

Sylwia ZAWADZKA  
Uniwersytet Wrocławski

## PRZYWÓDZTWO NIEMIEC W UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE TEORII RÓL SPOŁECZNYCH ORAZ WYBRANYCH DZIAŁAŃ MINILATERALNYCH

### Abstrakt:

*Pojęcie przywództwa w naukach o stosunkach międzynarodowych często definiowane jest w kategorii hegemonii, dominacji i mocarstwowości. W prezentowanym artykule przedstawiono odmienną koncepcję przywództwa kooperatywnego, opierając ją na podejściu interakcyjnym opisanej wcześniej teorii ról społecznych. Przyjęte rozumienie przywództwa zakłada, iż dane państwo odgrywając rolę lidera, opiera swoje działania na współpracy z grupą innych państw, a jednocześnie kieruje ich zachowaniem dla realizacji szczególnych celów przez określony czas. Przyjęte ramy teoretyczne pozwoliły na szczegółową analizę problemu przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej, szczególnie w zakresie działań dyplomatycznych w ramach inicjowanych formatów minilateralnych.*

*Celem artykułu było zdefiniowanie głównych determinantów roli Niemiec jako lidera UE, który swoje przewodnictwo opiera na ścisłej kooperacji minilateralnej z poszczególnymi państwami członkowskimi. Minilateralizm został zdefiniowany w 2009 r. przez Moisésa Naíma. Autor określił tę formę współpracy jako najmniejszą z możliwych liczbę państw, dzięki której można uzyskać jak największy wpływ na rozwiązanie danego problemu. W artykule przedstawiono minilateralizm jako narzędzie legitymizacji przywództwa. Wykorzystując w badaniach metodę porównawczą oraz studium przypadku zweryfikowano główne założenia i potwierdzono, iż miernikiem przywództwa kooperatywnego Niemiec jest zdolność udziału w koalicjach oraz postrzeganie tego państwa jako atrakcyjnego koalicjanta. We wszystkich wskazanych formatach minilateralnych (projekty WPBiO w ramach sojuszu z Francją; Trójkąt Weimarski; Grupa Normandzka; format E3+3) uwaga została skoncentrowana między innymi na kształtowaniu się przywódczej roli Niemiec.*

**Słowa kluczowe:** przywództwo, przywództwo kooperatywne, role międzynarodowe, minilateralizm, Niemcy.

## **Uwagi wstępne**

Państwa, jako główni uczestnicy stosunków międzynarodowych, konstytuują globalną przestrzeń geopolityczną, odgrywając jednocześnie określone role zarówno w ramach bilateralnych powiązań, jak i multilateralnych układów, które kształtują się przede wszystkim poprzez członkostwo w organizacjach międzynarodowych i aktywną partycypację we wspólnie podejmowanych w ich ramach inicjatywach. Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania w jakich funkcjonują państwa na arenie międzynarodowej, wyznaczają środowisko politycznej adaptacji, w którym państwo posiadające określony potencjał definiuje własną rolę i implementuje założenia wypracowanej strategii polityki zagranicznej. To z kolei implikuje jego pozycję oraz stopień wpływu na decyzje podejmowane wewnątrz określonych struktur. Zmiany geopolityczne zachodzące w środowisku Unii Europejskiej oraz jej bezpośrednim sąsiedztwie wymagają od państw członkowskich zdefiniowania priorytetów polityki europejskiej, które uzależnione są od narodowych interesów. Istotną determinantą określania własnej roli w takim środowisku jest zatem nie tylko potencjał polityczny, demograficzny i gospodarczy państwa oraz wielkość jego terytorium czy też strategiczne położenie, ale również polityczna wola ponoszenia większej odpowiedzialności za rozwój całej Wspólnoty.

Rola Niemiec w zakresie kształtowania instytucjonalnych struktur i wytyczania kierunku rozwoju Unii Europejskiej jest konstruktem politycznej rzeczywistości, na którą składa się szereg wielopoziomowych mechanizmów o charakterze narodowym, ponadnarodowym i międzyrządowym. Należy traktować proces kształtowania się tej szczególnej pozycji jako rezultat długotrwałej adaptacji do zmian wewnętrznych zapoczątkowanych zjednoczeniem Niemiec, poprzez emancypację państwa na arenie międzynarodowej i przystosowanie się do zmian zewnętrznych związanych z postępującym rozwojem Wspólnot Europejskich. Przemiany geopolityczne na arenie międzynarodowej zainicjowane upadkiem systemu komunistycznego, rozwojem demokracji oraz zjednoczeniem Niemiec wzmocniły potrzebę wypracowania nowych mechanizmów współpracy i odbudowania systemu bezpieczeństwa w Europie. Powstanie silnego państwa niemieckiego o dużym terytorium, potencjale demograficznym i ekonomicznym, stało się wyzwaniem dla zachowania równowagi w Europie. Wykorzystanie tego potencjału w zakresie oddziaływania politycznego zarówno środkami miękkiej, jak i twardej siły mogło wiązać się z uzyskaniem przez Niemcy jeszcze większej niż dotychczas pozycji w regionie przy jednoczesnym ograniczeniu wpływów Francji, która po drugiej wojnie światowej stanowić miała przeciwwagę dla Niemiec i blokować potencjalne próby ich dominacji w Europie. Dlatego też koncepcja europeizacji państwa niemieckiego miała stać się warunkiem procesu zjednoczenia. Europeizacja w tym kontekście zakładała powiązanie interesów

narodowych Niemiec z interesami całej Wspólnoty (Kędziński, 2015). Skuteczność działań Niemiec na arenie międzynarodowej miała zostać uzależniona od współpracy z sojusznikami w Europie, a realizacja koncepcji polityki zagranicznej od wartości, na których opierały się struktury Wspólnot Europejskich. Z drugiej strony proces zjednoczenia Niemiec miał być postrzegany jako niezbędny również z perspektywy postępów w integracji europejskiej i efektywnego funkcjonowania WE/UE.

Uczenie się odgrywania określonej roli w danej strukturze nie jest jedynie urzeczywistnieniem aspiracji elit rządzących (role deklarowane), ale również odpowiedzią na zewnętrzną presję wywieraną na państwo o największym potencjale gospodarczym, politycznym lub militarnym, która wzmacnia się w sytuacji kryzysu (rola oczekiwana). Narasta wówczas potrzeba poszukiwania przywódcy zdolnego do ustabilizowania sytuacji i utrzymania struktur w dopuszczalnych granicach. Pozycja oraz rola Niemiec zmieniała się w zależności od sytuacji wewnątrz UE oraz oczekiwań społeczności międzynarodowej w zakresie ponoszenia przez to państwo większej odpowiedzialności za wytyczanie kierunków integracji europejskiej oraz rozwoju UE. Należy jednak podkreślić, iż jednym z fundamentów niemieckiej polityki europejskiej jest ścisła kooperacja z Francją w ramach sojuszniczych inicjatyw realizowanych zarówno na poziomie UE, jak i poza jej strukturami oraz tworzenie minilateralnych sieci współpracy dla osiągania celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Oznacza to, iż Niemcy pomimo silnej pozycji na arenie międzynarodowej, nie są w stanie skutecznie realizować własnych inicjatyw bez sojuszników wśród państw członkowskich.

Celem artykułu jest zdefiniowanie determinantów roli Niemiec jako lidera UE, który swoje przewodnictwo opiera na ścisłej kooperacji z poszczególnymi państwami członkowskimi tworząc sojusze oraz formaty minilateralne. Współpraca z partnerami wzmacnia potencjał politycznego oddziaływania państwa. Dlatego badania opierają się na założeniu, zgodnie z którym minilateralizm, jako szczególna forma współpracy, jest nie tylko narzędziem legitymizacji przywództwa w UE, ale również gwarantem jego skuteczności. Kluczowym miernikiem przywództwa kooperatywnego, które preferują Niemcy, jest zdolność udziału w koalicjach oraz postrzeganie danego państwa jako atrakcyjnego koalicjanta. Biorąc pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne wprowadzone traktatem z Lizbony, Niemcy jako kraj o znaczącym potencjale terytorialnym i demograficznym, mają duży wpływ na funkcjonowanie głównych instytucji unijnych oraz podejmowanie decyzji. Jednakże wpływ poszczególnych krajów w UE zależy nie tylko od siły ich głosu w Parlamencie i Radzie, ale również od ich międzynarodowej reputacji oraz zdolności budowania koalicji.

Problem przywództwa został przeanalizowany z perspektywy teorii ról międzynarodowych, która wpisuje się w szersze ramy teoretyczne koncepcji ról

społecznych. Analiza koncentruje się na podejściu interakcyjnym, które zakłada istnienie zależności między liderem a grupą, na którą stara się wpływać dla osiągnięcia wspólnych celów (Cybal-Michalska, 2015: 29). Głównymi metodami badawczymi wykorzystanymi w artykule była analiza porównawcza oraz studium przypadku. Opierając się na teoretycznym ujęciu problemu, które zostało przedstawione w pierwszej części artykułu, przeanalizowano wybrane przykłady formatów minilateralnych działających w ramach UE oraz wybrane inicjatywy dyplomatyczne z udziałem ograniczonej liczby państw członkowskich. We wszystkich wskazanych formatach skoncentrowano się przede wszystkim na przywódczej roli Niemiec w ramach wskazanych działań. Jej podstawą było „kierowanie zachowaniem innych w kierunku określonego celu przez określony czas” (Underdal, 1994). Przedstawiono główne założenia minilateralizmu na podstawie funkcjonowania sojuszu niemiecko-francuskiego w aspekcie tworzenia przez te państwa inicjatyw minilateralnych skierowanych do wybranych państw członkowskich oraz Trójkąta Weimarskiego. Jako przykład minilateralizmu państw członkowskich poza UE wskazano przykład Grupy Normandzkiej oraz negocjacji z Iranem. Najważniejszą pozycję zajmują w nich Niemcy.

### **Przywództwo w kontekście teorii ról społecznych, konceptualizacja pojęć**

Szczególnie użyteczną przy konceptualizacji i wyjaśnieniu problemu przywództwa rozumianego w kategorii procesu adaptacji do określonej roli jest teoria ról międzynarodowych, która została ukształtowana na gruncie znacznie szerszych ram teoretycznych. Wnioski z badań nad rolami społecznymi jednostek zostały zastosowane w naukach o stosunkach międzynarodowych. Pierwszymi ekspertami, którzy w swoich badaniach wykorzystali w tym aspekcie teorię ról społecznych, byli m. in. Kalevi Holsti (1970), Carl W. Backman (1970), a także James Rosenau (1981), który rozwinął zagadnienia związane z rolą państwa w kontekście kształtowania polityki zagranicznej i przystosowania politycznego do zmian zachodzących w otoczeniu międzynarodowym. W polskim dyskursie naukowym problematykę tę wielokrotnie analizował Ziemowit Jacek Pietraś (1989, 1990), który stworzył odrębną wobec już istniejących klasyfikację ról międzynarodowych państwa, uzależniając je od działań na arenie międzynarodowej i prowadzonej polityki zagranicznej.

Nowe uwarunkowania geopolityczne zapoczątkowane rozpadem bloku wschodniego dały nowy impuls dla badań nad rolą państw i innych podmiotów w kształtowaniu ładu globalnego. Aby określić determinanty pozycjonowania danego państwa na arenie międzynarodowej należy początkowo wyjaśnić główne założenia teorii ról społecznych. Samo pojęcie roli w aspekcie społecznym definiowane jest na wielu płaszczyznach jako: normatywny wzór kulturowy związany ze statusem społecznym; samookreślenie przez jednostkę swojego położenia w odniesieniu do siły oddziaływania i pozycji partnerów, z

którymi wchodzi w interakcje; aktualne zachowania jednostki odpowiadające jej pozycji społecznej (Conway, Feigert, 1987: 136–139). Rola w tej koncepcji teoretycznej definiowana jest również jako narzucane lub rzeczywiste wzory zachowań, a także zbiór oczekiwań określonego zachowania wynikający z zajmowanej pozycji społecznej, która owe zachowania legitymizuje (Bartosiewicz, 2007: 8). Jeszcze bardziej szczegółową konceptualizację pojęcia przedstawił jeden z polskich socjologów, który stwierdził, iż rola społeczna „to względnie stały i wewnętrznie spójny system działań, będący reakcjami na zachowanie innych osób, który ustalany jest według określonych wzorów, akceptowanych przez członków danej grupy” (Szczepański 1965: 81). Teoria ról społecznych zakłada, że odgrywanie określonej roli dotyczy aktorów społecznych, którzy podobnie jak aktorzy w teatrze uczą się swojej roli dostosowując działania do scenariusza i ściśle określonej pozycji. Muszą również podporządkowywać swoje działania woli podmiotów, które koordynują zakres działań, tak samo jak aktorzy teatralni dostosowują się do zaleceń reżysera (Turner 2006: 445; Zajac 2015: 128-129). Biorąc pod uwagę przedstawione definicje, teoria ról społecznych podkreśla relacyjny charakter związków między odgrywającym rolę a obserwatorami tego zjawiska. Tworzenie i uczenie się określonej roli jest zatem procesem dynamicznym, w którym kluczowe znaczenie przypisywane jest interakcjom zachodzącym między podmiotami, które tworzą role. Analizując tzw. podejście interakcyjne w aspekcie znaczenia ról społecznych, należy zwrócić uwagę na fakt, iż jednostki nawiązując relacje z innymi uczestnikami życia społecznego napotykają na nieokreślony układ wzajemnych powiązań, w którym zmuszone są uczyć się preferowanych ról. Jednocześnie tworzą wyobrażenia o rolach innych jednostek, zakładając, że każda z nich posiada we wspomnianym układzie różne pozycje i znaczenie. Następnie próbują legitymizować odgrywanie określonej roli uzasadniając ją własną pozycją w tymże układzie (Turner 2006; Zajac 2015: 129-130).

W kontekście odgrywanej roli społecznej, przywództwo nie jest jedynie atrybutem władzy przypisanym poszczególnym podmiotom na podstawie ich siły i statusu, ale rolą, która wynika z interakcji między różnymi aktorami. To proces, w którym państwo celowo stara się kierować działaniami „dostarczając rozwiązania typowych problemów lub oferując pomysły na temat realizacji wspólnych celów oraz mobilizując energię innych do podążania tymi kierunkami działania” (Keohane, 2012: 19). Taka definicja przywództwa współgra z relacyjnym poglądem na władzę, w którym istotną rolę odgrywa wizerunek lidera, sposób w jaki postrzegają go inni oraz wynikające z tego oczekiwania płynące z otoczenia. To oznacza, iż przywództwo musi zyskać akceptację i musi być uzasadnione (Clark, 2005: 2). Oczekiwania odegrania roli są normatywnymi pomysłami odnoszącymi się do właściwego zachowania przywódczego, które inni aktorzy (*alter*) przypisują posiadaczowi roli (*ego*) (Aggestam, Hyde-Price 2019: 5, 6). Relacyjna, interaktywna i dynamiczna perspektywa przywództwa,



która jest przedmiotem badań, zakłada, iż odgrywanie ról jest efektem politycznego dostosowania się do nowych sytuacji. Role nie są statyczne, gdyż uzależnione są od zmiennych uwarunkowań środowiska zewnętrznego (zmian zewnętrznych) oraz zmian na państwowej scenie politycznej (zmian wewnętrznych) o charakterze personalnym, politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturowym (Rosenau, 1970: 372-377). Podmioty „uczą się” odgrywania określonych ról poprzez obserwację zmiennego środowiska, wykorzystując przy tym własne zdolności adaptacyjne i komunikacyjne.

W naukach o stosunkach międzynarodowych podstawy definicyjne dla pojęcia roli zostały wypracowane na gruncie badań nad rolami w aspekcie społecznym. Role międzynarodowe można analizować w odniesieniu do różnych podmiotów, jednakże biorąc pod uwagę zakres merytoryczny artykułu, wskazana koncepcja teoretyczna będzie miała zastosowanie przede wszystkim do zachowań państw. W tym aspekcie rola międzynarodowa może być definiowana jako „spójny system wybranych przez państwo działań w stosunkach zewnętrznych” (Pietraś, 1989: 18). Jest to zagadnienie ściśle związane z pozycją międzynarodową, czyli umiejscowieniem państwa w układzie powiązań ponadnarodowych i międzyrządowych, szczególnie w kontekście jego przewagi w stosunku do innych państw, która wynika z różnej siły oddziaływania politycznego. Rola odgrywana przez państwo będzie określana zarówno przez pryzmat czynników wewnętrznych (atrybutów państwa), jak i zewnętrznych (międzynarodowego oddziaływania). Należy zaliczyć do nich przede wszystkim: koncepcję polityki wewnętrznej i interesy narodowe; potencjał państwa (demograficzny, ekonomiczny, militarny, technologiczny czy finansowy); strategiczne położenie geograficzne; koncepcję polityki zagranicznej; partycypację w międzynarodowych systemach wzajemnych powiązań; koncepcję własnej roli i znaczenie innych państw w zakresie jej tworzenia oraz międzynarodową pozycję państwa (Bartosiewicz, 2007: 8-10). Pomijając kryterium formalno-prawne, państwa mają inną pozycję i w różny sposób (wykorzystując swój potencjał oddziaływania politycznego) mogą wpływać na zachowania innych państw, odgrywając tym samym rolę wiodącą (Zajac, 2015: 136-137). Wynika to z faktu, iż rola jest oczekiwanym przez otoczenie międzynarodowe zachowaniem państwa, będącym jednocześnie rezultatem określonej pozycji w społeczności międzynarodowej (Wiatr, 1979: 109). Przywództwo państwa w UE będzie zatem rozumiane w dalszej części artykułu jako dynamiczny proces przystosowania do nowej roli lidera, której efektywność uzależniona jest zarówno od jego potencjału, jak i od współpracy z innymi państwami, które legitymizują tę pozycję i tym samym wzmacniają ją działając kolektywnie dla realizacji wspólnych celów.

Typologizacja ról międzynarodowych nie jest przedmiotem artykułu, jednakże wydaje się istotne, aby wskazać najważniejsze kryteria ich klasyfikacji, które uzasadniają powiązanie roli państwa z problemem przywództwa. Ogólną

klasyfikację ról międzynarodowych stworzył wspomniany już Holsti, który wyróżnił role deklarowane, oczekiwane oraz role odgrywane-rzeczywiste – będące wypadkową zarówno deklaracji elit danego państwa, jak i oczekiwań społeczności międzynarodowej (1970: 239). To z kolei zainicjowało badania innych teoretyków nad orientacją ról w zakresie wdrażania polityki zagranicznej. Wyróżniono tutaj orientację ekspansjonistyczną, rozwojową, oportunistyczną, nastawioną na wpływ, integracyjną oraz aktywnej niezależności (Hermann, 1987). Pietraś (1989: 25–26) wskazał natomiast konkretne czynniki, które miały być kluczowe w kontekście identyfikowania roli danego państwa w określonym czasie i sytuacji. Wyróżnił kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, kryterium czasu i przestrzeni, kryterium hierarchiczności, efektywności danej roli oraz nastawienie do rzeczywistości międzynarodowej. Jeszcze inne podejście przedstawił Stephen Walker (1987: 287–293), który zaproponował łączenie określonych funkcji i ról międzynarodowych z kontekstem procesów politycznych (wymiana i konflikt) oraz specyfiką określonej sytuacji w systemie międzynarodowych interakcji (współpraca, pomoc, konfrontacja, interwencja).

Państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych pełni jednocześnie różne role w zależności od kryteriów oraz określonych sytuacji i procesów, które stają się punktem wyjścia dla analizy tego zagadnienia. W przypadku problemu przywództwa (*leadership*) analizuje się przede wszystkim czynniki, które wpływają na postrzeganie danego państwa jako lidera, ale również sytuacje i procesy związane z adaptacją do takiej roli oraz charakter międzynarodowych interakcji w określonym środowisku. Biorąc pod uwagę powyższe klasyfikacje należałoby stwierdzić, iż przywództwo, które zakłada odgrywanie przez określony podmiot roli wiodącej (roli lidera), łączy w sobie zdolności i predyspozycje do prowadzenia polityki zagranicznej zorientowanej na wpływ. Pojęcie wpływu (ang. *influence*) definiowane jest w tym ujęciu jako „zdolność do osiągnięcia określonego efektu, w tym również zdolność do kontroli innych państw, niekoniecznie za pomocą środków nacisku bezpośredniego lub groźby ich użycia” (Łoś, 2016, 280)<sup>1</sup>. Natomiast sposób wykorzystania tego wpływu i własnej pozycji określa typ lidera, to znaczy w jakim stopniu państwo odgrywające rolę wiodącą przewodzi w sposób indywidualny i bezkompromisowy (hegemon), a w jakim jego preferencje opierają się na sojuszach, chęci współpracy i poszukiwania konsensusu przy jednoczesnym ponoszeniu odpowiedzialności za koordynację wspólnych działań. Warto dodać, iż wpływ państw w UE może być mierzalny. Główne mierniki w tym zakresie to siła głosu w instytucjach UE, wizerunek państwa oraz zdolność tworzenia koalicji.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. M. Sułek, *Badania i pomiar potęgi państw po zimnej wojnie — metody i wyniki*, Zeszyty Naukowe AON, 2004, nr 1.

Przywództwo Niemiec w UE należy rozumieć jako przystosowanie do procesu, w którym państwo stara się wpływać na grupę innych państw, kierować jej działaniami w kierunku wspólnych decyzji, wspólnych celów i satysfakcjonujących wyników (Avery, 2004, 22). Takie działania są analizowane szczególnie w aspekcie przywództwa kooperatywnego (*cooperative leadership*), które zakłada, iż odpowiedzialność za rozwój systemu spoczywa nie na pojedynczym podmiocie, ale wszystkich elementach tworzących ten układ. Kluczową kwestią jest spójność działań i konsensus co do przyjętych celów i narzędzi ich realizacji. Państwo w roli lidera w takim układzie wskazuje kierunek działań, dzieli obowiązki i ułatwia osiągnięcie wspólnych celów. Równie ważna jest rola „podążających” (*followers*), którzy tę sytuację akceptują i współtworzą. Jak wspomniano, aby przywództwo w określonym systemie wzajemnych powiązań było skuteczne musi zyskać ich akceptację (García, 2007; Clark, 2005). „Przywództwo różni się od jawnej hegemonii tym, że obejmuje wyraźny element negocjacji, kompromisu i wzajemnych ustępstw w przeciwieństwie do procesów, w których wyraźnie dominujący aktor po prostu dyktuje warunki innym podmiotom, które nie mają innego wyboru, jak tylko się na nie zgodzić” (Young, 1989: 88). Przywództwo nie jest zatem utożsamiane w tym zakresie z dominacją, hegemonią, podporządkowaniem czy mocarstwowością, ale z umiejętnością zarządzania zmianami i koordynowaniem wspólnych działań w celu utrzymania równowagi i spójności określonych struktur współpracy wielostronnej. Jest to zdolność do wpływania na inne państwa w celu realizacji określonych celów i zwrócenia przemian w pożądanym przez dane państwo kierunku. Niemcy, które w latach 90. XX w. rozpoczęły działania na arenie międzynarodowej jako zjednoczone państwo potwierdziły wiodącą rolę w Europie i rozpoczęły etap zwiększania wpływu w UE. Kryzys związany z przyjęciem traktatu konstytucyjnego, kryzys strefy euro, konflikt na Ukrainie czy wyzwania związane z kryzysem migracyjnym były katalizatorami procesu wzmacniania niemieckiego przywództwa (czy też przewodnictwa). Niemcy zaangażowane są w proces adaptacji do roli lidera, aby przewodzić w trzech głównych obszarach: negocjacjach dyplomatycznych, polityczno-wojskowym zarządzaniu kryzysowym oraz polityce sankcji UE (Aggestam, Hyde-Price, 2019: 12). Przewodnictwo Niemiec można analizować w aspekcie zachowań kooperatywnych państwa. Kluczowe znaczenie przypisywane jest tworzeniu sojuszy międzypaństwowych. Wynikają one nie tylko ze specyfiki procesu podejmowania decyzji w instytucjach UE, ale również z samych deklaracji elit rządzących, które pozycję Niemiec jako lidera opierają w większym stopniu na roli mediatora i promotora przemian. Państwo odgrywające takie role współdziała z poszczególnymi partnerami dla skutecznej realizacji wspólnych celów. Jego strategia nie uwzględnia samodzielnej i bezkompromisowej polityki. Dlatego też przywództwo zostało zdefiniowane już na wstępie jako przystosowanie do roli ukształtowanej w dynamicznym procesie interakcji



między podmiotem a strukturą. Jest zorientowane na grupę i konkretne sytuacje polityczne, które wymuszają potrzebę przyjęcia takiej roli przez dany podmiot. Współpraca z wybranymi państwami członkowskimi, szczególnie z Francją, wzmacnia pozycję Niemiec i pozwala skuteczniej wdrażać projekty i rozwiązania preferowane i inicjowane przez Niemcy. Głównym narzędziem realizacji strategii zachowań kooperatywnych w aspekcie kształtowania roli lidera i budowania poparcia dla własnych inicjatyw jest tworzenie minilateralnych formatów z państwami członkowskimi w ramach realizacji działań w konkretnych obszarach współpracy. Fundamentem niemieckiej koncepcji roli w UE jest gotowość do przyjęcia większej odpowiedzialności za działania całej Wspólnoty, wytyczenia kierunku zmian i zaproponowania rozwiązań, które mogą następnie uzyskać legitymację rozwiązań ogólnoeuropejskich. Nieformalne praktyki przywódcze w ramach UE opierają się na nowych wzorcach krzyżowania się obciążenia między państwami członkowskimi. Coraz większą odpowiedzialność zarówno finansową, jak i decyzyjną odgrywają takie państwa jak Niemcy i Francja, które starają się współtworzyć nowe inicjatywy i włączać w nie państwa zaangażowane w proces integracji europejskiej.

Podsumowując, należy podkreślić, iż ewoluująca rola Niemiec w UE to proces dynamiczny i interaktywny. Jest on uzależniony od współpracy z innymi państwami członkowskimi (zarówno w ramach formatów minilateralnych, jak i w ramach inicjatyw multilateralnych), a nie przejaw hegemonii zorientowanej na bezkompromisowe narzucanie własnej woli. Proces przewodzenia opiera się na podejmowaniu prób wypracowania konsensusu i włączania we wspólne inicjatywy inne państwa członkowskie.

### **Znaczenie minilateralnej współpracy w zakresie politycznego oddziaływania**

Najbardziej znaną i promowaną formą współpracy międzynarodowej po drugiej wojnie światowej był multilateralizm opierający się przede wszystkim na funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych, które włączały w swoje struktury możliwie dużą liczbę państw. Na fundamencie multilateralizmu miał kształtować się nowy, liberalny ład międzynarodowy. Jednak kryzys wielostronnej formy współpracy między państwami o różnych, a czasami sprzecznych, interesach, który widoczny jest na poziomie funkcjonowania Organizacji Narodów Zjednoczonych, doprowadził do poszukiwania nowych, bardziej efektywnych rozwiązań, na których miałyby kształtować się ramy międzynarodowej współpracy (Jankowski, 2013: 7-15). Również w UE coraz trudniej wypracować jednomyślne stanowisko, co uniemożliwia odnotowanie postępów w zakresie integracji europejskiej. Odpowiedzią na te wyzwania jest koncepcja minilateralizmu, która, mimo iż w praktyce realizowana jest od dawna, zyskała szczególną renomę po opublikowaniu w 2009 r. artykułu *Minilateralism. The magic number to get real international action* autorstwa Moisésa

Naïma, który zdefiniował to pojęcie. Minilateralizm to forma współpracy oparta na najmniejszej z możliwych liczbie państw, dzięki której można uzyskać jak największy wpływ na rozwiązanie danego problemu (Naïm, 2009). Istotą minilateralizmu ma być tworzenie koalicji w ramach mniejszej grupy państw, które stanowiącą platformę dla dalszych negocjacji i stopniowego włączania w proces poszukiwania odpowiednich rozwiązań kolejnych państw.

Siła, znaczenie i rola państwa w organizacji międzynarodowej uzależnione są zarówno od przyjętych rozwiązań prawno-instytucjonalnych w ramach określonych struktur współpracy, jak i potencjału samego państwa. Zrozumienie specyfiki funkcjonowania UE wymaga odniesienia się do koncepcji zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*), która łączy w sobie zarówno zasady funkcjonalizmu, zorientowanego na istnienie ponadnarodowych instytucji, jak i neorealizmu, który większą rolę przypisuje państwom narodowym w kształtowaniu międzynarodowych relacji. UE w ujęciu koncepcji zarządzania wielopoziomowego jest „systemem ciągłych negocjacji między zagnieżdżonymi władzami na kilku poziomach terytorialnych – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym – który powstał w wyniku szerokiego procesu tworzenia instytucji i realokacji decyzyjności. W ten sposób część dotychczas scentralizowanych funkcji państwa została przesunięta w górę na poziom ponadnarodowy, a część w dół – na poziom lokalny lub regionalny” (Marks, 1993; Sus i Wiejski, 2020: 9). Taka perspektywa teoretyczna została przyjęta w raporcie przygotowanym dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera. Raport, opublikowany w maju 2020 r., przedstawiał ranking wpływu państw członkowskich w UE, uzależniony od kilku wskaźników: siły głosu poszczególnych państw w instytucjach unijnych, przede wszystkim Parlamencie Europejskim i Radzie UE, reputacji i wizerunku danego państwa oraz zdolności do budowania trwałych koalicji w ramach UE dla wypracowania wspólnych rozwiązań i skutecznej realizacji działań w niektórych obszarach. Autorzy raportu analizując poszczególne wskaźniki stwierdzili, iż trzema najbardziej wpływowymi państwami są kolejno Niemcy, Francja, Włochy (Sus i Wiejski, 2020: 9-21). Jednocześnie warto dodać, iż Polska, która jest piątym pod względem wielkości państwem członkowskim, zajęła w rankingu trzynaste miejsce.

W kontekście analizy formatów minilateralnych i ich wpływu na siłę i pozycję danego państwa najbardziej znaczącym wskaźnikiem jest zdolność do tworzenia koalicji. Jest on znacznie trudniej kwantyfikowalny niż siła głosu w Radzie i Parlamencie odpowiadająca postanowieniom traktatowym (art. 14(2) i art. 16(4) TUE; art. 294 TFUE) i obliczana na podstawie wielkości i liczby ludności danego państwa<sup>2</sup>, dlatego w raporcie została oszacowana na

---

<sup>2</sup> W zwykłej procedurze ustawodawczej, aby propozycja została przyjęta w Radzie, musi zostać przegłosowana przez 55 proc. liczby państw reprezentujących 65 proc. ludności Unii.

podstawie danych z wyników głosowań w Radzie od 2015 r. Przeanalizowano z którymi krajami poszczególne państwa członkowskie głosowały tak samo. Następnie otrzymany wynik uśredniono, biorąc pod uwagę wskaźnik siły głosu koalicjantów. Pod względem siły głosu Niemcy uplasowały się na pierwszym miejscu, natomiast pod względem skuteczności budowania sojuszy kluczową pozycję zajęła Francja, natomiast Niemcy (jej główny koalicjant), zajęły drugie miejsce (Sus, Wiejski, 2020: 10-20). Z powyższej analizy wynika, iż poza potencjałem terytorialnym i demograficznym, siła i wpływ państwa na kształtowanie procesów decyzyjnych uzależnione są od innych czynników, które nie są wskazane w podstawach traktatowych. Przywództwo Niemiec w UE, aby było bardziej efektywne i skuteczne, musi mieć charakter współdzielony i cechować się wysokim współczynnikiem koalicyjności.

O kooperatywnym charakterze przywództwa w UE świadczą również zaakceptowane przez rząd projekty dokumentów programowych niemieckiej prezydencji w Radzie UE, która zgodnie z zasadą rotacji przypadła zjednoczonym Niemcom kilkakrotnie. Programy prezydencji zawierają szczegółowe cele i priorytety wyznaczone przez każde państwo w określonym półroczu sprawowania przez nie przewodnictwa. Pierwszy raz po zjednoczeniu Niemcy objęły prezydencję w Radzie UE w 1994 r. W dokumencie zatytułowanym: *O celach i punktach ciężkości niemieckiego przewodnictwa* za jedno z najważniejszych elementów programowych uznano wsparcie państw środkowoeuropejskich na rzecz uzyskania członkostwa i zacieśnienie z nimi współpracy poprzez intensyfikację dialogu politycznego oraz reformę głównego programu dofinansowań dla krajów kandydujących – programu Phare (Janning, 1994/1995: 287–289; Zięba, 2010: 148-151). W październiku 1994 r. na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Niemcy zainicjowały debatę nad uczestnictwem w roli obserwatorów w przyszłych posiedzeniach Rady szefów dyplomacji Węgier, Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Rumunii i Bułgarii. Minister Spraw Zagranicznych RFN postulował jednocześnie intensyfikację konsultacji z tymi państwami i poszerzenie rozmów o dialog strategiczny obejmujący zarówno szefów poszczególnych państw, jak i przedstawicieli różnych resortów. Z kolei w 1995 r. podczas prezentacji na forum Bundestagu celów polityki zagranicznej, ówczesny minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel za najważniejsze priorytety polityki europejskiej uznał rozszerzenie Wspólnoty o kraje wschodnioeuropejskie. Wyraził również poparcie dla rozszerzenia UE o kraje Europy Wschodniej definiując w tym zakresie rolę Niemiec jako adwokata tych państw na drodze do akcesji (Zięba 2010: 148-151). Takie samo stanowisko w aspekcie rozwoju współpracy z poszczególnymi grupami państw aspirującymi do przystąpienia do UE zostało przedstawione w trakcie drugiej prezydencji Niemiec w 1999 r.

Kolejny okres niemieckiego przewodnictwa rozpoczął się w 2007 r. UE po przystąpieniu Rumunii i Bułgarii stała się organizacją złożoną z 27 państw

członkowskich. Program prezydencji zatytułowany *Europa – razem do sukcesu* koncentrował się nie tyle na polityce poszerzania struktur, co pogłębienia współpracy po kolejnych etapach akcesji nowych członków. W latach 2004-2007 do UE przystąpiło 12 nowych państw, co stało się wyzwaniem dla zachowania wewnętrznej równowagi i spójności. Dużym wyzwaniem stało się również poszukiwanie konsensusu w zakresie wypracowania wspólnego stanowiska odnośnie formułowania postanowień nowego traktatu. Oczekiwania wobec Niemiec, co do odgrywania kluczowej roli w utrzymaniu wewnętrznej dynamiki i postępu integracyjnego, były bardzo wysokie o czym świadczą słowa Manuela Barroso (ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej): „*Po prezydencji niemieckiej oczekuje się wiele. Sądzę jednak, że nie byłoby w porządku całą odpowiedzialność zwałać na barki niemieckie*” (Deutsche Welle).

Ostatni okres przewodnictwa rozpoczął się 1 lipca 2020 r. Dokument programowy niemieckiej prezydencji został zatytułowany *Razem w ożywieniu Europy* i takim mottem zainaugurowano półroczny okres przewodnictwa Niemiec w jednej z głównych instytucji UE. W programie już na wstępie podkreślono, iż Niemcy są świadome swojej odpowiedzialności za Unię Europejską, jednak sukces można osiągnąć jedynie kierując się strategią współpracy z innymi państwami członkowskimi. Tylko gdy działania będą podejmowane wspólnie dla wypracowania konsensusu, Europa może przezwyciężyć negatywne skutki kryzysów i stać się kluczowym aktorem na arenie międzynarodowej. Zgodnie z treścią programu państwa członkowskie „*muszą działać razem i w sposób skoordynowany, w duchu europejskiej solidarności i w oparciu o wspólne wartości*” (Program niemieckiej prezydencji, 2020: 3). We wszystkich analizowanych dokumentach, które zainaugurowały okresy przewodnictwa Niemiec w UE, uwaga została skoncentrowana na działaniu kooperatywnym i wzmacnianiu spójności całej Unii. Poszczególne programy powstawały w szczególnych uwarunkowaniach i towarzyszyły im różne wyzwania na arenie europejskiej, począwszy od rozszerzania struktur UE o nowe państwa i problemy związane z wdrażaniem nowych postanowień traktatowych, po ostatni okres niemieckiej prezydencji związany nie tylko z kryzysem spowodowanym negatywnymi skutkami pandemii, ale również formalnym zakończeniem procedury Brexitu i rozpoczęciem rozmów z Wielką Brytanią na temat kształtu przyszłych relacji z UE. Warto podkreślić, iż kluczowym elementem niemieckiej koncepcji przewodnictwa we wszystkich okresach prezydencji było zarządzanie kooperatywne i wspólne włączanie się w inicjatywy minilateralne i multilateralne.

### **Minilateralizm jako narzędzie legitymizacji przywództwa w UE – wybrane studia przypadku**

W odróżnieniu od multilateralnej współpracy, w ramach której ciężko wypracować konsensus, inicjatywy minilateralne są bardziej dynamiczne, spójne i

funkcjonalne, dlatego umożliwiają efektywne odgrywanie roli przywódczej. Lider koordynujący działania mniejszej liczby partycypujących państw, ze względu na własny potencjał oraz wpływ w międzynarodowych strukturach współpracy, postrzegany jest jako atrakcyjny koalicjant. Co więcej, ustanowienie formatu minilateralnego jest często bardziej przydatne w realizacji danego zadania lub radzeniu sobie z konkretnym kryzysem (Haas, 2010). Szczególnie istotne było tworzenie formatów minilateralnych przez państwa członkowskie UE w celu realizacji priorytetów WPZiB oraz prowadzenia międzynarodowych mediacji w sytuacjach kryzysowych. Niemcy opowiadają się za wypracowaniem spójnego podejścia UE szczególnie w zakresie działań zewnętrznych. Mają tendencję do postrzegania minilateralnej współpracy jako przejściowego etapu na drodze do pluralistycznych, wielostronnych ram (Helwig, 2019: 25-41). Dlatego często dążą do włączania w ekskluzywne formaty coraz większej liczby państw, o ile ich specyfika na to pozwala.

Od czasu referendum w Wielkiej Brytanii i podjęciu rozmów na temat wystąpienia ze struktur unijnych jednego z kluczowych państw pod względem potencjału politycznego i ekonomicznego, a jednocześnie bardziej eurosceptycznego niż pozostałe kraje starej Unii, rola Niemiec w UE jeszcze bardziej wzrosła. Powstała możliwość tworzenia nowych sojuszy i form konsultacji dla uzgadniania wspólnego stanowiska (Sus, Wiejski, 2020: 26). Największy wpływ na tworzenie minilateralnych ram współpracy między krajami członkowskimi miały Niemcy i Francja, które już po drugiej wojnie światowej, mimo często odmiennych wizji, solidarnie współpracowały na rzecz gospodarczego zintegrowania regionu, tworząc tzw. tandem proeuropejski (*couple franco-allemand*). Zajmując kluczową pozycję w Projekcie Zjednoczonej Europy stały się motorem napędowym integracji europejskiej. Szczegółowe opisanie politycznej ewolucji tych stosunków nie jest istotne z perspektywy analizowanego problemu, jednakże wskazanie istotnych determinantów współpracy w zakresie inicjowania przez te państwa minilateralnych przedsięwzięć wydaje się uzasadnione.

Przełomowym wydarzeniem w zakresie kształtowania wspólnego stanowiska wobec polityki europejskiej, było ustanowienie w 1963 r. Traktatu Elizejskiego. Stał się podstawą dla tworzenia ścisłego sojuszu między Francją i Niemcami, gdyż zawierał postanowienia o prowadzeniu wspólnych konsultacji przed podjęciem kluczowych decyzji w dziedzinie polityki zagranicznej, w tym odnoszących się do polityki w ramach Wspólnot Europejskich. Traktat podkreślał zatem znaczenie wzajemnej współpracy między państwami w określaniu wspólnego stanowiska wobec działań na arenie międzynarodowej. W latach 70-tych upowszechniła się koncepcja „dwóch prędkości” związana z podejściem do integracji europejskiej. Na jej główne założenia wskazał kanclerz RFN Willy Brandt w 1972 r.: *„Europa potrzebuje polityki różnicowania w rozwoju integracji, z powodu silnych dysproporcji gospodarczych. Mechaniczne utrzymanie zasady*



wspólnego kroczenia wszystkich państw członkowskich wpłynąć bowiem może na poważne zahamowanie rozwoju Wspólnot” (Mróz, 2007: 151-174). Niemcy, we współpracy z Francją, miały odgrywać kluczową rolę w postępie integracyjnym i wytyczać kierunek pozostałym państwom członkowskim. Z kolei przed wejściem w życie Traktatu z Nicei, były prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing oraz były kanclerz RFN Helmut Schmidt, opublikowali artykuł, w którym postulowali o utworzenie integracyjnego centrum (tzw. twardego rdzenia - *hard core*) wewnątrz UE, które obejmować miało najbardziej rozwinięte gospodarczo państwa. W ocenie polityków, to grupa państw twardego rdzenia miała określać warunki akcesji nowych członków oraz posiadać własne instytucje w celu koordynacji i nadzorowania projektów zjednoczeniowych. Swoje poparcie dla idei utworzenia „grupy pionierskiej” (*groupe pionnier*) z kluczową rolą Niemiec i Francji, w ramach której procesy integracyjne mogłyby zachodzić szybciej, opowiedział się również ówczesny prezydent Francji Jacques Chirac (Barabasz, Koszel, Książniakiewicz, 2016: 75-81).

Państwom członkowskim UE coraz trudniej wypracować jednomyślne stanowisko, dlatego pojawiła się potrzeba zaadaptowania nowych form współpracy, które byłyby bardziej funkcjonalne i efektywne z perspektywy dalszej integracji. Odpowiedzią na te wyzwania były propozycje rządu A. Merkel i E. Macrona o zacieśnieniu współpracy między zainteresowanymi państwami w dziedzinie WPZiB. Dzięki współpracy rządów Niemiec i Francji utworzono platformę zacieśnienia minilateralnej współpracy między „koalicją chętnych” państw członkowskich. Zainicjowano minilateralne projekty w ramach wielostronnej wzmocnionej współpracy strukturalnej w dziedzinie obrony (PESCO) oraz Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej. Są to inicjatywy związane ze wzmocnieniem europejskiej obrony i pogłębianiem integracji militarnej w Europie.

Niemcy i Francja stały się głównym trzonem owych programów, jednak ich podejścia w kwestii integracji militarnej nie były zbieżne. Francja opowiadała się za wzmocnieniem zdolności wojskowych między zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu prowadzenia operacji reagowania kryzysowego w południowym sąsiedztwie. W debacie nad kształtem PESCO zwyciężyły propozycje rządu Niemiec, które chcąc utrzymać wewnętrzną równowagę, opowiedziały się za wzmocnieniem kompetencji głównie w niebojowych obszarach. Pozwoliło to na partycypację w niektórych projektach większej liczby państw oraz większe różnicowanie zaangażowania w ramach projektów PESCO, co skutkowało zacieśnieniem minilateralnej współpracy w ramach inicjatywy wielostronnej. Dzięki zabiegom dyplomatycznym Niemiec PESCO stało się platformą współpracy dla większej liczby państw. Jednocześnie w ramach tej inicjatywy określone projekty skierowane są do wybranej grupy, najbardziej zainteresowanych danym obszarem współpracy w ramach PESCO (Gotkowska, 2018: 8-10). Sukces związany z przeforsowaniem własnej

koncepcji rozwoju wzmocnionej współpracy strukturalnej oraz zaangażowaniem większej liczby państw, z którymi Niemcy mogły stworzyć większą liczbę projektów, pokazały, iż Niemcy są liderem „twardego rdzenia”, jednak Francja jest dla nich niezbędnym partnerem, bez którego cele nie mogłyby zostać osiągnięte. Podejście obu państw do współpracy w dziedzinie europejskiej polityki obronnej i integracji militarnej UE jest zróżnicowane, jednak sojusz ten pozostaje fundamentem kooperatywnego przywództwa, w ramach którego Niemcy odgrywają rolę państwa przewodzącego UE „od środka”, realizując strategię dualistyczną zorientowaną na jednoczesnych próbach hamowania podziałów w UE i pogłębiania integracji w grupie „chętnych” państw członkowskich. Niemcy dążą do pogłębienia współpracy z różnymi państwami, również tymi, które nie zaliczają się do grupy „twardego rdzenia”. Pomimo narastającego rozłamu politycznego między krajami starej i nowej Unii, Niemcy starają się wdrażać zasadę *leader-follower*, której podstawy wypracowane zostały na gruncie teorii ról społecznych. W tej koncepcji lider, który przewodzi określonej grupie państw, mediuje między nimi i stara się wypracować konsensus.

Od 1991 r. Francja i Niemcy współtworzą razem z Polską Trójkąt Weimarski – jeden z kluczowych formatów minilateralnych łączący grupę państw członkowskich UE. Początkowo głównym priorytetem tej trójstronnej inicjatywy było wsparcie Polski w dążeniach do przystąpienia do struktur UE i NATO. Kiedy cel został osiągnięty, główną osią wielopłaszczyznowej współpracy stało się wzmocnienie relacji między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi w zakresie kształtowania kontaktów społecznych i kulturalnych (w ramach małych Trójkątów Weimarskich) oraz promocja na arenie europejskiej wspólnych dla danego regionu interesów (Sus i Wiejski, 2020: 17-26). Jedną z ważnych inicjatyw dyplomatycznych formatu było rozpoczęcie rozmów w sprawie stabilizacji sytuacji na Ukrainie po wybuchu zamieszek wywołanych nie podpisaniem Układu o Stowarzyszeniu z UE. Ministrowie spraw zagranicznych państw partycypujących w trójstronnym formacie podjęli na przełomie 2013 i 2014 r. mediacje między prezydentem Ukrainy Wiktorem Janukowyczem, a przedstawicielami opozycji, co doprowadziło do zawarcia porozumienia. Eskalacja konfliktu w 2014 r. doprowadziła do utworzenia nowej inicjatywy minilateralnej (formatu normandzkiego), który wykluczył stronę polską z negocjacji z Ukrainą i Rosją. Niemcy i Francja pozostały jedynymi państwami członkowskimi UE, które uczestniczyły w rozmowach. Minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski przedstawił oczekiwania wobec Niemiec, które pełniły rolę nieformalnego lidera inicjowanych formatów: „Polska domaga się, aby ci, którzy wzięli na siebie brzemień odpowiedzialności negocjowania z Rosją – a jest to głównie Republika Federalna Niemiec – zaproponowali, jak można rozwiązać ten konflikt” (Adamczyk 2015: 165).

Przyszłość Trójkąta Weimarskiego jako formatu minilateralnego, w którym Niemcy zajmują kluczową pozycję, uzależnione jest od tego w jakim stopniu obecne sprzeczności interesów ustąpią potrzebie budowy strategicznego partnerstwa w ramach UE. Biorąc pod uwagę wcześniej opisane wskaźniki siły głosu i wpływu państw na proces decyzyjny, koalicja weimarska może mieć duży wpływ na kształtowanie nowych ram legislacyjnych, gdyż łączy państwa, które zajmują kolejno pierwsze (Niemcy), drugie (Francja) i piąte (Polska) miejsce pod względem wielkości. Potencjał demograficzny Trójkąta Weimarskiego (42 proc. ludności UE) ułatwia zdobycie mniejszości blokującej dowolną propozycję legislacyjną (Sus, Wiejski, 2020: 15-36).

W sytuacji eskalacji kryzysów i pogłębiającej się destabilizacji regionów południowego i wschodniego sąsiedztwa UE, państwa takie jak Niemcy ponoszą większą odpowiedzialność za mediacje na rzecz deeskalacji konfliktów, ale nie są w stanie prowadzić ich samodzielnie. Negocjacje w sprawie irańskiego programu jądrowego, które rozpoczęły się w 2003 r., początkowo przebiegały bez uczestnictwa przedstawicieli UE. Jest to istotne ze względu na fakt, iż w 1999 r. w traktacie z Amsterdamu wprowadzono postanowienia o utworzeniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB. W sytuacji braku postępów w negocjacjach między administracją USA i rządem w Teheranie, z inicjatywy ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera, została uruchomiona nowa platforma współpracy między trzema kluczowymi państwami europejskimi: Niemcami, Francją i Wielką Brytanią, tworzącymi format E3 a Iranem. Podjęte rozmowy doprowadziły do porozumienia w sprawie tymczasowego zawieszenia programu. Trójstronna inicjatywa wzbudziła zaniepokojenie pozostałych państw członkowskich nie tylko ze względu na wzmocnienie międzynarodowej pozycji państw E3, ale również ze względu na postrzeganie minilateralnego formatu w kategoriach reprezentacji interesów i wspólnego stanowiska całej Unii. W związku z tym państwa E3 zaangażowały w proces negocjacyjny ówczesnego Wysokiego Przedstawiciela UE Javierę Solanę, który został oficjalnym negocjatorem formatu w listopadzie 2004 r. (Helwig, 2019: 25-41; Adebahr, 2017). W 2006 r. do formatu przystąpili pozostali członkowie Rady Bezpieczeństwa dysponujący prawem weta: Chiny, Rosja i USA przez co rozszerzył się do formuły E3+3. Ponadto, niemieckiemu ministerstwu spraw zagranicznych szczególnie zależało na poparciu rozmów i legitymizacji działań międzyrządowej platformy współpracy E3 przez pozostałe państwa członkowskie UE. W związku z tym, aby zapewnić jak największą przejrzystość współpracy, zarówno urzędnicy UE, jak i przedstawiciele państw E3 składali oficjalne sprawozdania z przebiegu negocjacji na forum Komitetu Bezpieczeństwa Politycznego UE i Rady (Meier, 2013: 1-20; Helwig, 2019: 25-41). Zapewniło to akceptację pozostałych państw UE dla wysiłków dyplomatycznych całego formatu legitymizując przy tym kooperatywne przywództwo państw E3.

Niemcy przez cały proces negocjacyjny w latach 2003-2015 odgrywały wiodącą rolę w ramach zainicjowanego formatu minilateralnego. Wpłynęło na to kilka czynników. Przede wszystkim zespół negocjacyjny UE był wspierany przez Helgę Schmid, niemiecką dyplomatkę, która ostatecznie stała się główną autorką traktatu zawartego w 2015 r. (Helwig, 2019: 25-41). Dzięki temu, pomimo zmian na stanowisku Wysokiego Przedstawiciela UE, utrzymana została ciągłość i dynamika rozmów w kolejnych rundach negocjacyjnych. Ponadto, Niemcy utrzymywały dobre relacje (przede wszystkim handlowe) zarówno z Izraelem, jak i Iranem, co zdaniem niektórych ekspertów było wyłączną cechą niemieckiej polityki zagranicznej i świadczyło o tym, że obydwa państwa traktowały Niemcy jako swojego kluczowego partnera w UE (Helwig, 2019: 25-41; Allmeling 2014). Kolejnym czynnikiem, który miał istotny wpływ na odgrywanie przez Niemcy roli głównego mediatora, była ostrożna polityka w kwestii sankcji, która miała pozwolić na utrzymanie kontaktów gospodarczych Iranu również z innymi państwami UE oraz fakt, iż Niemcy to jedyne państwo spośród formatu E3+3 nie posiadające broni jądrowej.

Wykorzystując potencjał strukturalny, powiązania rządowe z unijnym zespołem negocjacyjnym oraz bliskie relacje handlowe i polityczne z państwami Bliskiego Wschodu, Niemcy odegrały wiodącą rolę w inicjowaniu i prowadzeniu rozmów negocjacyjnych z Iranem w ramach formatu E3+3. Potwierdziły swoje przewodnictwo w UE, jednocześnie opierając je na ścisłej kooperacji z sojusznikami i respektując interesy pozostałych państw członkowskich. Formuła minilateralna stała się w tym przypadku narzędziem legitymizowania procesów adaptacji do roli lidera i kluczowego mediatora.

Jeszcze innym przykładem minilateralnego formatu, w którym uczestniczyły wybrane państwa członkowskie UE, a kluczowa rola przypadła Niemcom, był wspomniany format normandzki, który został zainicjowany w celu prowadzenia mediacji na rzecz deeskalacji kryzysu na Ukrainie. Kryzys ten rozpoczął się kiedy prezydent Janukowycz odmówił podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE w 2013 r. Doprowadziło to do wybuchu zamieszek z udziałem proeuropejskich protestantów, co uniemożliwiło UE (traktowanej jako strona konfliktu) bezpośrednie zaangażowanie się w mediacje. Szczególnie prezydent Rosji kwestionował legitymację UE do bezpośredniego angażowania się w ten konflikt (Helwig, 2019: 25-41). Największą odpowiedzialność za rozpoczęcie negocjacji ze strony państw członkowskich przyjęły Niemcy i Francja, które utworzyły format minilateralny z Ukrainą i Rosją w celu wypracowania porozumienia. Wysoka Przedstawiciel UE Federica Mogherini wyraziła wsparcie dla formatu ze strony UE, ale bez formalnego angażowania w negocjacje przedstawicieli instytucji unijnych (Mogherini, 2017). Potwierdzono tym samym wiodącą rolę Niemiec i Francji w dyplomacji europejskiej.

Również w przypadku tego formatu znaczenie Niemiec jako kluczowego partnera w negocjacjach warunkowane było kilkoma czynnikami. Przede

wszystkim Niemcy postrzegane są w Rosji nie tylko jako strategiczny partner gospodarczy, ale również kluczowy gracz w UE i lider polityki sankcyjnej. Ponadto, administracja prezydenta USA opowiadała się za dyplomatycznym rozwiązaniem konfliktu, a główną osią mediacji, zgodnie z amerykańską polityką odgrywania w tym konflikcie drugorzędnej roli, powinny być rozmowy między rządem Niemiec i Rosji (Packer, 2014; Helwig, 2019: 25-41). Eskalacja konfliktu na Ukrainie doprowadziła do jeszcze większego zaangażowania europejskich liderów, czego rezultatem było podpisanie w 2015 r. drugiego porozumienia mińskiego. Jego głównym celem było wprowadzenie stanu zawieszenia broni i wycofanie sprzętu wojskowego z linii walk. Porozumienie było przede wszystkim zasługą wysiłków dyplomatycznych A. Merkel, która w ciągu tygodnia przed szczytem w Mińsku przebyła trasę 20 tys. km i odbyła wizyty zagraniczne w Kijowie, Moskwie, Waszyngtonie, Ottawie i Mińsku, była jednocześnie w stałym kontakcie telefonicznym z prezydentem Francji oraz USA, Ukrainy i Rosji w celu wypracowania podstaw nowego porozumienia jeszcze przed spotkaniem w Mińsku (Książniakiewicz, 2015: 4-5).

Rząd Niemiec współpracował ściśle z instytucjami unijnymi i porozumiewał się na ich forum z innymi państwami członkowskimi, udzielając tym samym szczegółowych informacji na temat przebiegu kolejnych rund negocjacji (Natorski i Pomorska, 2016). Były to działania kluczowe w aspekcie wypracowania jednolitej strategii Europy wobec Rosji, gdyż instytucje UE, poza opracowaniem strategii sankcyjnej, nie były bezpośrednio zaangażowane w proces negocjacyjny. Europejską dyplomacją oraz wewnętrzną koordynacją spójnego stanowiska państw UE kierowały Niemcy przy ścisłej współpracy z Francją i po ustaleniach wypracowanych głównie na szczytach Rady Europejskiej. Również w tym przypadku instytucjonalny potencjał Niemiec opierał się na wysokim współczynniku koalicyjności oraz sile głosu w instytucjach UE. Zgodnie z wcześniej przyjętym rozumieniem przywództwa, Niemcy podczas kolejnych etapów mediacji utrzymywały swoje przewodnictwo, opierając je na ścisłej kooperacji zarówno z państwami uczestniczącymi w powstałym formacie minilateralnym, jak i z państwami członkowskimi UE w celu wypracowania jednolitego podejścia do konfliktu. Dzięki temu uzyskały legitymację w zakresie reprezentowania interesów całej Unii.

### **Podsumowanie**

Rola Niemiec w UE została przeanalizowana w kontekście teorii ról społecznych, która zakłada istnienie współzależności między podmiotem zajmującym pozycję lidera a zwolennikami, którzy legitymizują przyjętą przez niego strategię polityki (*leader-followers*). Biorąc pod uwagę podejście interakcyjne do problemu przywództwa rozumianego w kategorii adaptacji do roli lidera i mediatora, kluczowym jego przejawem jest współpraca między podmiotami partycypującymi w układzie wzajemnych powiązań. Zdefiniowane przywództwo



kooperatywne zakłada bowiem, iż pojęcia lidera nie utożsamia się z dominacją, hegemonią, podporządkowaniem czy mocarstwowością, ale z umiejętnością koordynowania wspólnych działań w celu utrzymania równowagi i spójności określonych struktur współpracy. Jest to umiejętność wpływania na inne państwa w celu realizacji określonych priorytetów. Lider nie działa samodzielnie, ale jednocześnie ponosi odpowiedzialność za kierowanie grupą i wpływa na jej zachowania.

Analiza potwierdziła, iż Niemcy opierają swoje nieformalne przywództwo w UE na wysokim współczynniku koalicyjności, który przekłada się na zdolność do tworzenia sojuszy i układów minilateralnych. Ponadto, jest to państwo, które poprzez znaczący potencjał terytorialny i demograficzny uzyskało duże znaczenie w aspekcie kształtowania procesu decyzyjnego UE. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jest obszarem, w którym Niemcy odgrywają szczególną rolę wzmacniając siłę i wiarygodność europejskiej dyplomacji. Ponoszą odpowiedzialność za kierowanie formatami minilateralnymi w celu wypracowania spójnego, europejskiego podejścia do określonych problemów, często odgrywając rolę kluczowego mediatora reprezentującego stanowisko UE. Poza innymi atrybutami, takimi jak potencjał ekonomiczny i finansowy, wskazane współczynniki należy uznać za główne determinanty przewodnictwa Niemiec w UE. Skuteczna współpraca w formatach minilateralnych przyczyniła się nie tylko do zwiększenia międzynarodowej pozycji, ale również wzmocnienia wizerunku Niemiec jako lidera Wspólnoty. Minilateralizm, który powstał na gruncie krytyki multilateralizmu, jest narzędziem legitymizacji przywództwa w UE, a także gwarantem jego efektywności. Z kolei kluczowym miernikiem przywództwa kooperatywnego Niemiec jest zdolność udziału w koalicjach oraz postrzeganie tego państwa jako atrakcyjnego koalicjanta przez inne państwa członkowskie. Potwierdzeniem wypracowanych wniosków jest analiza poszczególnych formatów minilateralnych (projekty WPBiO w ramach sojuszu z Francją; Trójkąt Weimarski; Grupa Normandzka; format E3+3), które powstały głównie z inicjatywy Niemiec dla zrealizowania określonych celów. We wszystkich wskazanych formatach uwaga została skoncentrowana między innymi na przywódczej roli Niemiec, której podstawą było „kierowanie zachowaniem innych w kierunku określonego celu przez określony czas” (Underdal, 1994).

## **Literatura**

Adamczyk, N., 2015. *Rola Polski w próbach rozwiązania kryzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*, Krakowskie Studia Międzynarodowe, 2, 157-171.

**Zawadzka, S., 2020. Przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 80-102.**

- Adebahr, C., 2015. *Germany: The Instinctive Integrationist*, [w:] R. Balfour, C. Carta, K. Raik (red.) *The European External Action Service and National Foreign Ministries*, Ashgate, Farnham, s. 107–120.
- Aggestam, L., Hyde-Price, A., 2019. *Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy*, *German Politics*, 29, s. 8-24.
- Allmeling, A., 2014. *Deutschland spielt Schlüsselrolle bei Atomverhandlungen mit Iran*, Deutsche Welle.
- Avery, G. C., 2004. *Understanding Leadership*, Sage, Londyn.
- Backman, C. W., 1970. *Role Theory ad International Relations: A Commentary and Extension*, *International Studies Quarterly*, 14/3, s. 310–319.
- Barabasz, A., Koszel, B., Książniakiewicz, M., 2016. *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań.
- Bartosiewicz, P., 2007. *Zagadnienie ról międzynarodowych państw w internacjonologii*, *Polityka i Społeczeństwo*, 4, s. 7-15.
- Cele i wyzwania niemieckiej prezydencji w UE*, <https://www.dw.com/pl/cele-i-wyzwania-niemieckiej-prezydencji-w-ue/a-2684552> (dostęp: 17.07.2020).
- Clark, I., 2005. *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Conway, M., Feigert, F., 1987. *Political Analysis: an Introduction*, Allyn and Bacon, Boston.
- Cybal-Michalska, A., 2015. *Przywództwo – ustalenia definicyjne i sposoby rozumienia*, *Studia Edukacyjne*, 37, s. 23-32.
- García, A., 2007. *Cooperative Leadership for a sustainable World*, Wasan Project, Integral Education for Global Responsibility, Breuninger Stiftung, Stuttgart.
- Glinka, K., 2010. *Między polityką a geopolityką. Władysława Bartoszewskiego uwagi na temat miejsca i roli Polski w Europie po roku 1989*, *Przegląd Geopolityczny*, 2, s. 175-188.
- Gotkowska, J., (2018). *Czym jest PESCO? Miraż europejskiej polityki bezpieczeństwa*, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw\\_69\\_pesco\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_69_pesco_net.pdf) (dostęp: 28.06.2020).
- Haas, R., 2010. *The Case for Messy Multilateralism*, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a> (dostęp: 26.06.2020).
- Helwig, N., 2020. *Germany in European Diplomacy: Minilateralism as a Tool for Leadership*, *German Politics*, 29, s. 25-41.
- Hermann, M. G. 1987. *Foreign Policy Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions*, [w:] S. Walker (red.), *Theory and Foreign Policy Analysis*, Duke University Press, Durham.
- Holsti, K., 1970. *National Role Conception In the Study of Foreign Policy*, *International Studies Quarterly*, 14/3, s. 233–309.

**Zawadzka, S., 2020. Przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 80-102.**

- Jankowski, D., 2013. *W stronę skutecznego minilateralizmu w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: na przykładzie aktywności Polski w Grupie Wyszehradzkiej*, Bezpieczeństwo Narodowe, 27, s. 7-29.
- Janning, J., 1995. *Bundesrepublik Deutschland*, Jahrbuch der Europäischen Integration, 1994/1995, s. 287–289.
- Keohane, N., 2012. *Thinking about Leadership*, Princeton University Press, Princeton.
- Kędzierski, M., 2015. *Europejskie Niemcy w niemieckiej Europie – wzrost roli zjednoczonych Niemiec w UE*, <http://www.psz.pl/117-polityka/europejskie-niemcy-w-niemieckiej-europie-wzrost-rol-i-zjednoczonych-niemiec-w-ue> (dostęp: 18.08.2020).
- Księżniakiewicz, M., 2015. *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, Biuletyn Niemiecki, 57, s. 1-16.
- Łoś, R., 2016. *Potega — ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie*, [w:] T. Domański (red.) *Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 279-294.
- Marks, G., 1993. *Structural policy and multilevel governance*, [w:] A. Cafruny, G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, Nowy Jork, s. 391–410.
- Meier, O., 2013. *European Efforts to Solve the Conflict Over Iran's Nuclear Programme: How Has the European Union Performed?*, Non-Proliferation Papers, 27, s. 1-22.
- Mogherini, F., 2017. *Speech by Federica Mogherini at the Munich Security Conference*, European External Action Service, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/20832/Speech%20by%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20Munich%20Security%20Conference](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/20832/Speech%20by%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20Munich%20Security%20Conference) (dostęp 10.07.2020).
- Mróz, K., 2007. *Stosunki francusko-niemieckie i ich wpływ na kierunki procesów integracyjnych we Wspólnocie Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 1(3), s. 151-174.
- Naím, M., 2009. *Minilateralism. The magic number to get real international action*, Foreign Policy, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism> (dostęp: 15.07.2020).
- Natorski, M., Pomorska K., 2016. *Trust and Decision-making in Times of Crisis: The EU's Response to the Events in Ukraine*, Journal of Common Market Studies, s. 1–17.
- Oleksiewicz, I., 2020. *Kryzys kulturowy Unii Europejskiej czy wzrost bezpieczeństwa tożsamości kulturowej Europejczyków?*, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 155-172.

**Zawadzka, S., 2020. *Przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych*, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 80-102.**

- Packer, G., 2014. *The Quiet German*, The New Yorker, <http://www.newyorker.com/magazine/2014/12/01/quiet-german> (dostęp: 07.07.2020).
- Pietraś, Z. J., 1989. *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Pietraś, Z. J., 1990. *Międzynarodowa rola Chin*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Program prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej*, 2020. <https://www.eu2020.de/blob/2363546/a70fe31786bb2506b3a51d9b2c26c76f/pdf-programm-pl-data.pdf> (dostęp: 25.07.2020).
- Rosenau, J. N., 1970. *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, Comparative Politics, 2 (3), s. 365-387.
- Rosenau, J. N., 1981. *The Study of Political Adaptation*, Pinter, Londyn, i Nichols, Nowy Jork.
- Sulek M., 2004. *Badania i pomiar potęgi państw po zimnej wojnie — metody i wyniki*, Zeszyty Naukowe AON, 1(54), s. 93-109.
- Sus, M., Wiejski, P., 2020. *Siła państw członkowskich Unii Europejskiej*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa.
- Szczepański, J., 1965. *Elementarne pojęcia socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Trubalska, J., 2017. *Wielowymiarowe zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 104-113.
- Turner, J. H., 2006. *Struktura teorii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Underdal, A. 1994. *Leadership Theory. Rediscovering the Arts of Management*, [w:] W. Zartman (red.), *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, s. 178-197.
- Walker, S. G., 1987. *Role Theory and the International System: A Postscript to Waltz's Theory of International Politics?*, [w:] S. Walker (red.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Duke University Press, Durham, s. 287-293.
- Wiatr, J. J., 1979. *Spółczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Wilczyński, P. L., Adamczyk, N., 2018. *Siły zbrojne Unii Europejskiej*, Przegląd Geopolityczny, 23, s. 100-122.
- Wish, N. B., 1980. *Foreign Policy Makers and National Role Conceptions*, International Studies Quarterly, 24/4, s. 532-554.
- Young, O. R., 1989. *International Cooperation*, Cornell University Press, Nowy Jork.
- Young, O. R., 1989. *International Cooperation*. Ithaca, Cornell University Press, Nowy Jork.

**Zawadzka, S., 2020. Przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej w świetle teorii ról społecznych oraz wybranych działań minilateralnych, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 80-102.**

Zajac, J. 2015. *Teoria ról międzynarodowych*, [w:] R. Zięba, S. Bielen, J. Zajac (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa, s. 127-151.

Zięba, A., 2010. *Rola Niemiec w rozszerzaniu Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa.

Zupančič, J., Wilczyński, P. L., 2017. *Fala imigracji do Europy z perspektywy krajów tranzytowych*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 70-83.

### **The leadership of Germany in the European Union in the light of social roles theory and selected minilateral actions**

*The concept of leadership in international relations studies is often defined in terms of hegemony, domination and superpower. This article presents a different concept of cooperative leadership, basing it on the interactive approach of the social role theory. Adopted understanding of leadership assumes that a given country, while playing the role of a leader, bases its actions on cooperation with a group of other countries, and at the same time directs their behavior to achieve specific goals for a specified period of time. The adopted theoretical framework allowed for a detailed analysis of the problem of Germany's leadership in the European Union, especially in the field of diplomatic activities within the framework of the initiated mini-lateral formats.*

*The aim of the article was to define the main determinants of the role of Germany as the EU leader, which bases its presidency on close minilateral cooperation with individual member states. Minilateralism was defined in 2009 by Moisés Naím. The author defined this form of cooperation as the smallest possible number of countries, thanks to which one can gain the greatest possible influence on solving a given problem. The article presents minilateralism as a tool for legitimizing leadership. Using the comparative method and a case study in the research, the main assumptions were verified, and it was confirmed that the measure of Germany's cooperative leadership is the ability to participate in coalitions and the perception of this country as an attractive coalition partner. In all the indicated mini-lateral formats (CSDP projects as part of the alliance with France; Weimar Triangle; Channel Group; E3 + 3 format), attention was focused, among others, on shaping the leadership role of Germany.*

**Key words:** leadership, cooperative leadership, international roles, minilateralism, Germany.