologiczne nie były postrzegane jako wyzwania dla bezpieczeństwa czy międzynarodowej współpracy.

Problemem środowiskowym o charakterze transgranicznym, który ugruntował zasadność prowadzenia *Umweltaußenpolitik* w RFN było postępujące obumieranie lasów w wyniku zanieczyszczeń atmosfery i kwaśnych deszczy. Obejmowało ono RFN, NRD, Czechosłowację i Polskę, które były zarówno emitentami, jak i państwami dotkniętymi szkodami. W tym układzie Republika Federalna rozwinęła „strategię nacisku”, polegającą z jednej strony na podkreślaniu wspólnoty interesów w zakresie zwalczania problemu, a z drugiej na wywieraniu politycznej presji na emitentów na forum międzynarodowym. Jej celem było włączenie innych państw do wspólnego przeciwdziałania zjawisku niszczenia lasów, a przez to zwiększenie skali i skuteczności działania, ale także wzbudzanie w emitentach większej odpowiedzialności za podejmowane deklaracje i wynikające z nich czyny²⁴.

Coraz bardziej rozbudowująca się polityka ochrony środowiska Wspólnot Europejskich, w której partycypowała RFN, a także kompleksowość zagadnień ekologicznych i ich polityczne implikacje na poziomie bilateralnym i wielostronnym, zwiększająca się świadomość skali i wpływu problemów środowiskowych na zdrowie i rozwój społeczeństw spowodowały wyodrębnienie latem 1983 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN samodzielnego referatu z grupy pracowników zajmujących „współpracą międzynarodową w obszarze nauk przyrodniczych, rozwojem technologicznym, oceanografią i problemami środowiska”. W przedstawicielstwach dyplomatycznych RFN w najważniejszych krajach partnerskich wyznaczono referentów odpowiedzialnych za sprawy środowiska, a model ten

²¹ Do czasu powstania Federalnego Ministerstwa Ochrony Środowiska w 1987 r. kwestie emisji CO₂ do atmosfery znajdowały się w kompetencji Ministerstwa Transportu, za: L. Jaggard, *The reflexivity of ideas in climate change policy: German, European and international politics*, w: P. Harris (ed.), *Europe and Global Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Cheltenham/Northampton 2007, s. 329.

²² W czerwcu 1970 r. powstał *Umweltkabinett* (gabinet ds. ochrony środowiska) jako ponadresortowe ciało przedstawicieli ds. ochrony środowiska z różnych ministerstw pod przewodnictwem kanclerza. Pierwsze ministerstwo ochrony środowiska na poziomie krajów federacji powołane zostało w grudniu 1970 r. w Bawarii, za: M. Fritzier, *Ökologie und Umweltpolitik*, Bonn 1997, s. 41.

²³ Odpowiedzialny od 1969 r. w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych za czystość powietrza i wody, redukcję hałasu i usuwanie odpadów, za: M. Fritzier, *op. cit.*, s. 41.

²⁴ V. Prittwitz, *op. cit.*, s. 159.

stosowany jest do dziś²⁵. Prześledzenie genezy *Umweltaußenpolitik* pozwala zrewidować pogląd o bezwzględnie pionierskiej roli RFN w zakresie ochrony środowiska we Wspólnotach Europejskich, zwłaszcza w fazie narodzin tej polityki. Można nawet wysnuć tezę, iż brak świadomości skali i złożoności problemów ekologicznych, nieodpowiednia organizacja administracji państwa i brak politycznego zaangażowania decydentów powodują obieranie strategii konfrontacyjnych, które nie są skuteczne z punktu widzenia poprawy stanu środowiska. Pogłębiając lekturę na temat zanieczyszczeń powietrza w Europie na przełomie lat 70. i 80. pokazuje, iż intensywnie rozwijająca się RFN nie zawsze wspierała proekologiczne pomysły wspólnotowe, co nasuwa porównanie do obecnego etapu rozwoju Polski i wetowania przez nią ambitnych propozycji ekologiczno-energetycznych UE.

Drugi paradoks związany z genezą *Umweltaußenpolitik* polega na tym, że istniejący w Niemczech Zachodnich od lat 60. społeczny ruch ekologiczny, będący wyrazem sprzeciwu wobec intensywnej industrializacji kraju i tym samym degradacji jego środowiska naturalnego, zwłaszcza zanieczyszczenia wód, powietrza, rozwoju energetyki atomowej, a także obumierania lasów, nie wpłynął na bardziej ekologiczną postawę rządu RFN w owym czasie. Przykładowo w fazie narodzin i realizacji pierwszego programu ramowego ochrony środowiska Wspólnot Europejskich w latach 1973-1976²⁶ stanowisko Bonn było ambiwalentne i dopiero wzrost politycznego znaczenia grup ekologicznego protestu, zwiększające się międzynarodowe zainteresowanie problematyką środowiskową partnerów RFN oraz postępujące uwspólnienie polityki doprowadziły do większego ekopolitycznego zaangażowania Republiki Federalnej²⁷.

Ambitne włączenie się rządu w kształtowanie międzynarodowej strategii przeciwdziałania niszczeniu warstwy ozonowej w latach 80.²⁸ należy uznać za kamień milowy w rozwoju niemieckiej *Umweltaußenpolitik*. Katastrofa elektrowni atomowej w Czarnobylu na Ukrainie przypieczętowała tylko powołanie w 1987 r. odrębnego Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych (obecnie: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz*

²⁵ Całościowe omówienie przemian strukturalnych w obszarze *Umweltaußenpolitik* jest w tym miejscu niemożliwe z uwagi na objętość i zakres artykułu, jest jednak przedmiotem odrębnego opracowania w ramach grantu badawczego NCN pt. *Ekologizacja polityki zagranicznej RFN*, realizowanego przez autorkę w latach 2011-2013.

²⁶ A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska UE. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 157-161.

²⁷ Szerzej: S. Werland, *Deutsche Klimapolitik unter Schwarz-Gelb und Rot-Grün*, Trier 2006, s. 31-33. Lata 1974-1982 uznawane są w RFN za okres stagnacji i protestu w zakresie polityki ochrony środowiska. Przykładem rosnącego od 1983 r. zaangażowania może być podjęcie działań w celu ochrony zasobów wodnych Renu oraz wdrażanie międzynarodowych ustaleń w zakresie ochrony powietrza.

²⁸ P. Holtrup-Mostert, *Die Umweltpolitik Deutschlands: Auf dem Boden der Realität*, w: T. Jäger, A. Höse, K. Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2011, s. 394.

und Reaktorsicherheit, BMU). To właśnie ono, obok Ministerstwa Gospodarki (obecnie: *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi*), stanowiło odtąd o merytorycznej treści niemieckiej *Umweltaußenpolitik* i do dziś pełni rolę promotora aktywności ekologicznej RFN na arenie międzynarodowej. Wraz ze wzrostem politycznego znaczenia tej problematyki więcej zadań do wypełnienia zyskał także referat ds. zagranicznej polityki klimatycznej i ochrony środowiska oraz zrównoważonej gospodarki środowiskowej (*Klima- und Umwelt-Außenpolitik, nachhaltige Wirtschaft*) w ramach Wydziału ds. Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju w Ministerstwie Spraw Zagranicznych²⁹. Do jego najważniejszych zadań należy wypracowywanie pozycji i strategii działania RFN wobec partnerów i organizacji międzynarodowych, monitoring stanowisk innych państw i prognozowanie rozwoju negocjacji oraz koordynacja współpracy międzyresortowej.

MODEL ANALIZY ZAGRANICZNEJ POLITYKI OCHRONY ŚRODOWISKA

Interesującym modelem analizy zagranicznej polityki ochrony środowiska jest projekt autorstwa J. Barkdulla i P. Harrisa z 2002 r. przedstawiony w prestiżowym czasopiśmie „Global Environmental Politics”³⁰. Wykorzystano w nim metodykę badania reżimów międzynarodowych oraz zagranicznej polityki ekonomicznej³¹, zakładając że problematykę ochrony środowiska można analizować analogicznie z uwagi na podobieństwo parametrów. Zintegrowanie powyższych dwóch obszarów pokazuje nowy sposób badania kompleksowych zagadnień w polityce zagranicznej, do jakich niewątpliwie należy tematyka ekologiczna. Zestawienie zmiennych, wykorzystywanych w badaniu reżimów i ekonomizacji stosunków międzynarodowych, takich jak: siła (*power*, która może być też rozumiana jako potęga lub władza), interes i idec, które motywują państwa do określonych zachowań, z poziomami analizy: społecznym, państwowym (państwowo-centricznym) i systemowym (międzynarodowym), pozwala wyznaczyć czynniki wpływające na kształt zagranicznej polityki ochrony środowiska.

Autorzy propozycji mają świadomość, iż zaprezentowane w tabeli podejścia częściowo się przenikają. Twierdzą jednak, że w badaniach ekologicznej polityki zagranicznej „można wykorzystać różne z nich, aby wykazać całościowy proces jej

²⁹ Podlega on pełnomocnikowi ds. globalizacji, energii i polityki klimatycznej (*Beauftragter für Globalisierung, Energie und Klimapolitik*) w *Auswärtiges Amt*, w ramach tego samego Wydziału, za: *Organisationsplan des Auswärtigen Amtes*, Stand: 1. November 2012, Auswärtiges Amt.

³⁰ J. Barkdull, P. G. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory*, „Global Environmental Politics”, May 2002, nr 2, s. 63-91.

³¹ Literatura bazowa dla powyższych obszarów to w przypadku zagranicznej polityki ekonomicznej: J. Ikenberry, D. Lake, M. Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Cornell University Press, London 1988 oraz w przypadku reżimów: A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger (eds.), *Theories of International Regimes*, Cambridge 1997.

Tabela 1

Model analizy zagranicznej polityki ochrony środowiska

Poziom/Zmienne	Siła (<i>Power</i>)	Interesy	Idee
Spółeczeństwo	Teoria elit Analiza klas społecznych	Polityka grup interesu Model pluralistyczny	Ruchy społeczne Opinia publiczna Media
Państwo	Relacje egzekutywa-legislatura	Model biurokratyczny	Rola egzekutywy w polityce zagranicznej
System międzynarodowy	Neorealizm Model hegemoniczny	Model interesów narodowych	Reżimy w polityce zagranicznej Podejście socjologiczne

Źródło: J. Barkdull, P. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory*, „Global Environmental Politics” 2002, nr 2, s. 69.

tworzenia, realizacji oraz wynik”³². Państwa bowiem, odczuwając skutki zmian klimatycznych, rozpoczynają adaptację, która polega na rozbudowie zasobów administracyjnych, organizacyjnych, technologicznych i finansowych. Mają świadomość współzależności, z której nie mogą się wycofać, w odróżnieniu od możliwości zerwania np. niezadowolającej umowy gospodarczej³³. W odniesieniu do teorii stosunków międzynarodowych Barkdull i Harris przyjęli założenie, że „wyznaczone przez nich pola analizy nie tyle reprezentują konkurencyjne wobec siebie wizje, co pokazują, że dwa lub więcej aspektów stanowi o szerszej teorii”³⁴. Celem więc zaprezentowanej typologii jest „organizowanie myślenia o teoriach zagranicznej polityki ochrony środowiska, zidentyfikowanie luk w dotychczasowej wiedzy”³⁵, a także wyjaśnianie zawłości interpretacyjnych w różnych podejściach badawczych.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania na temat trudności w badaniu i interpretacji zagranicznej polityki ochrony środowiska państwa, autorka zaadoptowała propozycję amerykańskich badaczy do analizy uwarunkowań współczesnej niemieckiej *Umweltaußenpolitik*. Uwypuklenie wspomnianych powyżej trzech głównych poziomów z ich zmiennymi: siłą, interesami i ideami zbliżone jest do tradycyjnej klasyfikacji uwarunkowań polityki zagranicznej rozwijanej w polskiej

³² J. Barkdull, P. G. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey...*, s. 68.

³³ J. Barkdull, P. G. Harris, *Theories of environmental foreign policy. Power, interests and ideas*, w: P. Harris (ed.), *Environmental Change and Foreign Policy: Theory and Practice...*, s. 33.

³⁴ J. Barkdull, P. G. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey...*, s. 68.

³⁵ J. Barkdull, P. G. Harris, *Theories of environmental foreign policy. Power, interests and ideas...*, s. 32.

nauce³⁶. Oryginalną cechą proponowanego narzędzia jest próba zintegrowania teoretycznych podejść występujących w badaniach polityki zagranicznej. W prezentowanym modelu odnaleźć można bowiem zarówno neorealizm, instytucjonalny liberalizm, jak też konstruktywizm. Jest to istotne w przypadku badania tematyki interdyscyplinarnej, jaką jest styk międzynarodowej ochrony środowiska i polityki zagranicznej, co pozwala na pełniejsze dostrzeżenie zależności między ich determinantami.

POZIOMY ANALIZY UWARUNKOWAŃ NIEMIECKIEJ *UMWELTAUßENPOLITIK*

Poziom systemu międzynarodowego

W ramach pierwszego analizowanego poziomu uwarunkowań istotne będzie systemowe podejście do rozpatrywanych determinant aktywizujących politykę zagraniczną w sferze ochrony środowiska. Teorie systemowe zakładają, iż zasadnicza część polityki zagranicznej państwa wynika z jego miejsca w strukturze systemu, a także zależy od tożsamości, definiowanych interesów sprzecznych z natury z interesami innych krajów i przyjmowanych ról międzynarodowych³⁷, kształtowanych przez czynniki właściwe dla systemu międzynarodowego³⁸. W ujęciu neorealistycznym można przyjąć, iż Niemcy zainteresowane będą urzeczywistnieniem swoich celów w ramach *Umweltaußenpolitik*, o ile wzmocnią one pozycję państwa w strukturze stosunków międzynarodowych. Zanim podjęta zostanie konkretna aktywność, określona zostanie zdolność osiągnięcia danego celu i przeprowadzona kalkulacja kosztów ewentualnego zaniechania działania, przy czym motywacja będzie miała charakter partykularny. Funkcjonowanie w warunkach międzynarodowej anarchii sprawia bowiem, że państwo realizuje tylko takie strategie, które zapewniają mu bezpieczeństwo oraz prowadzą do zdobywania siły i wpływu (*power*).

Jednakże w przypadku RFN czynnikami wpływającymi na określenie jej własnej tożsamości i ról w środowisku międzynarodowym są: „multilateralizm, sceptyczny stosunek do użycia siły militarnej, poparcie supranarodowej organizacji jaką jest Unia Europejska, zaangażowanie w cywilizowanie i instytucjonalizację

³⁶ Szerzej na temat uwarunkowań polityki zagranicznej zob.: T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 2008, s. 78-80 oraz R. B. Mitchell, *International Politics and the Environment*, Sage 2010, s. 52-65 i 184-185, a także R. Garner, *Environmental Politics. The Age of Climate Change*, Palgrave MacMillan 2011, s. 131-141.

³⁷ H. W. Maull podkreśla, iż rola państwa w stosunkach międzynarodowych to ogólna, zewnątrzpolityczna orientacja decydentów, za: H. W. Maull, *Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2011, H. 1, s. 98-99.

³⁸ A. Arquit-Niederberger, S. Schwager, *Swiss Environmental Foreign Policy and Sustainable Development*, „Swiss Political Science Review” 2004, nr 10 (4), s. 93-123.

polityki międzynarodowej, nawet jeśli nie koresponduje to z narodowym interesem w krótkiej perspektywie czasowej”³⁹. Z tego wynika, iż materialne interesy RFN są pochodną procesów współzależności, globalizacji oraz multilateralizmu i mogą podlegać procesowi nazywanemu przez H. W. Maulla dysonansem kognitywnym⁴⁰.

Zdaniem polskich badaczy polityki zagranicznej „szeroko i kompleksowo rozumiana siła państwa stanowi bez wątpienia centralny zespół uwarunkowań polityki zagranicznej, które można określić jako egzystencjalne, w odróżnieniu od uwarunkowań koegzystencjalnych, tj. relatywizacji siły własnej państwa przez jego usytuowanie w środowisku międzynarodowym”⁴¹. Owa relatywizacja odnosi się do koncepcji ról zarówno tych deklarowanych, jak i rzeczywiście odgrywanych oraz ich ewolucji⁴². Studia przeprowadzone przez D. Sprinza i T. Vaahtoranta w tym zakresie wykazały, że państwa przyjmują pewne role w zależności od kontekstu, w jakim definiują swoją politykę i interesu warunkowanego wewnętrznie, jakim się kierują⁴³. W przypadku Protokołu Helsińskiego z 1985 r., dotyczącego zmniejszenia emisji siarki o 30%, wydanego do konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości⁴⁴, RFN odgrywała rolę kraju wywierającego nacisk (*pusher*) na podjęcie formalnych działań międzynarodowych, dotknięta była bowiem skutkami kwaśnych deszczy. Jednakże w przypadku Protokołu Montrealskiego z 1987 r.⁴⁵, dotyczącego redukcji znajdujących się w powietrzu substancji zubażających warstwę ozonową, pełniła rolę oponenta (*dragger*), z uwagi na proponowane w tym porozumieniu niekorzystne dla gospodarczych interesów

³⁹ K. Knut, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte*, Frankfurt am Main 1998, s. 460-462.

⁴⁰ Według H. W. Maulla rola państwa podlegać może tzw. dysonansowi kognitywnemu, gdy podejmowane przez dany kraj działania faktycznie nie odpowiadają już przekonaniom społeczeństwa i decydentów. Kwestia ta dotyczy przejmowania przez RFN odpowiedzialności międzynarodowej, co rodzi gorącą dyskusję społeczno-polityczną nie tylko w zakresie polityki bezpieczeństwa (Libia, Afganistan), ale także dotyczy aktywności i zobowiązań RFN w zakresie międzynarodowej i unijnej polityki klimatycznej, zob. szerzej: H. W. Maull, *Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos...*, s. 99-100 i 113-114.

⁴¹ M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984, s. 51.

⁴² Omówienie znaczenia ról państwa w polityce zagranicznej zob.: M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, w: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa...*, s. 177-192.

⁴³ D. Sprinz, T. Vaahtoranta, *The interest-based explanation of international environmental policy*, „International Organisation” 1994, vol. 48, nr 1, s. 77-105. Autorzy proponują klasyfikację ról państw na podstawie analizy ich zaangażowania w negocjacje międzynarodowych regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska (s. 80-81): podtrzymywacz (*bystanders*), naciskający (*pushers*), oponent (*draggers*), mediator (*intermediates*). Podstawowymi mierzalnymi zmiennymi są niskie lub wysokie koszty łagodzenia skutków zanieczyszczeń środowiska (*abatement costs*) oraz niski lub wysoki stopień narażenia na wystąpienie danego zjawiska ekologicznego (*ecological vulnerability*).

⁴⁴ *Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r.*, Dz. U. z 1985 r., nr 60, poz. 311.

⁴⁵ *Protokół Montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r.*, Dz. U. z 1992 r., nr 98, poz. 490. Protokół wydany został do *Konwencji o ochronie warstwy ozonowej sporządzonej w Wiedniu w 1985 r.*, Dz. U. z 1992 r., nr 98, poz. 488.

RFN rozwiązania (redukcja freonów w urządzeniach). Zdaniem niektórych badaczy, RFN w związku ze swoim zaawansowanym modelem polityki ekologicznej⁴⁶, rozwijanym od czterdziestu lat na poziomie prawnym, instytucjonalnym i społeczno-politycznym, posiada obecnie potencjał do odgrywania roli światowego i europejskiego lidera w zakresie ochrony środowiska⁴⁷. Proponowane są jednakże inne role, np. pioniera w zakresie ekologicznych innowacji i związanego z nimi eksportu⁴⁸.

W ujęciu systemowym politykę zagraniczną RFN silnie determinuje członkostwo w Unii Europejskiej. Berlin musi więc uwzględniać procesy wewnętrzne (legislacyjne, negocjacyjne, itp.) w definiowaniu swoich interesów narodowych i metod, jakimi cele z nich wypływające będą osiągnąć. W takich ramach próbuje wywierać wpływ na sferę wspólnotową poprzez tworzenie skutecznych koalicji proekologicznych, np. z Wielką Brytanią, dotyczących stanowisk i działań UE wobec otoczenia międzynarodowego, jak też inicjuje procesy ekologizacji unijnej polityki zagranicznej, rozumianej jako włączanie treści ekologicznych do zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy też struktur Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. D. Sprinz podkreśla jednak, że „niezależna, narodowa polityka ochrony środowiska już nie istnieje (...) w obszarze legislacji Bruksela ma obecnie większy wpływ niż jakiegokolwiek państwo narodowe w Europie”⁴⁹, a stwierdzenie to odnieść można także do *Umweltaußenpolitik* RFN. W związku z powyższym nie tyle bezpośrednio, indywidualne działanie podyktowane własnym interesem, co pośrednio, polegające na poszukiwaniu partnerów i tworzeniu z nimi skutecznych koalicji oraz wpływaniu na organizacje ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju staje się celem międzynarodowej aktywności RFN.

Splatanie narodowych dążeń i strategii z agendą działania ekologicznych instytucji międzynarodowych pozwala internacjonalizować interesy RFN i angażować w ich realizację wszystkie podmioty, jak też kształtować architekturę ekologicznego *global governance* i mieć wpływ na negocjowane porozumienia⁵⁰. Systemowe podejście jest więc nieodzowne do wyjaśniania preferencji udziału RFN

⁴⁶ H. Wyligiła, *Rola polityki ochrony środowiska w RFN*, w: R. Gelles (red.), *Niemcy w otoczeniu międzynarodowym*, Niemcoznawstwo 15, Wrocław 2007, s. 139-157.

⁴⁷ R. Wurzel, *The Europeanization of German Environmental policy: from environmental leader to member state under pressure?*, FFU-Report, Berlin 2002, nr 9 oraz S. Muresan, *Umweltschutzpolitik. Beiträge aus der Sozialen Marktwirtschaft und Auswärtigen Politik Deutschlands*, „Studia Universitatis Babeş-Bolyai – Studia Europaea” 2002, nr 1-2.

⁴⁸ M. Jänicke, *Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik. Zehn Thesen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr B 27/2007, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” vom 30. Juni 2003, s. 6-11. Zob. też: idem, *Megatrend Umweltinnovation. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat*, 2. aktualisierter Auflage, Oekom Verlag, München 2012.

⁴⁹ D. F. Sprinz, *Germany's International Environmental Policy*, w: H. W. Maull (ed.), *Germany's uncertain power. Foreign Policy of the Berlin Republic*, Palgrave/MacMillan 2006, s. 225.

⁵⁰ Szerzej: R. Falkner, H. Stephan, J. Vogler, *International Climate Policy after Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach*, „Global Policy” 2010, vol. 1, nr 3, s. 252-262.

w wybranych reżimach ochrony środowiska⁵¹ na poziomie globalnym i regionalnym⁵² oraz do oceny zróżnicowanej aktywności w organizacjach międzynarodowych. Dowodem zaangażowania Niemiec w działania tychże instytucji jest nie tylko lokalizacja w Bonn środowiskowych agend ONZ (Sekretariat Ramowej Konwencji NZ w sprawie Zmian Klimatu – UNFCCC oraz Sekretariat Konwencji w sprawie Zwalczenia Pustynnienia – UNCCD), czy też aktywna rola RFN jako państwa – lidera zaangażowanego w negocjacje Protokołu z Kioto do Konwencji Klimatycznej Narodów Zjednoczonych, ale także rola promotora rozmów na temat ochrony środowiska na najwyższym szczeblu w ramach G7/G8 w 2007 r. oraz w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w 2011 r. Warto przypomnieć także o przeformowaniu przez RFN w ramach UE w 2007 r. pakietu energetyczno-klimatycznego 3x20%, a także utworzeniu i ulokowaniu w RFN Międzynarodowej Agencji ds. Energetyki Odnawialnej (IRENA) oraz organizowaniu konferencji o zasięgu globalnym, dedykowanych zrównoważonemu rozwojowi, gospodarce niskoemisyjnej i energetyce⁵³.

POZIOM SYSTEMU PAŃSTWOWEGO

Ramy analizy państwowo-centricznej pozwalają definiować politykę zagraniczną jako wyrażany wobec otoczenia międzynarodowego „wynik walki politycznej wewnątrz państwa pomiędzy różnymi podmiotami wykonawczymi”⁵⁴. Przy uwzględnieniu takich zmiennych jak idee, interesy i władza badanie zagranicznej polityki ochrony środowiska na poziomie systemu państwowego powinno objąć tak charakterystyczne parametry, jak: specyfikę systemu politycznego i rolę jego organów wykonawczych, sposób dystrybucji władzy i styl rządzenia, model funkcjonowania aparatu biurokratycznego, w tym dyplomacji, charakter przywództwa politycznego i rolę liderów opinii.

Jednym z najważniejszych wyznaczników charakterystycznych dla RFN w powyższym zakresie jest federalny ustrój państwa. P. Holstrup-Mostert wskazuje na dużą potrzebę „horyzontalnych uzgodnień decyzji między ministerstwami i wertykalnego uzgadniania między federacją, krajami federacji, Unią Europejską i aktorami społecznymi”⁵⁵. Ukształtowana w ten sposób „gęsta sieć formalnych i nieformalnych struktur kooperacyjnych”⁵⁶ pozwala dobrze dopasować się do dynamicznie zmieniających się warunków międzynarodowej polityki ochrony

⁵¹ J. Barkdull, P. G. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey...*, s. 85.

⁵² Więcej o reżimach w międzynarodowej ochronie środowiska, a zwłaszcza reżimie zmian klimatu zob.: M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

⁵³ *Towards Low-Carbon Prosperity: National Strategies and International Partnerships*, symposium WBGU, Berlin, 9. Mai 2012.

⁵⁴ J. Barkdull, P. G. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey...*, s. 79.

⁵⁵ P. Holstrup-Mostert, *op. cit.*, s. 407.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 406-407.

środowiska i w sensie wewnętrznym pozwala uwzględnić przekrojowy i interdyscyplinarny charakter dyskutowanych zagadnień ekopolitycznych.

W analizie krajowych źródeł zagranicznej polityki ekologicznej M. T. Hatch zwrócił szczególną uwagę na konsensualny styl rządzenia w RFN⁵⁷. Podając przykład polityki Niemiec wobec globalnych zmian klimatu podkreślił, iż w systemie politycznym tego kraju doszło do niezwyklego konsensu między partiami. Zaakceptowały one konieczność podjęcia działań politycznych na poziomie federalnym wobec stwierdzenia w ramach specjalnie powołanych ciał konsultacyjnych (*Enquete Kommission* w *Bundestagu*) możliwości wystąpienia potencjalnych zagrożeń dla RFN, wynikających z globalnych zmian klimatycznych. Ponadpartyjna zgoda była punktem wyjścia dla międzynarodowego zaangażowania RFN w latach 90. XX w. w walkę ze zmianami klimatu. Jej kontynuacja przez dwadzieścia ostatnich lat możliwa była także dzięki zawieraniu dobrowolnych porozumień między rządem a przedstawicielami przemysłu⁵⁸, przyczyniających się do redukcji zanieczyszczeń i zakładających partycypację w kosztach ochrony środowiska⁵⁹.

W tym kontekście ważną determinantą niemieckiej polityki zagranicznej jest ugruntowana w RFN tradycja państwa prawnego⁶⁰. Rozbudowany system legislacyjny z zakresu ochrony środowiska wpływał na kształt *Umweltaußenpolitik* od początku jej istnienia⁶¹. Formalna regulacja stosunków między podmiotami wewnątrz federacji przekłada się na postulaty i propozycje działań wysuwane przez RFN na arenie międzynarodowej w postaci zachęt do zawierania umów, porozumień, deklaracji, nawet jeśli mają one charakter *soft law*.

Zarówno E. Cziomer⁶², jak i S. Sulowski⁶³ są zdania, iż niebagatelne znaczenie dla polityki zagranicznej RFN ma czynnik gospodarczy. Przynależność Niemiec do

⁵⁷ M. T. Hatch, *The politics of climate change in Germany: domestic sources of Environmental Foreign Policy*, w: P. Harris (ed.), *Europe and Global Change. Politics, Foreign Policy and Regional...*, s. 58-59.

⁵⁸ I. Rowlands wskazuje, że zawieranie takich porozumień możliwe jest z uwagi na korzyści, jakie biznes odniósł w związku ze wzrostem produktywności i efektywności w zakresie zużycia energii po kryzysie energetycznym z 1973 r. Dlatego w latach 80. XX w. i później branża przemysłowa nie występowała przeciw rządowej polityce redukcji CO₂, spodziewając się innych, potencjalnych korzyści generowanych przez taką politykę (np. inwestycje zagraniczne, zmiana sposobu produkcji w przypadku freonów). Zobowiązania redukcyjne rozumiane były więc w RFN prorozwojowo, a nie kosztowo, za: L. Jaggard, *op. cit.*, s. 328.

⁵⁹ E. DeSombre analizuje szerzej zachowania przedstawicieli przemysłu wobec regulacji środowiskowych, które umożliwiają wpływ na politykę rządu na poziomie zarówno krajowym, jak międzynarodowym, zob.: E. DeSombre, *The Global Environment and World Politics*, New York/London 2007, s. 93-98.

⁶⁰ L. Garlicki, *Ustrój polityczny*, w: *Niemcy współczesne. Zarys encyklopedyczny*, Poznań 1999, s. 751-752.

⁶¹ P. Holtrup-Mostert, *op. cit.*, s. 398.

⁶² E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu...*, s. 30-31.

⁶³ S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN...*, s. 108-117.

grona najbardziej rozwiniętych gospodarek świata, silna orientacja proeksploatacyjna, wysoki poziom innowacyjności wpływają na możliwość kreowania stosunków międzynarodowych i wysuwania zaawansowanych propozycji rozwojowych, korzystnych zwłaszcza dla grup finansowych i branży przemysłowej w RFN. Zainteresowane lobby gospodarcze oddziałuje swoimi postulatami na polityków w kraju w ramach sformalizowanych procesów⁶⁴, w efekcie ci drudzy łączą problematykę międzynarodowej ochrony środowiska ze wsparciem eksportu, nowych technologii lub promowaniem hasła ekologicznej modernizacji⁶⁵. Przynosi to do dalszego wzmocnienia pozycji przedsiębiorstw proekologicznych w RFN oraz rozprzestrzenienia niemieckich modeli administrowania i zarządzania. Wzmocnienie roli Niemiec jako „ekologicznego pioniera” rekomendowane jest przez wielu ekspertów⁶⁶, którzy sugerują zintegrowanie kwestii eksportu zielonych technologii ze wspieraniem rozwoju ekoinnowacji na poziomie krajowym i na świecie⁶⁷.

Zaletą podejścia państwowo-centrycznego jest to, że pozwala ono zidentyfikować uwarunkowania wewnątrzsystemowe, wpływające na formę i zakres zagranicznej polityki ochrony środowiska RFN oraz jej merytoryczną zawartość. Należałoby wskazać w tym miejscu na trwającą do dziś rywalizację pomiędzy resortami gospodarki i ochrony środowiska⁶⁸, dotyczącą międzynarodowych zobowiązań Niemiec, ustalania priorytetów w gremiach ponadpaństwowych oraz celów międzynarodowej i unijnej polityki ochrony środowiska. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wraz z Urzędem Kanclerskim pełnią wobec powyższych ministerstw rolę koordynującą w zakresie negocjowania kluczowych porozumień. Materiał zagranicznej polityki ekologicznej RFN wynika więc z priorytetów ustalanych w drodze wewnętrznych dyskusji w rządzie, ale także z poszukiwania przez resort spraw zagranicznych nowych obszarów oddziaływania RFN na środowisko między-

⁶⁴ Przykładem takiego procesu jest dialog na temat ochrony klimatu pomiędzy przedstawicielami gospodarki i politykami (*Klimaschutzdialog: Wirtschaft und Politik*) zainicjowany w grudniu 2009 r. przez ówczesnego ministra ds. ochrony środowiska N. Röttgena. W czterech grupach roboczych pod przewodnictwem takich firm jak: *Viessmann Werke GmbH & Co. KG, Allianz SE, Siemens AG, Metro AG*, z udziałem wielu innych, znanych przedsiębiorstw (*BMW, BASF, E. ON, Bosch, MAN, Deutsche Bank, Linde, Tschibo*, itd.), wypracowano propozycje do dalszego pogłębiania krajowej polityki klimatycznej, za: *Klimaschutzdialog: Wirtschaft und Politik. Abschlussberichte der Arbeitsgruppen*, BMU, Berlin 2011.

⁶⁵ K. Jacob, *Industrie im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie*, w: *Umweltpolitik*, „Informationen zur politischen Bildung” 2008, nr 287, s. 34-35.

⁶⁶ M. Jänicke, *Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik. Zehn Thesen...*, s. 6-11.

⁶⁷ Orędownikiem tej koncepcji, jako korzystnej dla rozwoju gospodarczego RFN i niezbędnej dla utrzymania potencjału oraz wzmocnienia globalnej pozycji gospodarczej RFN jest profesor M. Jänicke, zob. szerzej: M. Jänicke, *Megatrend Umweltinnovation. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat*, 2. München 2012.

⁶⁸ H. Pehle, *Germany: domestic obstacles to an international forerunner*, w: M. S. Andersen, D. Liefferink (eds.), *European Environmental Policy. The Pioneers*, MU Press, Manchester/New York 1997, s. 198.

narodowe. Bardzo aktualnym przykładem ilustrującym ten proces jest koncepcja umiędzynarodowienia czy też zeuropcizowania tematyki *Energiewende*⁶⁹. Z jednej strony można ją odczytać jako wyraz woli RFN odgrywania roli lidera zmian w UE na miarę XXI w., z drugiej strony realne jest jej wykorzystanie przez obecnych decydentów do wzmocnienia ich wewnątrzpolitycznej pozycji, zwłaszcza w sytuacji, gdyby niemiecki projekt *Energiewende* stał się zamierzeniem ogólnounijnym.

Nadrzędną rolę koordynacyjną w ramach *Umweltaußenpolitik* pełni pełnomocnik ds. globalizacji, energii i polityki klimatycznej wraz z podległym mu referatem ds. klimatu, zagranicznej polityki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, umiejscowiony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w Wydziale Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju⁷⁰. Jego zadaniem jest łączenie krajowej debaty z międzynarodową aktywnością dyplomatyczną RFN oraz profilowanie interesów Republiki Federalnej w obszarze ochrony środowiska na arenie międzynarodowej. W ten sposób MSZ pełni nie tylko rolę integracyjną dla całości międzynarodowych interesów RFN w ochronie środowiska i polityce klimatycznej, ale także ochronną i prognostyczną w zakresie planowania niemieckiej strategii w negocjacjach międzynarodowych.

Podporządkowana MSZ sieć niemieckich placówek dyplomatycznych wspiera promocję interesów RFN w zakresie zmian klimatu. Zadaniem ambasad jest prezentacja stanowiska Berlina wobec innych rządów i organizacji, wpływanie na polityków, media, opinię publiczną i NGOs w innych krajach. W niektórych państwach utworzono w tym celu specjalne stanowiska referentów ds. zmian klimatu i polityki energetycznej, którymi są oddelegowani pracownicy *Bundesumweltministerium*⁷¹, zaś adepci służby dyplomatycznej przechodzą szkolenia z tego zakresu. Bezpośredni dostęp przez placówki do decydentów na całym świecie pozwala RFN na bieżąco prowadzić monitoring stanowisk partnerów, promować eksport zielonych technologii *made in Germany* i włączać agencje federalne oraz organizacje pozarządowe w lokalne projekty ekologiczne.

⁶⁹ *Energiewende* oznacza zmianę energetyczną, czyli przejście z wysokoemisyjnych form rozwoju gospodarczo-społecznego na rozwój gospodarczy oparty na wykorzystaniu niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii. Jako koncepcja polityczna związana jest z decyzją rządu RFN i społeczno-politycznym konsensusem dotyczącym rezygnacji z wykorzystania energii wytwarzanej w elektrowniach atomowych, wdrażaniem na szeroką skalę w okresie przejściowym, trwającym do połowy XXI w., alternatywnych sposobów produkcji energii, przede wszystkim pochodzących ze źródeł odnawialnych. Celem jest stworzenie gospodarki niskoemisyjnej, zdolnej do konkurencji na rynkach światowych, będącej kołem zamachowym dla wewnątrz krajowego rozwoju przemysłowego, innowacyjnej gospodarki i niemieckiego eksportu. Koncepcja ta związana jest z ideą zrównoważonego rozwoju, którego istotą jest ochrona i utrzymanie środowiskowych podstaw dalszego rozwoju cywilizacji.

⁷⁰ W 2012 r. funkcję pełnomocnika pełnił dr S. Auer. Za niemiecką *Umweltaußenpolitik* odpowiadał dr H. Thölken. Wcześniej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych funkcjonował pełnomocnik ds. ochrony środowiska i biopolityki.

⁷¹ Rozmowa autorki z M. Karbowski z *BMU* w dniu 4.09.2012 r.

Rozbudowany system instytucjonalny w zakresie ochrony środowiska tworzy potencjał, który wspiera realizację interesów RFN na zewnątrz. Przykładem instytucji, które pozostając od rządu politycznie niezależne, oddziałują na niemiecką *Umweltaußenpolitik* są: działająca od 1972 r. Rada Ochrony Środowiska (*SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen*, tzw. *Umweltrat*), zorientowana nie tylko na ocenę polityki środowiskowej wewnątrz RFN, ale też ocenę wpływu na nią prawa unijnego, oraz Rada Naukowa Rządu ds. Globalnych Zmian Środowiska (*WBGU – Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*), która od dwudziestu lat odnosi się do globalnych problemów środowiskowych poprzez wydawane opinie i ekspertyzy, bądź wskazywanie obszarów problemowych czy nowych trendów. Co ciekawe, sposób oddziaływania obu instytucji na proces decyzyjny i strategie polityczne opiera się na bezpośrednich konsultacjach decydentów i fachowców oraz na pośrednich formach oddziaływania, zarówno w wymiarze formalnym (rady nadzorcze, rady dyrektorów), jak i nieformalnym (konferencje)⁷².

Deliberatywny⁷³ styl rządzenia w RFN oznacza, iż w proces wypracowywania decyzji będącej później materialem działania polityki zagranicznej włączone są nie tylko partie polityczne, ale także inne podmioty ze strony krajów federacji, jak też przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Należy w tym miejscu wspomnieć, iż nie tylko obecność partii Zielonych w parlamentach poszczególnych krajów związkowych i *Bundestagu* od lat 80. XX w. jest czynnikiem silnie determinującym proekologiczny dyskurs w Niemczech, wszystkie bowiem partie polityczne w swoich programach politycznych podejmują tematykę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju od wielu lat.

Wobec powyższego w modelu funkcjonowania niemieckiej dyplomacji jako nośnika interesów państwa na zewnątrz zauważyć można stopniową przemianę. Polega ona na odejściu od tradycyjnego, zamkniętego kręgu decydentów politycznych z podporządkowanym im sprawnym, biurokratycznym zapleczem, na rzecz tworzenia dyplomatycznych platform konsultacyjnych, które pod wpływem procesu ekologizacji polityki zagranicznej stają się bardziej otwarte na sygnały płynące z otoczenia społecznego. Dlatego też możliwe jest rozwijanie w polityce zagranicznej RFN, a zwłaszcza w ramach *Umweltaußenpolitik*, modelu włączania organizacji tzw. pośredniczących do konsultacji i realizacji polityki rządowej w zakresie

⁷² Rozmowa autorki z dr. Ch. Hey – sekretarzem *SRU (Umweltrat)* w dniu 5.09.2012 r. oraz dr. C. Loose – zastępcą Sekretarza Generalnego *WBGU* i dr. B. Pilardeaux – kierownikiem działu media i PR *WBGU* w dniu 6.09.2012 r.

⁷³ Szerzej kwestie koncepcji demokracji deliberatywnej przedstawiają: M. Sardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – O. L. PAN” 2008, nr III, s. 29-40 oraz K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 50-55.

międzynarodowej ochrony środowiska. Są to z reguły liczne w RFN organizacje pozarządowe, wyspecjalizowane instytuty, *think tanki* czy koła naukowe. Ten model zbieżny jest z koncepcją *Soft Power*, w ramach której J. Nye wskazywał, iż niekiedy dodatkowe (cywilne) zasoby do budowania potęgi państwa znajdują się poza rządem, przy czym kultura polityczna i styl zarządzania państwem są źródłem je uruchamiającym⁷⁴. Obok nich nie bez znaczenia pozostaje czynnik roli jednostki w polityce zagranicznej⁷⁵ (tu: *Umweltaußenpolitik*) jako lidera kształtującego politykę ochrony środowiska na zewnątrz. W przypadku RFN warto zwrócić uwagę na znaczenie prominentnych polityków⁷⁶, np. obecnej kanclerz i byłej minister ochrony środowiska A. Merkel, byłego ministra spraw zagranicznych i działacza ekologicznego partii Zielonych J. Fischera czy wreszcie K. Töpfera, byłego ministra ochrony środowiska RFN i szefa programu ochrony środowiska ONZ (*UNEP*), determinujących kierunki polityki zagranicznej w dziedzinie ochrony środowiska i zarazem symbolizujących międzynarodowy wymiar „zazieleniania” niemieckiej polityki zagranicznej.

POZIOM SPOŁECZEŃSTWA

W zachodniej literaturze i dyskursie akademickim dominują dwa przeciwstawne sobie podejścia do wyjaśniania wpływu opinii publicznej i mediów na politykę zagraniczną. W modelu pluralistycznym zakłada się, iż władza rozproszona jest w ramach społeczeństwa i w związku z tym nie dominuje żadna z grup interesu, a media funkcjonują niezależnie od polityki. Model elit zakłada jednak, że władza jest skoncentrowana w rękach elitarnych grup, które są zdolne do zdominowania zarówno polityki, jak i sterowania poglądami społeczeństwa⁷⁷. Zintegrowanie tego podejścia z fenomenem tradycji pozwala analizować niemiecką *Umweltaußenpolitik* na płaszczyźnie społecznej z trzech różnych perspektyw: ideowej⁷⁸, w ramach której zmiennymi będą ekologiczne ruchy społeczne, tradycja, opinia publiczna i media zorientowane na ochronę środowiska; z perspektywy interesu, gdzie w ramach teorii grup analizowane mogą być cele różnych grup nacisku, stopień ich wpływu na krajową i międzynarodową politykę ochrony środowiska

⁷⁴ J. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 116.

⁷⁵ „(...)centralnym ogniwem polityki zagranicznej jest zawsze decydent, który faktycznie określa i konkretyzuje zewnętrzne interesy państwa oraz porządkuje je w skali ważności”, za: M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *op. cit.*, s. 11.

⁷⁶ Por.: R. Seidelmann, *Germany's Foreign Policy*, w: R. Seidelmann (ed.), *The New Germany. History, Economy, Policies*, Baden-Baden 2011, s. 295-298.

⁷⁷ P. Robinson, *The role of media and public opinion*, w: S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (eds.), *op. cit.*, s. 169.

⁷⁸ Szerzej o związkach idei i polityki zagranicznej RFN zob.: L. Jaggard, *op. cit.*, s. 323-347.

oraz interesariuszy zagranicznej polityki klimatycznej RFN; wreszcie z perspektywy władzy, w ramach której analizowany powinien być wpływ elit i ich zróżnicowanych merytorycznie kręgów, a także podziałów socjopolitycznych na definiowanie celów i efekty *Umweltaußenpolitik*.

Elity determinują politykę zagraniczną, a zwłaszcza dyplomację w sposób bezpośredni i pośredni. W pierwszym przypadku chodzi o ich wpływ na decyzje poprzez dostępne kanały oddziaływania politycznego w państwie demokratycznym, np. wybór kandydatów wywodzących się z określonych kręgów społecznych na stanowiska w rządzie, ustanawianie specjalnych pełnomocników z grup eksperckich. Charakterystyczne dla niemieckiej dyplomacji zunifikowanie elit oznacza „dominację mechanizmów kooperacyjnych i negocjacyjnych (...) służących minimalizacji rozstrzygnięć konfrontacyjnych (...) przy jednoczesnym niekwestionowaniu legitymacji systemu politycznego”⁷⁹. Owa hermetyczność elit dyplomatycznych⁸⁰, nie tylko niemieckich, stoi w opozycji do zasad polityki ochrony środowiska. Zasadniczo bowiem cechuje się ona otwartością i przez to wymusza nowe kanony zachowania dyplomacji oraz oddziałuje na jej preferencje. W polityce zagranicznej RFN poważniejsza dyskusja na temat jej demokratyzacji rozpoczęła się dopiero po II wojnie światowej, dziś jednakże społeczna legitymizacja jest nieodzownym, wewnątrzpolitycznym czynnikiem świadczącym o skuteczności prowadzonej polityki⁸¹. Stąd też nie dziwi fakt, że jest ona zbieżna z poglądami większości Niemców na temat ochrony środowiska. Świadczą o tym dane przedstawione w 2007 r. przez Instytut Badania Opinii Publicznej w Allensbach, wskazujące iż 80% badanych uznało zmiany klimatu za najważniejszy problem przyszłości w perspektywie 10-20 lat, zaś jako drugi w kolejności zabezpieczenie dostaw energii⁸².

Pośredni sposób oddziaływania elit na politykę zagraniczną dotyczy założenia, iż w swoich działaniach odwzorowują one ukształtowane w danym społeczeństwie system wartości i ideologię. Synteza obu prowadzi do wniosku iż „interesy wyznaczają ramy, w których działają aktorzy [dyplomacja – przyp. H.W.]. Idąc natomiast prowadzą do konkretnych wyborów. To w oparciu o nie powstają preferencje aktorów, którymi kierują się przy podejmowaniu decyzji”⁸³. Stąd też niezbędne jest we współczesnej analizie uwarunkowań zagranicznej polityki

⁷⁹ Za: R. Herbut, *Elita*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003, s. 90.

⁸⁰ W odniesieniu do polityki zagranicznej RFN w okresie od jej narodzin do rządów W. Brandta wspomnieć należy o tzw. polityce gabinetowej (*Kabinetpolitik*), a więc formułowaniu założeń i celów polityki tylko przez wybranych członków elity.

⁸¹ S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN...*, s. 117-118.

⁸² *Ökologie und Umweltschutz*, w: R. Köcher (Hrsg.), *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 2003-2009*, Band 12, Berlin 2009, s. 528.

⁸³ I. Hahn, *Konstruktivism społeczny w stosunkach międzynarodowych*, w: K. Bachmann, P. Buras (red.), *op. cit.*, s. 14.

ochrony środowiska RFN odniesienie się do przesłanek aksjologicznych⁸⁴, którymi kierują się decydenci, w tym do zasady zrównoważonego rozwoju i multilateralizmu ugruntowanych konstytucyjnie⁸⁵. Przez pryzmat *Soft Power*⁸⁶ Republika Federalna zachęcając inne podmioty do sympatyzowania z wyznawanymi przez nią wartościami, takimi jak odpowiedzialność, kooperacja, demokracja, konsensus, buduje kapitał polityczny, który uzupełnia tradycyjne i bezpośrednie narzędzia polityki zagranicznej, tj. militarne i ekonomiczne.

Potencjalny, aczkolwiek w dużej mierze nieformalny⁸⁷ wpływ na politykę zagraniczną w RFN mają liczne organizacje pozarządowe, fundacje polityczne i stowarzyszenia, *think tanki* i sieci współpracy, nazywane społecznymi organizacjami pośredniczącymi (*gesellschaftliche Mittlerorganisationen*⁸⁸). Podmioty te wzmacniają społeczny wymiar prowadzonej polityki zagranicznej w kontekście krajowym i międzynarodowym, jakkolwiek z uwagi na rolę nośnika preferencji i tym samym pośredni charakter wpływu na tę politykę problematyczne jest ustalenie ich rzeczywistego oddziaływania na proces decyzyjny⁸⁹. Jak się wydaje, efektywne połączenie zasobów pozarządowych z rządowymi i skoordynowanie ich aktywności może wzmocnić potencjał zagranicznej polityki ochrony środowiska.

W warstwie ideowej rozwój ochrony środowiska w RFN ma długie tradycje. Dotyczy obywatelskiego zaangażowania na rzecz ochrony przyrody, aktywnego członkostwa w licznych ekologicznych organizacjach pozarządowych, a także łączenia nurtów ekologicznego z pacyfistycznym i antyatomowym od końca lat 60. XX w. Badacz ruchów ekologicznych w RFN i na świecie J. Radkau⁹⁰ wskazuje na silne tradycje *Umweltbewegung*⁹¹ w Niemczech, ukształtowane w XIX i XX w., np.: ochronę lasów, troskę o zasoby wodne, ochronę krajobrazu, zinstytucjonalizowaną w Prusach już w 1906 r., a łączoną z pojęciem *Heimatu*, a także ochronę i rozbudowę miejscowości uzdrowiskowych. O stopniu współczesnego zaangażowania Niemców w ochronę środowiska świadczy skala ich przynależności do różnego rodzaju ekologicznych organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym, regionalnym i federalnym. W 2002 r. należało do nich

⁸⁴ S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki...*, s. 104-107.

⁸⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin 2001.

⁸⁶ H. Wyligala, „Soft Power” w niemieckiej polityce zagranicznej, w: I. P. Karolewski (red.), *op. cit.*, s. 69-94.

⁸⁷ K. Oppermann, A. Höse, *Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik*, w: T. Jäger, A. Höse, K. Oppermann (Hrsg.), *op. cit.*, s. 60.

⁸⁸ K. Kaiser, M. Mildenerger, *Gesellschaftliche Mittlerorganisationen*, w: W.-D. Eberwein, K. Kaisers (Hrsg.), *op. cit.*, s. 199-214.

⁸⁹ J. Barkdull, P. G. Harris, *Environmental Change and Foreign Policy: A Survey ...*, s. 81; zob. też: P. Holtrup, W. Fischer, *op. cit.*, s. 121-135.

⁹⁰ J. Radkau, *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte*, München 2011, s. 171-172.

⁹¹ Szerzej: U. E. Simonis (Hrsg.), *Öko-Lexikon*, München 2003, s. 200-201.

około 5,3 miliona obywateli⁹². Porównanie tych danych z trzy razy mniejszą liczbą zarejestrowanych członków partii politycznych⁹³ pokazuje istnienie ogromnego potencjału zaangażowanego społeczeństwa, wzmacnianego dodatkowo przez fundacje i stowarzyszenia ekologiczne (np. *Deutsche Bundesstiftung Umwelt*, *Heinrich Böll Stiftung*)⁹⁴ oraz instytuty badawcze (np. *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie*) i *think-tanki* (np. *Ecologic Institut*).

Konsekwencją społecznego zaangażowania Niemców w ochronę środowiska był polityczny rozwój tej dziedziny. Impuls do debaty publicznej nadany został przez socjaldemokratyczne hasło „niebo nad Zagłębiem Ruhry musi być znowu niebieskie”, wyrażone przez W. Brandta w okresie walki wyborczej do parlamentu krajowego Nadrenii-Północnej Westfalii w 1961 r. Slogan ten, obok problematyki zaopatrzenia w surowce energetyczne, wprowadzonej do debaty politycznej na początku lat 70., oraz stopniowe w latach 80. wchodzenie do parlamentów krajowych członków partii Zielonych⁹⁵ doprowadziły do ugruntowania ochrony środowiska jako ważnego tematu dyskursu publicznego i założeń programowych innych partii politycznych. dopełnieniem tego procesu było uznanie w 1994 r. ochrony środowiska wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju za konstytucyjny cel działalności RFN⁹⁶, podlegający społecznej kontroli w ramach procesów demokratycznych.

Istotnym czynnikiem determinującym niemiecką *Umweltaußenpolitik* w warstwie społeczno-politycznej jest wpływ dwóch specyficznych grup interesariuszy (*stakeholders*) na decydentów i media: branży przemysłowo-gospodarczej i kręgów naukowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku tematyki zmian klimatu, opartej na specjalistycznej wiedzy naukowej, która jest podstawą podejmowanych działań politycznych⁹⁷. Rozwijane w RFN w latach 80. studia w zakresie ochrony

⁹² W. Küsters, *Umweltpolitik. Themen – Probleme – Perspektiven*, Olzog 2002, s. 221. Do największych organizacji ekologicznych w RFN należą *BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.*, *BBU – Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.*, *DNR – Deutscher Naturschutzring e.V.*, *NABU – Naturschutzbund Deutschlands e.V.*, *WWF – Umweltstiftung World Wide Fund Deutschland*.

⁹³ M. Klein, T. Spier, *Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr 44, 31.10.2011. Autorzy podają, iż na koniec 2010 r. liczba zarejestrowanych członków partii politycznych reprezentowanych w *Bundestagu* wynosiła 1,4 mln osób.

⁹⁴ Zob. więcej: *Umweltstiftungen stellen sich vor*, Bundesverband Deutscher Stiftungen, Berlin 2010.

⁹⁵ Zob. H. Oberreuter, U. Kranenpohl (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Deutschland. Geschichte – Programmatik – Organisation – Personen – Finanzierung*, München 2000, s. 186-201.

⁹⁶ Art. 20a Ustawy Zasadniczej RFN stanowi iż: „państwo chroni, także w odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń, naturalne podstawy życia w ramach porządku konstytucyjnego, w drodze ustawodawstwa oraz stosownie do ustaw i prawa, poprzez władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości”, cyt. za: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 2003, s. 124.

⁹⁷ Koncepcję tzw. *epistemic communities* rozumianych jako sieci ekspertów, którzy wyjaśniają politykom kompleksowość zjawisk przyrodniczych i społecznych w świetle najnowszej wiedzy rozwinał P. Haas. Jego zdaniem rola tych ekspertów jest kluczowa dla rozumienia przez polityków współczesnych problemów, w stosunku do których podejmują decyzje. Przykładem takiego problemu mogą być zmiany

środowiska pozwoliły wykształcić kadry piastujące obecnie stanowiska w administracji federalnej⁹⁸, tworzące elitarne kręgi opiniotwórcze, funkcjonujące w formie sieci wzajemnych powiązań i pełniące funkcje konsultacyjne dla rządu i ministerstw. O ich dużej roli świadczy charakterystyczny dla RFN sposób odwoływania się do autorytetów społecznych, którymi bez wątpienia są uznani naukowcy, w przypadku podejmowania kluczowych dla Niemców decyzji. W tym kontekście warto wspomnieć o roli naukowców w *Enquete Kommission*⁹⁹ z lat 1987-1995, powołanej w *Bundestagu* w sprawie całościowej i rzetelnej oceny zasadności zaangażowania rządu w sprawy ochrony atmosfery Ziemi (*Enquete-Kommission – Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre*). W jej ramach na początku lat 90. podczas procesu konsultacji pomiędzy naukowcami, politykami, urzędnikami, dyplomatami i przedstawicielami przemysłu podjęto ponadpartyjną decyzję o zaangażowaniu się RFN w redukcję emisji CO₂¹⁰⁰. W ostatnim czasie zmiennym przykładem istotnej roli tzw. *epistemic communities* był udział naukowców w powołanej przez rząd Grupie Etycznej, która miała wydać w imieniu społeczeństwa rzetelną opinię na temat zasadności podjęcia decyzji o *Energiewende* w RFN¹⁰¹.

Determinujący wpływ na kształt niemieckiej *Umweltaußenpolitik* mają przedstawiciele gospodarki, zwłaszcza z branży energetycznej, chemicznej i samochodowej. Silna orientacja proeksportowa wymienionych branż z ich oczywistym, negatywnym oddziaływaniem na środowisko powoduje, iż są one zainteresowane współkształtowaniem korzystnych dla siebie rozwiązań w ramach polityki ochrony środowiska, jak też międzynarodowych zobowiązań podejmowanych przez RFN czy wysuwanych propozycji i inicjatyw. Specyficzne dla Niemiec są dobrowolne i niewiążące prawnie zobowiązania przedsiębiorstw lub ich związków branżowych wobec państwa w zakresie osiągania określonych celów ekologicznych¹⁰². Środowiskowa odpowiedzialność biznesu jest czynnikiem kosztowym dla przemysłu, dlatego związana jest z kontrowersjami natury politycznej i finansowej. Znajdują one odzwierciedlenie w ostatecznym kształcie

klimatyczne i ich konsekwencje dla ludzkości, Szerzej: P. M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „International Organization” 1992, nr 46 (1), s. 1-35.

⁹⁸ Przykładem takiej jednostki naukowej jest *Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU)* Wolnego Uniwersytetu w Berlinie, a wywodzący się z niej naukowcy pełnią funkcje zarówno w rządzie, są aktywnymi politykami, jak też urzędnikami instytucji publicznych oraz niezależnymi ekspertami, wykładowcami.

⁹⁹ Ch. Heyer, S. Licning, *Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Schnittstellen zwischen Politik und Wissenschaft*, Berlin 2004, s. 12-13.

¹⁰⁰ M. T. Hatch, *op. cit.*, s. 45.

¹⁰¹ Szerzej: H. Wyligąła, Niemiecki „Atomausstieg”. *Uwarunkowania decyzji o rezygnacji RFN z energetyki jądrowej i jej wpływ na relacje polsko-niemieckie*, w: K. Gelles (red.), *Niemcy we współczesnym świecie. Problemy społeczno-polityczne*, Niemcoznawstwo 20, Wrocław 2012, s. 117-138.

¹⁰² *Selbstverpflichtungen im Umweltschutz*, Strona internetowa BMU, September 2011, http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/selbstverpflichtungen/doc/36514.php (20.10.2012).

Umweltaußenpolitik, gdy negocjowane przez Berlin zobowiązania międzynarodowe zbyt mocno obciążają rodzimych producentów¹⁰³ i utrudniają realizację tzw. ekologicznej modernizacji¹⁰⁴.

Ważną rolę w procesie kształtowania i wzmacniania idei ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju w RFN odgrywają media. H. Kösters wykazał, iż medialny temat „środowisko” wykrystalizował się dopiero z końcem lat 60. XX w., a od połowy lat 70. można mówić o prawdziwej eksplozji tematyki ekologicznej w RFN. Dla przykładu w okresie 1974-1984 liczba audycji państwowej stacji telewizyjnej *ARD* poświęconych ochronie środowiska wzrosła o 800%, a w 1989 r. istniało 37 tytułów czasopism ekologicznych z nakładem 4 milionów egzemplarzy¹⁰⁵. Wyniki te wskazują, iż media odgrywały dużą rolę w informowaniu społeczeństwa o ryzykach związanych z niszczeniem i niewłaściwym wykorzystaniem zasobów. Tematyka programów w dużej mierze ogniskowała się na zanieczyszczeniach powietrza, wody, zanikaniu lasów oraz bezpieczeństwie reaktorów – zwłaszcza po katastrofie w Czarnobylu, mając niebagatelny wpływ na opinię publiczną. Do dziś percepcja *Umweltaußenpolitik* związana jest z przeciwdziałaniem zagrożeniom, stąd staje się ona narzędziem w ramach: prewencyjnej polityki bezpieczeństwa (*Klimaschutz ist präventive Sicherheitspolitik*), polityki rozwojowej – jako forma redukcji ryzyka eskalacji konfliktów na tle ekologicznym, czy też polityki bezpieczeństwa energetycznego – jako przejaw zabezpieczania stałego wzrostu społeczno-gospodarczego w związku z kurczącymi się zasobami tradycyjnych nośników energii.

WNIOSKI

Analiza uwarunkowań zagranicznej polityki RFN w zakresie ochrony środowiska pozwala stwierdzić, iż wpisuje się ona w tradycyjny już dyskurs o ciągłości i zmianie w niemieckiej polityce zagranicznej. W warstwie ideowej bowiem, odnoszącej się także do wartości ekologicznych, zaznacza się kontynuacja promocji zasad multilateralizmu, internacjonalizacji i instytucjonalizacji kooperacji międzynarodowej z udziałem RFN. Na tle całokształtu polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec wyraźnie obecne jest w *Umweltaußenpolitik* przejmowanie przez RFN odpowiedzialności za procesy polityczne zachodzące na świecie¹⁰⁶ i zwiększanie aktywności na arenie międzynarodowej.

¹⁰³ Przykładem oddziaływania międzynarodowych i unijnych zobowiązań na niemieckich producentów jest handel emisjami i związane z nim wprowadzenie certyfikatów emisji dla poszczególnych branż gospodarki.

¹⁰⁴ K. Jacob, *op. cit.*, s. 34-35.

¹⁰⁵ W. Küsters, *op. cit.*, s. 218.

¹⁰⁶ Szerzej o koncepcji odpowiedzialności niemieckiej polityki zagranicznej i wynikających z niej ról RFN: U. Roos, *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*, Wiesbaden 2010, s. 169-190.

Antycypowanie zagadnień zmian klimatu i innych globalnych problemów środowiskowych stwarza możliwość odgrywania roli aktywnego państwa, które uzyskuje wpływ na międzynarodową agendę polityczną i ma możliwość ustalania reguł zgodnie z własnymi, niekiedy partykularnymi interesami. W tym kontekście *Umweltaußenpolitik* uznana może być za narzędzie wzmocnienia pozycji międzynarodowej RFN, element strategii budowania globalnej odpowiedzialności RFN oraz instrument tworzenia wizerunku Niemiec jako „gracza” międzynarodowego (wobec rodzimej¹⁰⁷ i obcej publiczności). Główna rola Berlina, zwłaszcza w zakresie polityki klimatycznej, pozwala zwiększyć wiarygodność państwa na arenie międzynarodowej, co z kolei przekłada się na zysk polityczny i ekonomiczny w skali ogólnostanowowej. Wzrost znaczenia międzynarodowego wpływa bowiem na zwiększenie możliwości skutecznego kreowania globalnych reguł (*power*).

Umweltaußenpolitik jawi się także jako forma konsolidacji nowego, interdyscyplinarnego trendu w ramach polityki zagranicznej. Jej powiązanie z innymi aspektami zewnętrznej aktywności państwa, np. z promocją zielonych inwestycji zagranicznych i eksportu, pomocą rozwojową, międzynarodową ochroną środowiska i bezpieczeństwem międzynarodowym, a także z innymi politykami szczegółowymi, uzasadnia twierdzenie o wzroście znaczenia funkcji koordynacyjnej i integracyjnej dyplomacji¹⁰⁸.

Merytoryczne wzmocnienie zagranicznej polityki RFN w zakresie ochrony środowiska poprzez wprowadzanie do kanonu aktywności dyplomatycznej takich zagadnień, jak np.: dekarbonizacja gospodarki, *Energiewende*, ekologiczna modernizacja, jak też wyposażanie jej przez niemieckich decydentów i polityków w nowe narzędzia konsultacyjne, instytucjonalne, finansowe oraz utrzymywanie i pogłębianie próśrodowiskowego dyskursu międzynarodowego ułatwia Berlinowi pełnienie roli kreatora nowych trendów rozwojowych i politycznych. Składają się one na przywództwo RFN na poziomie wybranych reżimów ekologicznych i wspólnot regionalnych, w tym w ramach Unii Europejskiej¹⁰⁹. Projekt dekarbonizacji gospodarki zintegrowany z tematyką przeciwdziałania zmianom klimatycznym jawi się obecnie jako kolejny, po zjednoczeniu Europy, kluczowy i nośny projekt niemieckiej dyplomacji.

¹⁰⁷ Badanie niemieckiej opinii publicznej z września 2008 r. wykazało jednak zmianę w zakresie nastawienia społeczeństwa RFN do przejmowania większej odpowiedzialności międzynarodowej. W porównaniu z 1991 r. życzy sobie tego o połowę mniej badanych, tj. 16%, a 65% uważa iż Berlin powinien prowadzić politykę powstrzymywania się, za: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie...*, s. 300.

¹⁰⁸ Szerzej o funkcjach polityki zagranicznej: R. Włoch, *Funkcje polityki zagranicznej państwa*, w: R. Zięba, *op. cit.*, s. 123-136.

¹⁰⁹ Dyskusja toczona w 2012 r. w opiniotwórczych kręgach naukowych dotyczyła możliwości przemiany niemieckiej *Umweltaußenpolitik* w *Energiewendeaußenpolitik* i promowania tego projektu w ramach Unii Europejskiej, za: *Wie vereinbaren wir die deutsche Energiewende mit der europäischen energiepolitischen Integration?*, Dialogreihe „Energiewende” – Themenbereich „Europa”, Humboldt-Viadrina School of Governance, seminarium zorganizowane w Berlinie, w dniu 03.09.2012 r.

ABSTRACT

The article provides an analysis of the circumstances conditioning environmental foreign policy (Umweltaußenpolitik), which is an important area of the diplomatic activity of the Federal Republic of Germany on the international arena and allows it to assume a leading role in the developmental processes underway in Europe in the 21st century. The first part explains the concept of Umweltaußenpolitik and outlines the context and methodological assumptions of the research. The research itself was done using the matrix proposed by P. Harris and J. Barkdull in 2002, which has so far rarely appeared in Polish literature of the subject of a country's foreign policy. On this basis the second part of the article explains conditions characterizing the foreign policy of the FRG that determine the realization of this country's interests in international environment protection. The indicated determinants help us to assess the ways and forms of Berlin's anticipations of global ecological problems; they also serve as a background for presenting the strategies and tools employed by German diplomacy to secure its interests.