

Helena Wyligąła

Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego w Republice Federalnej Niemiec

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 5, 133-154

2010/2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego w Republice Federalnej Niemiec

W artykule przedstawione zostały wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego w RFN. Podstawowym determinantem organizacji zarządzania kryzysowego w Niemczech jest federalna struktura państwa, w ramach której reagowanie w sytuacjach kryzysowych dokonuje się na dwóch poziomach: krajów związkowych oraz federacji. Holistyczne podejście do współczesnego rozumienia pojęcia bezpieczeństwa, proces integracji europejskiej oraz członkostwo RFN w organizacjach międzynarodowych wpływają na internacjonalizację niemieckiego systemu, umożliwiając Niemcom aktywny udział w kształtowaniu europejskiej agendy zarządzania i reagowania na kryzysy.

I. Wewnętrzne uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego w RFN

Prawidłowe rozumienie zasad współczesnego systemu zarządzania kryzysowego w Niemczech wymaga odniesienia się do kultury bezpieczeństwa RFN¹. Od momentu powstania Republiki Federalnej w 1949 r. jest ona zorientowana na działania pokojowe, promocję zasad demokratycznych i ochronę praw człowieka. Do realizacji tych celów wykorzystywane są przede wszystkim z komponenty cywilne w postaci instytucji, metod i środków. Dopiero decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 1994 r. otworzyła szersze możliwości dla udziału Bundeswehry w akcjach poza granicami kraju (*out of area*)², wpływając tym samym na poszerzenie się spektrum reagowania na kryzysy. Dwa powyższe czynniki wpłynęły na ukształtowanie się w Niemczech specyficznej kultury cywilnego zarządzania kryzysowego, funkcjonującego w warunkach swoistego systemu administracyjnego i politycznego. Implikuje on dwupoziomowe realizowanie procedur zarządzania kryzysowego: na poziomie centralnym przez federację (Bund) oraz lokalnym przez kraje związkowe (Länder). Rozumiane są one jako przekrojowe zadania międzyresortowe, które obejmują nie tylko aspekty polityki bezpieczeństwa i obrony, zagranicznej i rozwojowej, ale także gospodarcze, środowiskowe, finansowe, kulturalne i społeczne³.

¹ Szerzej: K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005*, Poznań 2009.

² Szerzej: W. Pięciak, *Niemcy – droga do normalności. Polityka zagraniczna RFN od wojny o Kuwejt do wojny o Kosowo*, Warszawa 2000, s. 87 i n.

³ *Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam Stärken – 1 Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans “Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung”*, Berichtszeitraum: Mai 2004 bis April 2006, verabschiedet vom Bundeskabinett am 31. Mai 2006.

Niemieckich określeń „zivile Krisenmanagement”⁴ i „zivile Krisenprävention”⁵ nie należy jednak rozpatrywać jednowymiarowo, tłumacząc je jako działania tylko obywatelskie i niewojskowe⁶. W świetle najnowszych dokumentów niemieckiego rządu pojęcie „cywilny” dopuszcza także użycie wojskowych środków do prewencji kryzysowej⁷ oraz, szeroko dyskutowane za Odrą, użycie sił Bundeswehry wewnątrz kraju⁸.

Ataki terrorystyczne na USA z 2001 r. oraz powódź z 2002 r. we wschodnich Niemczech wpłynęły na znaczące przewartościowania w systemie zarządzania kryzysowego RFN⁹, próby lepszego dopasowania go do nowych wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego. Współcześnie obowiązująca struktura i procedury zarządzania kryzysowego oparte zostały więc na nowym paradygmacie bezpieczeństwa, wyrażonym w *Strategii Bezpie-*

⁴ *Krisenmanagement* (zarządzanie kryzysami) – całość podjętych środków, które mają przyczynić się do udaremnienia zbrojnego konfliktu między państwami (kryzys międzynarodowy) lub konfliktu między grupami społecznymi a państwem (niepokoje, powstania), a także doprowadzić do deeskalacji kryzysu i jego pokojowego rozwiązania. Pojęcie to właściwe jest dla konfliktów charakteryzujących się użyciem siły. Celem zarządzania kryzysowego jest w pierwszej kolejności zmniejszenie eskalacji konfliktu i doprowadzenie do nieużywania siły przez walczące strony. Środki pokojowe (cywilne) używane w tych ramach dotyczą działań stabilizacyjnych. Zarządzanie kryzysem może wymagać użycia środków militarnych i cywilnych. W sensie definicyjnym różni się od prewencji kwestią wygaszającego oddziaływania na konflikt po jego wybuchu. W konfliktach znajdujących w się w fazie dużej eskalacji nie jest możliwe dokładne rozdzielenie i przyporządkowanie zadań właściwych zarządzaniu czy prewencji, cyt. za: *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*, Berlin, 12. Mai 2004, s. 81 (Anhang, VIII), <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Grundlagen/Aktionsplan.html> [17.10.2010].

⁵ *Krisenprävention* (prewencja kryzysowa) – pojęcie to obejmuje odpowiednio wczesne, zaplanowane, systematyczne i spójne działanie na różnych poziomach funkcjonowania państwa i społeczeństwa, które doprowadzić ma do udaremnienia konfliktu z użyciem siły. Środki używane w ramach działań prewencyjnych muszą być stosowane przed wybuchem potencjalnego konfliktu, podczas niego i po nim, aby zredukować możliwość jego rozszerzenia się lub ponownej eskalacji. W tym celu wspiera się inicjatywy z zakresu budowy instytucji pokojowego załatwiania sporów. Cywilna prewencja kryzysów oznacza w tym przypadku działania bez użycia środków militarnych lub wymuszających. Pojęcia *Konfliktprävention* i *Krisenprävention* uznawane są za synonimy, jednakże określenie „prewencja konfliktów” nie jest stosowane z uwagi na swój niejasny charakter. Może wprowadzić w błąd, w sensie definicyjnym nie zakłada bowiem udaremnienia konfliktu, lecz tylko prewencję w stosunku do jego destrukcyjnej eskalacji i związanego z nią kryzysu, cyt. za: *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*, Berlin, 12. Mai 200, s. 81...

⁶ Za: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1997, s. 105 (hasło: cywilny).

⁷ *Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam Stärken* – 1 Bericht der Bundesregierung...

⁸ Pierwszy raz sił Bundeswehry (8000 żołnierzy) użyto w Hamburgu podczas nagłej powodzi w lutym 1962 r. (337 zabitych). Wydarzenie to skłoniło władze federalne do dokonania odpowiednich zmian w Ustawie Zasadniczej (obecny art. 35). Na przełomie XX i XXI w. żołnierze pomagali m.in.: w zwalczaniu skutków powodzi na Odrze w 1997 i Łabie w 2002 r., zabezpieczaniu transportu materiałów radioaktywnych (tzw. CASTOR-Transporte), wizyt głów państw i papieża, konferencji o istotnym znaczeniu politycznym, imprez masowych, np. Mistrzostw Świata w piłce nożnej w 2006 r. (ok. 2000 żołnierzy). Przypadkiem precedensowym było użycie uzbrojonych żołnierzy Bundeswehry do zabezpieczenia przed demonstrantami szczytu G8 w czerwcu 2007 r. w Heiligendamm (w ramach tzw. Amtshilfe), zob. szerzej: G. Piper, *Einsatz der Bundeswehr im Innern?*, 12.09.2007, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26136/1.html> [29.11.2010].

⁹ Autorka definiuje system zarządzania kryzysowego RFN jako zbiór podmiotów, tworzących organizacyjną całość, zorientowanych na realizację celów w zakresie rozwiązywania problemów kryzysowych. Podmioty te, wchodząc ze sobą w interakcje, generują wspólne procesy i decyzje: funkcjonalne (np. ustanawiając procedury), organizacyjne (np. powołując współzależne podmioty) i normatywne (np. zatwierdzając przepisy), tworzą związki międzysystemowe o charakterze wewnętrznym (federacja–kraje związkowe) oraz zewnętrznym (federacja–organizacje międzynarodowe); por.: J. Gryz, *Reagowanie kryzysowe w Unii Europejskiej*, [w:] *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*, red. J. Gryz, Toruń 2009, s. 32.

czeństwa UE z 2003 r.¹⁰ oraz *Białej Księdze Bezpieczeństwa RFN i Przyszłości Bundeswehry* z 2006 r.¹¹ Ideą tych dokumentów jest rozpatrywanie zagrożeń w szerokim spektrum: militarnym, ekonomicznym, środowiskowym i społecznym¹².

W związku z pojawieniem się nowych, asymetrycznych zagrożeń, np. terroryzmu, jak też zagrożeń będących w dużej mierze następstwem długotrwałego i negatywnego oddziaływania człowieka na środowisko naturalne, np. zjawisk ekstremalnych wskutek zmian klimatycznych¹³, zarządzanie kryzysowe, łączące w sobie środki cywilne i wojskowe, postrzegane jest jako coraz bardziej istotny filar działań w zakresie bezpieczeństwa RFN¹⁴. Obecnie nie jest ono zdeterminowane geograficznie i utożsamiane z konwencjonalną obroną granic państwowych, lecz obejmuje zapobieganie konfliktom, wspólne zwalczanie kryzysów oraz stabilizację pokryzysową. Staje się więc istotnym składnikiem bezpieczeństwa narodowego, zarówno w jego wewnętrznym, przede wszystkim cywilnym, jak i zewnętrznym, cywilnym i wojskowym wymiarze.

1. Podstawy prawne zarządzania kryzysowego w RFN

a. Poziom federacji

Zarządzanie kryzysowe na poziomie federalnym reguluje art. 73.1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej¹⁵. Wskazuje na odpowiedzialność władz federalnych za obronę kraju, utrzymanie ciągłości państwa oraz ochronę ludności cywilnej¹⁶ przed zagrożeniami o charakterze wojennym. Według artykułu 87a¹⁷ niemieckiej konstytucji federacja tworzy siły zbrojne do obrony, przy czym najważniejszym zadaniem Bundeswehry jest ochrona RFN przed zagrożeniami militarnymi ze strony innych państw.

W sytuacjach poważnych napięć lub w razie konieczności obrony kraju, definiowanej poprzez niebezpieczeństwo dla egzystencji obywateli, zagrażające porządkowi oraz bezpieczeństwu wewnętrznemu i zewnętrznemu, możliwe jest zastosowanie ustawy o stanie wyjątkowym (*Notstandgesetz*). Wprowadzenie w życie przepisów antykryzysowych doty-

¹⁰ *A secure Europe in a better world – the European Security Strategy*, approved by the European Council, held in Brussels on 12 december 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essiide.pdf>.

¹¹ *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*, http://www.bundeswehr.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT43IINFNODE/WB_2006_dt_mB.pdf.

¹² *System des Krisenmanagements in Deutschland*, Bundesministerium des Innern, Stand: September 2008, s. 5.

¹³ Przykładami zjawisk naturalnych, które stały się przyczyną sytuacji kryzysowych w RFN w ostatnich latach, były np. orkan „Kyrill” w styczniu 2007 r., intensywne opady śniegu w Badenii-Wirtembergii w styczniu 2007, fala upałów w sierpniu 2003 r., fala powodziowa na Łabie w 2002 r.

¹⁴ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 6.

¹⁵ Artikel 73.1 [*Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes*], *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001, s. 43.

¹⁶ *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes* (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG) vom 25.03.1997 (BGBl. I, s. 726), geändert durch Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I, s. 2350).

¹⁷ Artikel 87a [*Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte*], *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001, s. 54.

czyć może zaopatrzenia lub transportu, zwłaszcza w sytuacjach obrony terytorialnej lub w obliczu szczególnie dotkliwych katastrof naturalnych.

Władza federalna wspiera kraje związkowe w sytuacjach zagrożeń o szerokim zasięgu terytorialnym w państwie lub też w okolicznościach o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego. W tym celu stawia do dyspozycji swoje zasoby informacyjne, koordynacyjne i doradcze.

Współpraca landów i federacji możliwa jest w świetle art. 73.10¹⁸, obejmując zadania policji kryminalnych, ochronę demokratycznego porządku prawnego, integralności i bezpieczeństwa federacji lub kraju związkowego, a także ochronę przed przygotowaniem i użyciem siły wobec niemieckich interesów za granicą.

W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego zwalczaniem każdej formy kryminalnej zajmuje się policja, zarządzana przez kraje związkowe. Nawet obrona przez zagrożeniami asymetrycznymi, np. terroryzmem, należy w pierwszej kolejności do instytucji zajmujących się bezpieczeństwem w landach, a w sytuacjach wyjątkowych – federacji.

Niemiecka Ustawa Zasadnicza w art. 35 ust. 2 i 3¹⁹ określa ramy prawne dotyczące użycia sił wojskowych wewnątrz kraju. Z uwagi na swoje zasoby techniczne Bundeswehra może zostać użyta do wsparcia obrony, świadcząc pomoc techniczną dla sił policyjnych krajów związkowych w zwalczaniu katastrof naturalnych oraz w szczególnie ciężkich wypadkach. Drugi przypadek użycia sił Bundeswehry wewnątrz kraju regulują art. 87a.4 oraz art. 91²⁰ konstytucji RFN, obejmujące zagrożenie istnienia Republiki Federalnej lub jej demokratycznego porządku prawnego.

Instrumentem, ale także warunkiem optymalnego użycia sił wojskowych w kraju jest intensywnie rozwijana przez Bundeswehrę współpraca cywilno-militarna (ZMZ I – Zivil-Militärische Zusammenarbeit Inland) oraz reforma jej terytorialnych struktur²¹. Współpraca ta jest istotą systemu zarządzania kryzysowego w RFN. W przypadku narodowych zagrożeń i katastrof ponadgranicznych wszystkie instytucje stanowiące podsystemy zarządzania kryzysowego na poziomie gmin, powiatów, miast, krajów związkowych i federacji tworzą spójny i jednolity system.

b. Poziom krajów związkowych

Podstawy formalne organizacji zarządzania kryzysowego na poziomie krajów związkowych (landów) stanowi niemiecka Ustawa Zasadnicza. W ramach praw suwerennych landów mowa jest o „realizacji przez nie uprawnień władzy państwowej i wykonywaniu zadań państwowych” (art. 30)²², choć prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem związkowym (art. 31)²³.

¹⁸ Artikel 73.10 [*Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes*], tamże, s. 44.

¹⁹ Artikel 35.2, 35.3 [*Rechts- und Amtshilfe; Katastrophenhilfe*], tamże, s. 28.

²⁰ Artikel 91 [*Inmerer Notstand*], tamże, s. 57-58.

²¹ Za: *Pressehintergrund zur Neuordnung der Zivil- Militärischen Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen/Amtshilfe*, Presse- und Informationszentrum der Streitkräftebasis, Streitkräfteunterstützungskommando, Bonn, April 2010, http://www.streitkraeftebasis.de/fileserving/PortalFiles/02DB04000000001/W26XXC8N834INFODE/BasisInfo_ZMZ_I.pdf [26.11.2010].

²² Artikel 30 [*Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern*], *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001, s. 27.

²³ Artikel 31 [*Vorrang des Bundesrechtes*], tamże, s. 27.

Z katalogu możliwych działań wyłączona jest kwestia obronności, gdyż kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie władza federalna (rząd). Zasada ta zapisana jest w art. 73.1 dotyczącym przedmiotów wyłączności ustawodawstwa federalnego, przyznającym władzy federalnej wyłączną kompetencję w zakresie spraw zagranicznych oraz obrony, łącznie z ochroną ludności cywilnej.

Krajom związkowym przypisana jest obrona przed zagrożeniami o charakterze policyjnym i niepolicyjnym. Poważniejsze zagrożenia porządku publicznego wymagają regulacji formalnych w podstawowym ustawodawstwie krajów związkowych (Landesgesetz)²⁴.

Najmniejsze jednostki administracyjne RFN – gminy ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę przeciwpożarową, ochronę przed katastrofami naturalnymi i organizację ratownictwa medycznego. Zadania te z reguły są dokładnie uregulowane w szczegółowych aktach prawnych krajów związkowych, wliczając w ten zakres ustawową organizację sił policyjnych landu. W Bremie²⁵ i Hesji²⁶ uporządkowane zostały one w sposób całościowy, lecz już w Bawarii²⁷ istnieją oddzielne akty normatywne organizujące poszczególne obszary bezpieczeństwa publicznego²⁸.

W przypadku katastrof i zagrożeń o poważnym charakterze i znaczącej rozległości terytorialnej możliwa jest kooperacja między krajami związkowymi oraz federalnymi siłami porządkowymi (federalne siły policyjne, wojsko lub oddziały reagowania kryzysowego, a także Federalna Służba Ochrony Granic).

Wspominany wcześniej art. 35 Ustawy Zasadniczej odnosi się wprost do konieczności udzielania sobie wzajemnej pomocy o charakterze urzędowym i prawnym. W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa kraj związkowy może skorzystać, na zasadzie uzupełnienia działań swoich jednostek policyjnych, z pomocy Federalnej Służby Ochrony Granic.

W przypadku szczególnych zagrożeń, bądź katastrof o zasięgu przekraczającym granice landów, możliwa jest kooperacja krajów związkowych. Dotknięty katastrofą land może wezwać na pomoc siły policyjne innego landu oraz inne organy administracji federalnej lub związkowej. W takich przypadkach władza federalna może żądać od rządów innych krajów związkowych, aby udostępniły swoje oddziały policyjne dotkniętemu zdarzeniem landowi w celach pomocowych.

²⁴ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 8.

²⁵ Zgodnie z ustawą o udzielaniu pomocy w kraju związkowym Bremy, obowiązującą od 9 stycznia 2009 r., katalog zadań ochrony cywilnej obejmuje: 1. Zwalczanie niebezpieczeństw pożarowych, ratownictwo medyczne ludzi, techniczne ratownictwo ludzi i zwierząt w sytuacjach zagrożenia życia, ochronę dóbr materialnych, techniczną pomoc w sytuacjach katastrof środowiskowych, wypadków i w stanach zagrożenia publicznego, wynikających ze zdarzeń naturalnych, powodzi i ulatniania się gazu, katastrof budowlanych i podobnych zdarzeń, 2. Profilaktyczną ochronę i zapobieganie wymienionym zagrożeniom, zob.: *Hilfeleistungsgesetz [Brem-HilfeG]*, <http://bremen.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FBrHilfeG%2Fcont%2FBrHilfeG%2EP1%2Ehtm> [15.10.2010].

²⁶ *Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG)* vom 17. Dezember 1998, GVBl. für das Land Hessen, Teil 1, s. 530, zuletzt geändert am 15. November 2007 und am 18. November 2009, http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_398542/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/04_Bundeslaender/KatSG_20Hessen,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/KatSG%20Hessen.pdf [30.11.2010].

²⁷ *Bayerisches Katastrophenschutzgesetz, Bayerisches Feuerwehrgesetz, Bayerisches Gesetz zur Regelung von Notfallrettung, Krankentransport und Rettungsdienst, Polizeiaufgabengesetz*.

²⁸ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 8.

2. Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w RFN

a. Zarządzanie kryzysowe w landach

Kraje związkowe w ramach swojej odpowiedzialności za ochronę ludności przed katastrofami powinny zapobiegać i zwalczać zagrożenia płynące z katastrof naturalnych, wypadków komunikacyjnych i przemysłowych, epidemii oraz sytuacji związanych z międzynarodowym terroryzmem²⁹.

W związku z różnorodnymi w 16 krajach związkowych RFN organizacją i kompetencjami służb w zakresie policyjnej ochrony ludności, ratownictwa medycznego, ochrony pożarowej oraz ochrony przed katastrofami, a także w związku z atakami terrorystycznymi na USA w 2001 r. i powodzią we wschodnich Niemczech w 2002 r., w latach 2001-2004 ujednotorzono system zarządzania kryzysowego.

Podczas posiedzeń Stałej Komisji ministrów spraw wewnętrznych krajów związkowych podjęto decyzję o wzmocnieniu zdolności operacyjnych systemu ochrony i pomocy, a specjalna grupa robocza, złożona z przedstawicieli landów i federacji, opracowała w 2002 r. „Nową Strategię Ochrony Ludności”³⁰. Jej zaletą jest integracja istniejących podsystemów zarządzania kryzysami, stworzenie jednolitego systemu dowodzenia na wszystkich poziomach administracji krajowej, zdefiniowanie celów ochrony, analiza ryzyka i zagrożeń, a także powołanie do życia Federalnego Urzędu ds. ochrony ludności i pomocy w razie katastrof³¹.

W razie zaistnienia sytuacji zagrożenia powoływany jest sztab kryzysowy w kompetentnym do tego ministerstwie kraju związkowego, najczęściej w resorcie spraw wewnętrznych. Dodatkowe uzgodnienia międzyresortowe na poziomie landu podejmowane są w ramach międzyministerialnych sztabów kryzysowych lub w postaci oddelegowania osób łącznikowych z zainteresowanych resortów do ministerstw, które sprawują kierownictwo w danej sytuacji kryzysowej (wiodący sztab kryzysowy)³².

W związku z przeobrażeniami systemu, w ramach wspólnych zaleceń krajów związkowych na poziomie operacyjno-taktycznym stosowana jest procedura „Straż pożarna – instrukcja służbowa 100“, zaś w obszarze organizacyjnym „Wskazania administracyjno-organizacyjne do tworzenia sztabów zarządzania kryzysami“. Kooperacja pomiędzy krajami związkowymi polega na zgłoszeniu władzom landów granicznych lub współpracujących potrzeb w zakresie zasobów (sił policyjnych i technicznych). Punktami kontaktowymi są wtedy z reguły ministerstwa spraw wewnętrznych krajów związkowych oraz terytorialne jednostki Bundeswehry czy Technisches Hilfswerk (THW)³³.

Sztaby kryzysowe krajów związkowych tworzą wspólny system, który pozwala na efektywne zarządzanie akcją i realizowanie procedur pomiędzy krajami związkowymi, prezydentami rządów landów, powiatami, miastami i gminami w przypadku sytuacji wychodzących poza granice jednego kraju związkowego.

²⁹ Tamże, s. 6.

³⁰ *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*, Schriftenreihe: WissenschaftsForum, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz – Band 4, Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn 2003.

³¹ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 19.

³² Por. *ibidem*, s. 20.

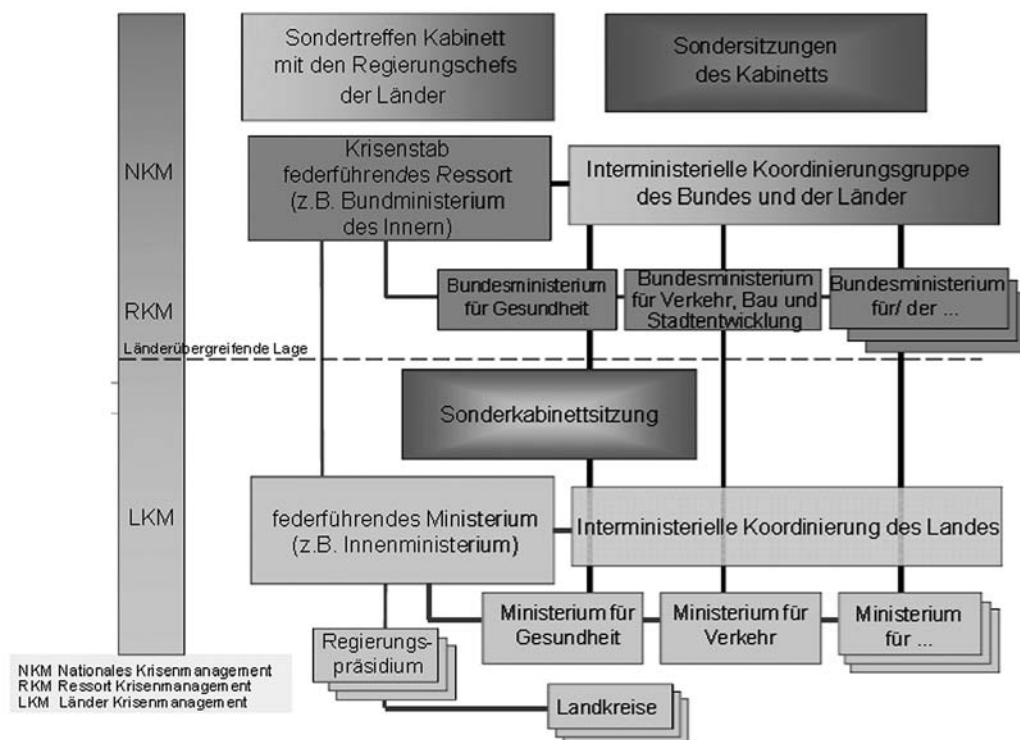
³³ *Ibidem*, s. 21.

b. Zarządzanie kryzysowe na poziomie federacji

W zależności od rodzaju zagrożenia na poziomie federalnym za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialny jest właściwy merytorycznie resort, który powołuje główny sztab kryzysowy. W sytuacjach o szczególnym znaczeniu koordynację działań lub zarządzanie akcją może przejąć także urząd kanclerski³⁴.

Odpowiedzialny sztab kryzysowy właściwego ministerstwa podejmuje wszelkie organizacyjno-techniczne obowiązki koordynacyjne w federacji. Jest on także punktem konsultacyjnym dla landów dotkniętych zagrożeniem. Inne resorty, których pomoc może okazać się nieodzowna, powołują w perspektywie krótkookresowej własne sztaby kryzysowe, gwarantując kontakt poza godzinami pracy urzędników, a także gotowe są do natychmiastowego oddelegowania pracownika do koordynacyjnego sztabu kryzysowego. Powiadomiane jest Centrum Sytuacyjne w Urzędzie Kanclerskim i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern – BMI)³⁵.

Schemat 1. Struktura zarządzania kryzysowego w RFN



Źródło: *System des Krisenmanagements in Deutschland*, Bundesministerium des Innern, Stand: September 2008, s. 18.

³⁴ Por. *ibidem*, s. 11.

³⁵ *Ibidem*.

3. Podstawy instytucjonalnego wymiaru zarządzania kryzysowego w RFN

a. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i inne resorty

Szczególne role w zarządzaniu kryzysowym wewnątrz kraju przypada niemieckiemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern – BMI). W jego strukturze poprzez Centrum Sytuacyjne (Lagezentrum) powoływany jest sztab kryzysowy dla wyjątkowo ciężkich przypadków zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. W razie ich wystąpienia prowadzi on nie tylko działania resortowe z wykorzystaniem środków BMI, lecz także koordynuje akcję na poziomie landów. Do składu sztabu włączani są także doradcy i osoby kontaktowe z innych resortów oraz krajów związkowych.

Zwalczanie specyficznych zagrożeń, np. ataków terrorystycznych, związanych z bezpieczeństwem żywności, epidemii, wypadków technicznych, itp., koordynowane jest przez właściwe tym zagrożeniom resorty.

Tabela 1. Sztaby kryzysowe w wybranych niemieckich ministerstwach

Ministerstwo	Sztab
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Krisenstab Lebensmittelsicherheit Nationaler Krisenstab Tiersuechenbekämpfung Ernehrungsvorsorge
Bundesministerium für Verteidigung	Einsatzführungsstab
Bundesministerium für Gesundheit	Interner Krisenstab
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Stab für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Interner Krisenstab ³⁶
Bundesministerium des Auswärtigen	Krisenreaktionszentrum

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *System des Krisenmanagements in Deutschland*, Bundesministerium des Innern, Stand: September 2008, s. 14-15.

W każdym z ministerstw powoływana jest osoba kontaktowa ds. zarządzania kryzysowego i zwalczania terroryzmu (Ansprechpartner Krisenmanagement und Terrorismusbekämpfung), która równocześnie wchodzi w skład Grupy Narodowego Zarządzania Kryzysowego (Resortkreises Nationales Krisenmanagement). Jest ona powoływana pod przewodnictwem resortu spraw wewnętrznych i zajmuje się efektywnością funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, planowaniem, działaniem koncepcyjnym i organizacyjnym

³⁶ Przykładowo powodem działania sztabu kryzysowego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast było zjawisko chmury wulkanicznej nad Islandii w kwietniu 2010 r. Główny sztab kryzysowy pod przewodnictwem ministerstwa powołany został w siedzibie Niemieckiego Bezpieczeństwa Lotów (Deutsche Flugsicherung) w Langen. W jego skład weszli eksperci powołani przez ministerstwo, eksperci ds. bezpieczeństwa lotów z Langen, przedstawiciele Niemieckiej Służby Meteorologicznej (Deutsche Wetterdienst), Federalny Urząd Nadzoru Bezpieczeństwa Lotów (Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung) oraz na zasadzie kontaktowej – członkowie urzędu lotniczego Eurocontrol z Maastricht i konsultacyjnej – przedstawiciele towarzystw lotniczych, szerzej: *Regierungserklärung zur Situation im Flugverkehr*, Dr. Peter Ramsauer, Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stand: 21.04.2010, www.bmvbs.de [20.10.2010].

w skali federacji. Jako platforma międzyresortowych uzgodnień służy także do wymiany informacji, przyjmowania wspólnych zasad zarządzania kryzysowego oraz jako punkt koordynacyjny w związku z poszczególnymi wydarzeniami³⁷.

b. Gremia międzyresortowe

W niemieckim systemie zarządzania kryzysami istnieje możliwość powołania międzyresortowych zespołów ds. zarządzania kryzysowego w sytuacji rozległego zagrożenia przekraczającego granice krajów związkowych i wymagającego współpracy różnych resortów. Przy proporcjonalnym wkładzie w zwalczanie zagrożenia gwarantują one realizację interesów poszczególnych ministerstw. W tych ramach wykorzystywane są także wszelkie możliwości działania, które wynikają ze współpracy ponadresortowej, co pozwala na optymalizację procesu podejmowania decyzji.

W sytuacji zagrożenia bioterroryzmem lub pandemią wspólny sztab powstaje pomiędzy BMI i Ministerstwem Zdrowia (Bundesministerium für Gesundheit), a w przypadku zagrożenia radioaktywnego na identycznej zasadzie wspólny sztab powoływany jest przez BMI i Ministerstwo Ochrony Środowiska (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). Działając według modelu sztabu kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, są one dla krajów związkowych głównymi punktami konsultacyjnymi dla opisanych powyżej rodzajów zagrożeń, podmiotami wyposażonymi w fachową informację pochodzącą od specjalnej doradczej grupy ekspertów, dostarczającymi zalecenia do dalszych działań i będącymi w stanie koordynować kroki podejmowane przez sztaby kryzysowe w landach.

Wspólnym dla landów i federacji gremium konsultacyjnym i koordynacyjnym w sytuacji kryzysowej jest Międzyministerialna Grupa Koordynacyjna (Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder – IntMinKoGr). Pełni ona funkcję pomocniczą i dopełniającą w ramach systemu zarządzania kryzysowego, w razie szczególnie dotkliwych i rozległych w skutkach sytuacjach zagrożenia (np. pandemii, wypadki nuklearne, szczególne katastrofy ekologiczne)³⁸. Działa na podstawie fachowych ekspertyz i przedstawia wspólnie uzgodnione zalecenia, doradza i wspiera kraje związkowe poprzez: oceny zagrożeń, oceny ryzyka, prognozy, propozycje działań, rozwijanie strategii komunikacyjnej między landami a władzą centralną³⁹.

Struktury zarządzania kryzysowego poszczególnych resortów odbywają regularne ćwiczenia. Efektywne działanie oraz integrację systemu sztabów kryzysowych w landach i federacji osiąga się dzięki spotkaniom Międzyministerialnej Grupy Koordynacyjnej (IntMinKoGr) oraz strategicznym ćwiczeniom sztabów kryzysowych (LÜKEX⁴⁰), w których udział biorą także wyspecjalizowane instytucje czy organizacje pomocy humanitarnej.

³⁷ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 12.

³⁸ *Ibidem*, s. 15-16.

³⁹ http://www.bevoelkerungsschutz-portal.de/SharedDocs/FAQs/BVS/DE/zustaendigkeit_13.html?nn=425588. Zob. też: *Krisenkommunikation. Leitfaden für Behörden und Unternehmen*, Bundesministerium des Innern, Berlin, Stand: Juli 2008.

⁴⁰ Länder Übergreifende Krisenmanagement-Übung/Exercise (LÜKEX) – funkcjonujący od 2004 r. system ćwiczeń zarządzania kryzysowego pomiędzy strukturami federacji (rządowy sztab kryzysowy) i krajów związkowych (sztaby kryzysowe landów). Seria ćwiczeń, w których udział bierze ok. 3000 osób ma znaczenie

Zasadniczo kooperacja sztabów kryzysowych różnego poziomu administracyjnego realizowana jest dzięki wymianie osób kontaktowych oraz poprzez media elektroniczne, np. wideokonferencje.

c. Federalny Urząd ds. Ochrony Ludności i Pomocy w Przypadku Katastrof

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BKK) rozpoczął swoją działalność w 2004 r. jako centralny organ koordynacyjny ds. cywilnej ochrony ludności. W jego skład wchodzi: Wspólne Centrum Meldunkowe i Sytuacyjne, system deNIS, system satelitarne ostrzegania SatWas, Akademia Zarządzania Kryzysowego (AKNZ) oraz punkt kontaktowy ds. koordynacji pomocy.

Urząd ma za zadanie integrować ofertę współpracy wszystkich szczebli administracji w zakresie zarządzania kryzysami, a także włączać do kooperacji zasoby i możliwości organizacji pozarządowych oraz innych instytucji. Wspiera on kraje związkowe w przypadkach rozległych terytorialnie zagrożeń, zwłaszcza naturalnych, w dziedzinie wymiany informacji, koordynacji, zarządzania zasobami, a także w ramach ćwiczeń zarządzania kryzysowego⁴¹.

d. Inne podmioty

Charakterystyką niemieckiego systemu zarządzania kryzysami jest występowanie wielu podmiotów doradczych oraz organizacji pomocy cywilnej i technicznej. Spotykają się one z organami federalnymi i związkowymi w ramach kilku platform koordynacyjnych i dyskusyjnych. W grudniu 2002 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych powołana została do życia Rada Doradcza ds. Ochrony Cywilnej i Ochrony przed Katastrofami⁴². Zasiadają w niej reprezentanci niemieckich gmin miejskich, pozarządowych podmiotów o charakterze pomocowym (ASB, DLRG, DRK, JUH, MHD, DFV, THW)⁴³ oraz przewodniczący stałej konferencji ministrów spraw wewnętrznych i senatorów krajów związkowych. Ma ona za zadanie dostarczać nowych strategiczno-operacyjnych impulsów do kształtowanych procedur zarządzania kryzysowego na poziomie federacji i landów.

Stała Konferencja ds. Prewencji Katastrofom i Ochrony Ludności (Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz – SKK)⁴⁴ jest gremium integrującym

strategiczne w obszarze polityczno-administracyjnym. W 2004 r. ćwiczenia symulacyjne poświęcone były atakowi terrorystycznemu i rozległej awarii zasilania (blackout), w 2005 r. – mistrzostwom świata w piłce nożnej w 2006 r., a w 2007 r. – pandemii. Szerzej: *Flyer LÜKEX – Allgemeine Informationen*, Stand: 25.02.2010, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Flyer_Luekex.pdf?__blob=publicationFile [13.11.2010].

⁴¹ http://www.bmi.bund.de/cln_165/sid_268931BB5B8FC175D81A1950B6F1AE5F/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Katastrophenschutz/BBK.html [22.11.2010].

⁴² http://www.bmi.bund.de/cln_165/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/ohneMarginalspalte/Beirat.html?nn=106192 [22.11.2010].

⁴³ Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Deutsches Rote Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser-Hilfsdienst, Bergwacht Schwarzwald, Deutsche Rettungsflugwacht und Bundesverband Rettungshunde, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

⁴⁴ <http://www.katastrophenvorsorge.de> [22.11.2010].

wszystkie podmioty uczestniczące w systemie ochrony cywilnej. W jej skład wchodzi organizacje i prywatne zrzeszenia oraz państwowe instytucje podejmujące zadania w ramach systemu.

W strukturach Auswärtiges Amt, przy pełnomocniku ds. cywilnej prewencji kryzysowej we wrześniu 2004 r. powołana została Resortowa Grupa ds. Cywilnej Prewencji Kryzysom (Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“). Ma ona charakter informacyjno-koordynacyjny, a w jej skład wchodzi pełnomocnicy ds. cywilnej prewencji kryzysów wszystkich ministerstw federalnych. Głównym zadaniem tego ciała jest implementacja planów działania rządu w obszarze prewencji kryzysowej. Centralnym miejscem dialogu nt. zarządzania kryzysowego między rządem a społeczeństwem cywilnym jest Rada Cywilnej Prewencji Kryzysom (Beirats Zivile Krisenprävention) zlokalizowana w MSZ⁴⁵. Podczas jej pierwszego spotkania w maju 2005 r. obradowało ok. 20 ekspertów cywilnych ds. bezpieczeństwa, reprezentujących naukę, doradztwo polityczne, obronność, politykę rozwojową, organizacje pomocowe i kościoły, fundacje polityczne⁴⁶.

Nową platformą jest także działająca od kilku lat w Bundestagu, w ramach Komisji ds. Zagranicznych, podkomisja „cywilna prewencja kryzysom i bezpieczeństwo sieciowe” (Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit)⁴⁷.

4. Systemy wspierające zarządzanie kryzysowe

a. Centrum Sytuacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Lagezentrum)

Centrum jest całodobowym głównym punktem kontaktowym zarówno w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i ochrony ludności w wymiarze narodowym i międzynarodowym. Gwarantuje ono prawidłową wymianę informacji pomiędzy organami zajmującymi się bezpieczeństwem na poziomie federacji i landów oraz podległymi im jednostkami wykonawczymi. W sytuacjach kryzysowych jest częścią koordynacyjnego sztabu kryzysowego BMI, pełni funkcję narodowego punktu kontaktowego (National Point of Contact) w celu operacyjnego wsparcia partnerów międzynarodowych i struktur Unii Europejskiej. Jego zadaniem jest powiadomianie jednostek narodowych w przypadku sytuacji zagrożenia oraz przekazywanie zapytań o pomoc z zagranicy (punkt kontaktowy dla Grupy Koordynacyjnej ds. Sytuacji Kryzysowych Sekretariatu Generalnego Rady UE).

b. Wspólne Centrum Sytuacyjne i Meldunkowe (GMLZ)

Gemeinsames Melde- und Lagezentrum (GMLZ) zostało utworzone przez rząd RFN jesienią 2002 r. jako nowy instrument koordynacji zarządzania kryzysowego pomiędzy federa-

⁴⁵ *Nationale Strukturen der zivilen Krisenprävention...*, Stand: 12.08.2009, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/NationaleStrukturen.html> [20.11.2010].

⁴⁶ *Nationale Strukturen der zivilen Krisenprävention*, Stand: 12.08.2009, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/NationaleStrukturen.html> [20.11.2010].

⁴⁷ *Neuer Schub für zivile Krisenprävention?*, verfasst von W. Nachtwei (MdB 1994-2009) am 18. Juni 2010, <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/c77/> [15.10.2010]; zob. też: *Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“*, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a03/a03_ga/index.jsp [30.11.2010].

cją a krajami związkowymi do zwalczania zagrożeń rozległego zasięgu⁴⁸. Podstawowymi zadaniami centrum są, oprócz stałego monitoringu potencjalnych zagrożeń, przyjmowanie, przetwarzanie, analizowanie i koordynowanie oraz dalsze przekazywanie meldunków i informacji, również prognoz rozwoju szkód w razie wystąpienia zagrożenia. GMLZ powołane jest również do zarządzania zasobami jako centrum dyspozytorskie dla ochotników i środków materiałowych (np. urządzenia techniczne, worki z piaskiem). Możliwości te wykorzystywane są też w ramach współpracy międzynarodowej, w sytuacjach zapytań o pomoc ze strony podmiotów zagranicznych oraz w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności⁴⁹ i wzmocnionej współpracy w przypadkach katastrof naturalnych⁵⁰. Lokalizacja GMLZ w ramach BKK umożliwia korzystanie z systemu informacyjnego deNIS.

c. Niemiecki system informacji i ostrzeżenia w nagłych przypadkach

Niemiecki system informacji i ostrzeżenia (Deutsches Notfallvorsorge- und Informationssystem – deNIS⁵¹) podzielony jest na dwa niezależne od siebie systemy:

- deNIS I – funkcjonuje od 2002 r. jako dostępny dla obywateli portal internetowy⁵² nt. ochrony cywilnej, zawierający ponad 3000 linków z podstawowymi informacjami o katastrofach, wskazówkami na temat środków ostrożności i zasadami postępowania w nagłych wypadkach i sytuacjach zagrożenia oraz danymi kontaktowymi instytucji oraz organizacji;
- deNIS II – funkcjonuje od 2005 r. jako system ograniczonego dostępu w formie intranetu dla służb zarządzania kryzysowego⁵³. Jego celem jest stworzenie sieci wymiany informacji nt. cywilnej ochrony ludności pomiędzy sztabami kryzysowymi resortów federacji, krajów związkowych, gmin, instytutów badawczych i instytucji międzynarodowych⁵⁴. Zintegrowane informacje o potencjalnych zasobach pomocowych (personalnych, materialnych i infrastrukturalnych) podzielone są na trzy moduły: zarządzanie sytuacją, zarządzanie meldunkami, zarządzanie zasobami.

⁴⁸ http://www.bmi.bund.de/cln_165/sid_268931BB5B8FC175D81A1950B6F1AE5F/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Katastrophenschutz/GMLZ.html [22.11.2010].

⁴⁹ Szerzej: J. Barcik, *Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności cywilnej*, "Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2007, s. 158-176.

⁵⁰ *Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Länder (GMLZ)*, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn, Stand: Mai 2008, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Flyer_GMLZ.pdf [25.11.2010].

⁵¹ *Deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS)*, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Bonn, Stand: Juni 2008, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Flyer_denis.pdf.

⁵² www.denis.bund.de [30.09.2010].

⁵³ http://www.bmi.bund.de/cln_165/sid_268931BB5B8FC175D81A1950B6F1AE5F/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Katastrophenschutz/denis.html [25.10.2010].

⁵⁴ W zakresie współpracy międzynarodowej BKK zaangażowany jest w projekt UE „SAFER” (Services and Application for Emergency Response), za: *Jahresbericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2009*, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn, Stand: Juni 2010, s. 13.

Istotnym uzupełnieniem systemu deNIS jest satelitarny system ostrzegania (SatWaS⁵⁵), który umożliwia natychmiastowe rozpowszechnianie komunikatów urzędowych o zagrożeniu drogą radiową. Został on uruchomiony w październiku 2001 r. Włączeni są do niego wszyscy publiczno-prywatni nadawcy radiowi, portale internetowe oraz duże agencje prasowe, a także Deutsche Bahn. W przyszłości planowane jest rozszerzenie systemu na telefony komórkowe i komputery użytkowników. Zasadą skutecznego działania SatWaS jest natychmiastowe przekazanie informacji do obywateli, włączając w to przerwanie audycji radiowej lub programu telewizyjnego. W 2008 r. uzgodniono, że przekazywane informacje dotyczyć mogą obrony kraju lub katastrof o szczególnym znaczeniu.

II. Międzynarodowe uwarunkowania zarządzania kryzysowego RFN

W świetle niemieckiej konstytucji (art. 32) pielęgnowanie stosunków z innymi państwami w ramach polityki zagranicznej znajduje się w kompetencji władzy federalnej⁵⁶. Polityczna decyzja o udziale Bundeswehry w międzynarodowych misjach pokojowych jest podejmowana w Urzędzie Kanclerskim, jednakże podlega kontroli parlamentarnej⁵⁷. Zgodnie z zapisami art. 24.2⁵⁸ Ustawy Zasadniczej federacja, dysponując umocowaniem prawa międzynarodowego, może uczestniczyć w systemie kolektywnego bezpieczeństwa i przyjmować w tym zakresie na siebie wiążące zadania⁵⁹.

W związku z przewartościowaniami w niemieckiej polityce zagranicznej, które stopniowo dokonywały się w latach 90. XX wieku, możliwe jest obecnie większe zaangażowanie RFN w rozwiązywanie i stabilizowanie międzynarodowych konfliktów oraz reagowanie na sytuacje kryzysowe na całym świecie. Zgodnie z zapisami umowy koalicyjnej z listopada 2005 r. rząd RFN wskazał, że prewencja kryzysom powinna stać się jednym z głównych zadań niemieckiej polityki zagranicznej⁶⁰. Uznanie jej za „priorytetowe zadanie przekrojo-

⁵⁵ *Warnung der Bevölkerung mit dem Satellitengestützten Warnsystem (SatWaS)*, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Bonn, Stand: Mai 2008, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Flyer_SatWas.pdf [29.11.2010].

⁵⁶ Artikel 32 [Auswärtige Beziehungen], *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001, s. 27.

⁵⁷ *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentarische Beteiligungsgesetz)* vom 18. März 2005, „Bundesgesetzblatt“ I, 2005, s. 775, <http://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html>; zob. też: H. J. Gießmann, *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Einleitung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 23.11.2009, nr 48, <http://www.das-parlament.de/2009/48/Beilage/001.html>.

⁵⁸ Artikel 24.2 [Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen], *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001, s. 2.

⁵⁹ Za: *Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union – Informationsblatt*, Stand: 2. Januar 2007, s. 4-5, http://www.bundespolizei.de/cln_152/nn_268544/DE/Home/_Startseite/IPM/Infoblatter/_Infoblatt_ZKM,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/_Infoblatt_ZKM.pdf [15.10.2010].

⁶⁰ „*Deutsche Außenpolitik fußt auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft. Dabei wollen wir insbesondere unsere Instrumentarien zur Krisenprävention und -reaktion ausbauen. Diese prioritäre Querschnittsaufgabe erfordert die Zusammenführung vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen und zusätzliche Mittel. Es geht neben den militärischen Fähigkeiten nicht zuletzt um genügend ziviles Personal für den (Wieder-)Aufbau tragfähiger rechtsstaatlich-demokratischer*

we“ wymaga jednak odpowiedniego profesjonalnego przygotowania, zabezpieczenia środków finansowych i zasobów ludzkich, a także posiadania określonych zdolności militarnych i współpracy cywilnej (np. z policją, instytucjami sądowymi)⁶¹.

Biorąc pod uwagę, iż cechą współczesnych wyzwań jest ich asymetryczność, sieciowość, kompleksowość, zróżnicowanie przedmiotowe (m. in.: upadające państwa, rozprze-strzanie broni masowego rażenia, terroryzm, transnarodowa przestępczość zorganizowana, kryzysy ekonomiczne i środowiskowe, niekontrolowane migracje), uwzględniając globalne powiązania między podmiotami stosunków międzynarodowych, RFN kładzie duży nacisk na zdolność do podejmowania szerszej kooperacji, budowania koalicji i integrowania zasobów, które umożliwiają zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Celem Niemiec jest więc nie tylko zapobieganie konfliktom i kryzysom w skali światowej, minimalizowanie ich skutków we współpracy z partnerami⁶², ale także polityka prewencyjna, przy założeniu wykorzystania w pierwszej kolejności środków cywilnych przed militarnymi. Obok wymienionej zasady istnieje druga, która dotyczy angażowania się RFN przede wszystkim w inicjatywy multilateralne. W praktyce odzwierciedlają się one w większej aktywności RFN w operacjach pokojowych ONZ, misjach NATO oraz w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

1. Rola Auswärtiges Amt w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym

W przypadku sytuacji kryzysowych za granicą, w których zagrożone są interesy niemieckie lub niemieckich obywateli (np. ataki na placówki konsularne, zagrożenia i ataki terrorystyczne, zewnętrzne kryzysy polityczne i militarne, porwania za granicą, katastrofy naturalne, itp.), w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – AA) powoływany jest pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych sztab kryzysowy, w skład którego wchodzi również przedstawiciele resortów powiązanych z konkretnym zagrożeniem⁶³.

Institutionen, zum Beispiel Polizei, Richter, Staatsanwälte. Der Ressortkreis Zivile Krisenpräventionsoll gestärkt, Frühwarnmechanismen sollen verbessert werden. Nationale und EU-Mechanismen sind noch besser zu verzahnen. Wir werden den Aktionsplan der Bundesregierung zur Zivilen Krisenprävention umsetzen, cyt. za: „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, 11.11.2005.

⁶¹ Überblick: *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, Stand 01.08.2009, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Grundlagen/Ueberblick.html> [22.11.2010].

⁶² RFN posiada umowy międzyrządowe ze wszystkimi państwami sąsiedzkimi, dotyczące udzielania wzajemnej pomocy w razie występowania zagrożeń i katastrof naturalnych, zob.: *Bilaterale Katastrophenhilfeabkommen*, http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_403144/DE/06__Fachinformationsstelle/02__Rechtsgrundlagen/02__Katastrophenhilfeabkommen/Katastrophenhilfeabkommen__einstieg.html__nnn=true [29.11.2010]. Umowa polsko-niemiecka w tym zakresie została zawarta na 3 miesiące przed powodzią stulecia z 1997 r., a jej ratyfikacja nastąpiła 24 września 1997 r., zob.: *Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków*, Warszawa, 10 kwietnia 1997 r., Dziennik Ustaw z 1999 r., nr 22, poz. 201, <http://lex.pl/serwis/du/1999/0201.htm> [30.11.2010].

⁶³ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 15.

Sztab powoływany jest w ramach Centrum Reagowania Kryzysowego, funkcjonującego w Auswärtiges Amt jako referat ds. kryzysowych (Krisenreaktionszentrum 040)⁶⁴. Obecnie jest w nim zatrudnionych około 40 pracowników w systemie 3-zmianowym, lecz w przypadku kryzysu o większym wymiarze i znaczeniu dyżur pełnić może nawet do 250 przeszkolonych osób⁶⁵. Do dyspozycji AA pozostają także placówki dyplomatyczne RFN na całym świecie, których celem jest niesienie pomocy obywatelom niemieckim i UE znajdującym się w niebezpieczeństwie⁶⁶. Centrum posiada opracowane na wypadek kryzysu scenariusze i sposoby pomocy oraz ewakuacji obywateli Niemiec dla prawie setki różnych państw.

W przypadku sytuacji kryzysowych występujących na terenie UE, które wymagają działania wspólnotowego, do specjalnie tworzonej Grupy Kierowniczej ds. Sytuacji Kryzysowych przy Sekretariacie Generalnym Rady UE powoływany jest przedstawiciel każdego państwa członkowskiego (stały przedstawiciel lub specjalnie oddelegowany). Zadaniem niemieckiego reprezentanta jest aktywny udział w pracach gremium i przekazywanie informacji o danej sytuacji kryzysowej do kraju. Jego celem jest umożliwienie ewentualnego włączenia struktur narodowych do przewyższania sytuacji międzynarodowego zagrożenia⁶⁷.

Przykładami działania niemieckiego MSZ w zakresie reagowania kryzysowego na skalę międzynarodową mogą być inicjatywy podejmowane w związku z tragicznymi skutkami tsunami w Tajlandii w 2004 r., huraganu Katharina w USA⁶⁸ czy trzęsienia ziemi w prowincji Syczuan w Chinach z 2008 r.⁶⁹ Ważnym komponentem umożliwiającym szybką reakcję jest wykorzystanie sił Bundeswehry do celów niemilitarnych (np. humanitarnych) poza granicami RFN oraz sieci organizacji pomocowych o charakterze cywilnym. Przedstawiciel Bundeswehry jest członkiem sztabu kryzysowego w MSZ i pełni w ten sposób funkcję oficera łącznikowego w ramach kooperacji cywilno-wojskowej.

Istotną funkcję międzynarodową pełnią także wspólne sztaby kryzysowe utworzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z Ministerstwem Środowiska lub Ministerstwem Zdrowia. Reprezentują one bowiem Niemcy w organizacjach międzynarodowych, są punktami kontaktowymi dla innych państw (w tym, dotkniętych podobnym zagrożeniem), a także podejmują decyzje dotyczące użycia pomocy zagranicznej w sytuacji zagrożenia.

Współpracę z powyżej wymienionymi resortowymi sztabami zarządzania kryzysowego podejmuje Centrum Sytuacyjne zlokalizowane w biurze szefa Urzędu Kanclerskiego (La-

⁶⁴ *Organisationsplan des Auswärtigen Amtes*, Stand: 19. November 2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Organisationsplan.pdf> [19.11.2010].

⁶⁵ *Ende der Geheimniskrämerei. Der Krisenstab öffnet sich*, 12. August 2010, <http://www.n-tv.de/politik/Der-Krisenstab-oeffnet-sich-article1258846.html> [15.11.2010].

⁶⁶ W świetle danych statystycznych Niemcy odbywają corocznie 60 mln urlopowych wyjazdów zagranicznych oraz 10 milionów międzynarodowych podróży służbowych.

⁶⁷ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 16-17.

⁶⁸ *Bundesregierung bietet USA Hilfe an*, „Der Spiegel online” z 01.09.2005, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,372501,00.html> [14.10.2010].

⁶⁹ *Peking bittet Öffentlichkeit um Hilfe*, 15. Mai 2008, <http://www.faz.net/s/Rub36BE994B9FFE42EDA-64438F735D5E75B/Doc~E16D6234ED1444E97847F5123C081378A~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [30.11.2010].

gezentrum 023)⁷⁰. Ponadto w strukturze urzędu w poszczególnych wydziałach, zwłaszcza w wydziale 1. ds. polityki wewnętrznej, wydziale 2. ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wydziale 6. ds. federalnych służb wywiadowczych, zlokalizowane są referaty realizujące zadania związane z bezpieczeństwem federacji⁷¹.

Coraz większe znaczenie przypisuje się w RFN kwestii podejmowania międzynarodowych działań z zakresu reagowania na zagrożenia będące następstwem katastrof naturalnych. Ujęcie takie jest nie tylko wynikiem założenia, że pomoc rozwojowa i humanitarna stanowią ważny składnik niemieckiej polityki zagranicznej, ale także wyrazem konsekwentnej realizacji polityki zaangażowania Niemiec na rzecz bezpieczeństwa światowego i walki z terroryzmem. Koordynacja i planowanie działań na poziomie międzynarodowym pozwala Niemcom również na czynny udział w próbach instytucjonalizowania działań z zakresu prewencji i reagowania kryzysowego, np. tworzenia sił ekspedycyjnych i transportowych, systemów ostrzegania i alarmowych, specjalnych funduszy pomocowych⁷². W tym kontekście warto wspomnieć też o możliwości antykryzysowych działań transgranicznych, które polegają na współpracy niemieckich krajów związkowych i gmin przygranicznych z sąsiadami, np. Badenia-Wirtembergia na podstawie porozumień dotyczących ponadgranicznej pomocy w przypadku katastrof współpracuje z departamentami z Francji i szwajcarskimi kantonami w zakresie udzielania sobie pomocy, użyczenia jednostek, wspólnego informowania o zagrożeniach⁷³.

2. Niemcy w międzynarodowych strukturach reagowania kryzysowego⁷⁴

Niemcy od wielu lat angażują się w działania prewencyjne i rozwiązywanie konfliktów w ramach międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa. Do najważniejszych zaliczyć należy ONZ, NATO, OBWE, a także organizacje regionalne w Afryce, Azji i Ameryce oraz Unię Europejską.

Aktywność RFN w ONZ w latach 2008-2010 obejmowała udział żołnierzy Bundeswehry w operacjach pokojowych (UNIFIL w Libanie, UNAMID w Darfurze, UNMIS w Sudanie, UNAMA w Afganistanie, UNOMIG w Gruzji, UNMEE w Etiopii i Erytrei), policjantów w misjach UNAMID w Darfurze, UNMIS w Sudanie, UNMIL w Liberii i UNMIK

⁷⁰ *Organisationsplan des Bundeskanzleramtes*, Stand: 01.03.2010, <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/Organigramm/organigramm.html>. Obecnie szef Urzędu Kanclerskiego (Ronald Poffala) jest także pełnomocnikiem kanclerza ds. federalnych służb wywiadowczych, odpowiedzialnym za koordynację pracy tych służb.

⁷¹ *Ibidem*; por. też: H. Szafran, *System reagowania kryzysowego w doświadczeniach i praktyce wybranych państw (System reagowania kryzysowego RFN)*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2007, s. 115-116.

⁷² Decyzja Rady z dnia 5 marca 2007 r. ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności, (2007/162/WE, Euratom), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr L 71/9 (PL) z dnia 10.3.2007 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0162:EN:NOT> [20.11.2010].

⁷³ *Auch die Oberrheinkonferenz (Vertreter aus Frankreich, der Schweiz und Deutschland) befasst sich mit Fragen der grenzüberschreitenden Katastrophenhilfe*, http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/de/International/82740.html?referer=83757&_min=_im [15.11.2010].

⁷⁴ Szerzej: 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berichtszeitraum: Mai 2008 bis April 2010.

w Kosowie oraz ponad 250 cywilnych ekspertów⁷⁵. Będąc trzecim płatnikiem do budżetu Narodów Zjednoczonych⁷⁶, Niemcy w znaczącym stopniu finansują misje ONZ, przeznaczając na ten cel około 1,2 mld euro w okresie 2008-2010. W 2010 r. Niemcy przewodniczyły w utworzonej pięć lat wcześniej Komisji NZ ds. Budowania Pokoju (UN Peacebuilding Commission), stawiając sobie za cel strategiczne wzmocnienie Komisji jako platformy koordynacji rozwiązań politycznych z zakresu konsolidacji bezpieczeństwa w obszarach konfliktowych. Poprawa efektywności funkcjonowania Komisji polegać ma na ustrukturyzowanej współpracy z Radą Bezpieczeństwa ONZ i na uelastycznieniu kooperacji z podmiotami, takimi jak: Sierra Leone, Burundi, Gwinea-Bissau i Republika Środkowoafrykańska w dziedzinie stabilizacji postkonfliktowej. Na realizację zadań ONZ związanych z prewencją Niemcy przeznaczyły w latach 2008-2009 ok. 3 mln euro, które w ramach specjalnego funduszu ds. prewencji kryzysowej i odbudowy Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych (Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery) przeznaczone były zwłaszcza na rozbrojenie, demobilizację, reformy sektora bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁷⁷.

Główną organizacją afrykańską wspieraną przez RFN jest Unia Afrykańska, posiadająca mandat do reagowania w sytuacjach kryzysowych w systemie regionalnym⁷⁸. Niemcy zainteresowani są strukturalnym rozwojem zdolności tej organizacji do prewencji kryzysom i zwalczania konfliktów. Od 2005 r. RFN prowadzi działania szkoleniowe o charakterze cywilnym i policyjnym, oferuje wsparcie eksperckie, a także strategiczne doradztwo w obszarze prewencji, opanowywania konfliktów i odbudowy w sytuacjach pokonfliktowych. Nacisk położony jest na współpracę w budowie systemów wczesnego ostrzegania przed kon-

⁷⁵ *Ibidem*, s. 64. Według stanu na czerwiec 2010 r. Niemcy zajmowały 43. miejsce na liście państw ONZ angażujących się w misje pokojowe (ok. 300 żołnierzy, 15 policjantów, 50 osób cywilnych). Obecnie RFN uczestniczy w następujących misjach: UNIFIL w Libanie, UNMIL w Liberii, UNMIS w Sudanie, UNMIK w Kosowie, UNAMID w Darfurze, UNAMA w Afganistanie, za: *Deutsches Engagement*, Stand: 23.08.2010, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/Friedensmissionen/Friedensmissionen-D_node.html [29.11.2010].

⁷⁶ W 2009 r. składka RFN do budżetu ONZ wyniosła 8,6% całości, tj. 233 252 334 dolarów amerykańskich. Składki innych państw wynosiły odpowiednio: Stanów Zjednoczonych 22% budżetu, Japonii 16,6%, Wielkiej Brytanii 6,6%, Francji 6,3%, Włoch 5%, Chin 2,6%, Rosji 1,2%, za: *Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2009*, United Nations Secretariat, Distr.: General, 24 December 2008, Original: English, ST/ADM/SER.B/755, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/755 [05.10.2010].

⁷⁷ *3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans...*, s. 49. Ponadto RFN uczestniczy w forach dyskusyjnych ONZ dotyczących ludzkiego wymiaru w bezpieczeństwie i zarządzaniu kryzysami: w ramach grupy „Friends of Human Security“ oraz w ramach procesu „Responsibility to Protect“ poprzez osobę profesora Edwarda Lucka jako pełnomocnika Sekretarza Generalnego NZ ds. Odpowiedzialności za Ochronę (Special Advisor on the Responsibility to Protect). Geneza konceptu „Responsibility to Protect“ sięga światowego szczytu ONZ z 2005 r. Zakłada on podjęcie przez państwa zobowiązań i odpowiedzialności w zakresie ochrony własnych obywateli przed zagrożeniami zbrodni przeciw ludzkości. W raporcie z 2009 r. odpowiedzialność za ochronę została podzielona na: 1. obowiązki państw w ochronie obywateli, 2. wsparcie międzynarodowe i rozbudowę wachlarza działań państw, 3. możliwość i zasadność odpowiednio wczesnej prewencji i reakcji na sytuacje konfliktowe.

⁷⁸ „Artykuł 4h [...] pozwala na interwencję w państwie członkowskim [Unii Afrykańskiej – przyp. H.W.], w którym dochodzi do zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych; decyzję o interwencji podejmuje Rada Pokoju i Bezpieczeństwa Unii, przy czym nie musi w tej materii zasięgać zgody Rady Bezpieczeństwa. Tym samym jest to pierwsza tego rodzaju regulacja w prawie międzynarodowym [...]”; cyt. za: W. Czaplinski, *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009, s. 122.

fliktami i rozwijanie struktur mediacyjnych, trening przygotowawczy policjantów afrykańskich do misji międzynarodowych, kształcenie obserwatorów wyborów, rozbudowę mechanizmów certyfikacji zasobów naturalnych. Współpraca RFN-ASEAN, która rozwinięta została podczas niemieckiej prezydencji w Radzie UE w 2007 r., nie przyniosła jak dotąd oczekiwanych rezultatów. Berlin wspiera wprawdzie regionalne oddziaływanie Sekretariatu ASEAN poprzez doradztwo i środki finansowe w wysokości 3,5 mln euro przekazane w latach 2009-2010⁷⁹, lecz tematyka prewencji kryzysom nie jest rozwijana z uwagi na to, iż państwa członkowskie ASEAN postrzegają prewencję wyłącznie przez pryzmat dyplomacji⁸⁰. Z tego powodu kooperacja w tym obszarze przybiera postać seminariów i konferencji dotyczących niszczenia nadwyżek broni (2009, Kambodża) czy politycznych środków kontroli zbrojeń (2008, Malezja).

Kooperacja RFN z Organizacją Państw Amerykańskich zorientowana jest na wspieranie konkretnych projektów. Posiadając od 1972 r. status obserwatora przy OPA, Niemcy koncentrują się na doradztwie i finansowaniu takich działań jak: budowa pokoju w regionie granicznym między Gwatemalą a Belize, ochrona ofiar konfliktów w Kolumbii, budowa środków zaufania i bezpieczeństwa, demokratyzacja, promocja i ochrona praw człowieka.

W obszarze zarządzania kryzysowego, prewencji i wczesnego ostrzegania w regionie euroazjatyckim rząd niemiecki uznaje kluczową rolę OBWE. RFN wspiera działania tej organizacji poprzez doradztwo i ekspertyzy, wsparcie finansowe oraz personalny udział w misjach i strukturach OBWE⁸¹. Rząd Niemiec wsparł przewodnictwo Kazachstanu w OBWE poprzez kształcenie dyplomatów w Centrum Badań nad OBWE na Uniwersytecie w Hamburgu (CORE) w 2010 r., a w wymiarze finansowym Akademię OBWE w Biszkeku w Kirgistanie. Zadanie zwiększania roli Niemców w organizacjach międzynarodowych wypełniane jest w ramach sprawowania przez nich funkcji zarządzających w biurze OBWE w Mińsku oraz misji OBWE w Mołdawii i Kazachstanie, a także w otwartym w maju 2009 r. Border Management Staff College w Duszanbe. Niemcy są jednym z największych płatników OBWE, a ich składka wyniosła w 2009 r. około 12% całego budżetu (ok. 15,5 mln euro).

Omówienie zaangażowania RFN w działania stabilizacyjne podejmowane przez NATO wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak wskazać, iż do najważniejszych aktywności RFN w Sojuszu należy udział ponad 5350 żołnierzy Bundeswehry w operacji ISAF w Afganistanie⁸² oraz 1355 żołnierzy w misji NATO w Kosowie (KFOR)⁸³, a także sprawowanie dowództwa nad tą operacją w okresach: X1999-IV2000, X2003-IX2004, IX2006-IX2007 oraz od IX2009 do dziś.

⁷⁹ 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans..., s. 55.

⁸⁰ A. Kuźmińska-Haberla, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku. Wybrane zagadnienia*, red. B. Skulska, P. Skulski, Wrocław 2010, s. 290.

⁸¹ Liczebność cywilnego personelu z Niemiec w ramach misji terenowych OBWE wynosiła w połowie 2010 r. 31 osób, za: *International and German Personnel in EU, UN, OSCE, NATO and other Field Missions*, Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin, Mai 2010, s. 8, <http://www.zif-berlin.org/de/analyse-und-informationen/veroeffentlichungen.html> [25.11.2010].

⁸² *Afganistan: Zahlen, Daten, Fakten*, Bundesregierung online, http://www.bundesregierung.de/nn_246856/Content/DE/Artikel/Afghanistan/ZahlenDatenFakten/2007-08-22-zahlen-daten-fakten.html [29.11.2010].

⁸³ *NATO Kosovo Force*, updated 7 November 2010, http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf [18.11.2010].

Do głównych celów traktatowych Unii Europejskiej należy zwiększanie jej politycznego znaczenia na arenie międzynarodowej. Jednym ze sposobów realizacji tego zadania jest udział w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów. W ostatnich kilku latach UE odpowiadała na nieoczekiwane wydarzenia i kryzysy o charakterze politycznym, militarnym, ekonomicznym i ekologicznym. Było to możliwe dzięki zbliżonemu bądź tożsamemu w państwach członkowskich pojmowaniu zagrożeń dla obywateli i porządku publicznego⁸⁴.

W 1999 r. podczas prezydentury niemieckiej prowadzona była wojna w Kosowie, przyczyniając się do niespodziewanego wcześniej, szybkiego rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii⁸⁵. W 2001 r., podczas prezydentury belgijskiej, terroryści Al-Kaidy dokonali zamachów na WTC w Nowym Jorku, co zmusiło UE i państwa członkowskie do szerszego ujmowania pojęcia bezpieczeństwa⁸⁶. W 2006 r. Finlandia, tuż po rozpoczęciu swojej prezydentury w UE, musiała zareagować na konflikt izraelsko-libański, podobnie jak prezydentura czeska na gazowy spór rosyjsko-ukraiński z początku 2008 r. o implikacjach dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego. W podobnie trudnej sytuacji znalazła się Francja, zmuszona w imieniu UE do reakcji na wojnę rosyjsko-gruzińską w drugiej połowie 2008 r.

Wobec powyżej nakreślonych zdarzeń RFN wspiera rozbudowę Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zwłaszcza o komponenty cywilne i współpracy wojskowo-cywilnej. Dąży także do wzmocnienia oddziaływania UE na kryzysy zewnętrzne poprzez misje. Niemcy uczestniczą we wszystkich niemalże cywilnych operacjach prowadzonych przez Unię, zwłaszcza w ich wymiarach policyjnych⁸⁷, sądowych oraz eksperckich, a także wykorzystujących potencjał wojskowy⁸⁸, np. w ramach rozpoczętej w 2008 r. misji UE Atalanta, zwalczającej piractwo u wybrzeży Somalii⁸⁹. Biorąc pod uwagę przyszłe wyzwania UE, w tym zarządzanie jej sprawami zagranicznymi przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, spodziewając się, iż w jej sterach znajdą się także cywilne instrumenty zarządzania kryzysowego, Niemcy skoncentrowały się w obecnej fazie przejściowej

⁸⁴ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 5.

⁸⁵ R. Zięba, *Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 155-156.

⁸⁶ Zob.: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, przyjęta 12 grudnia 2003 r. przez Radę Europejską, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf [20.11.2010].

⁸⁷ *Auslandseinsätze der deutschen Polizei – Informationsblatt*, Stand: August 2009, [http://www.bundespolizei.de/cln_152/nn_268544/DE/Home/___Startseite/IPM/Infoblatter/uebersicht___beteiligung___friedensmissionen___ppt,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/uebersicht___beteiligung___friedensmissionen___ppt.pdf](http://www.bundespolizei.de/cln_152/nn_268544/DE/Home/___Startseite/IPM/Infoblatter/___Infoblatt___HistorieAuslandseinsaeetze,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/___Infoblatt___HistorieAuslandseinsaeetze.pdf) [27.10.2010].

⁸⁸ W ramach misji Unii Europejskiej w: Bośni i Hercegowinie (EUFOR, EUPM), Kosowie (EULEX, EUSR), Gruzji (EUMM), na Ukrainie i w Mołdawii (EUBAM), na terytorium palestyńskim (EUBAM-RAFAH, EUPOL COPPS), w Iraku (EUJUST LEX), na Filipinach (EP JUST), w Afganistanie (EUPOL AFG), w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL i EUSEC RD CONGO) oraz w Somalii (EUTM i NAVFOR ATALANTA), Niemcy reprezentowane są przez 400 żołnierzy, 500 policjantów oraz 117 osób cywilnych, za: *International and German Personnel in EU, UN, OSCE, NATO...*, s. 11.

⁸⁹ Niemcy zaangażowali w misję Atalanta 240 żołnierzy i fregatę „Bremen”. Szerzej: *Atalanta: Erfolgreicher Einsatz gegen Piraten vor Somalia*, Stand: 17.12.2009, <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/ESVP/ATALANTA-Uebersicht.html> [20.11.2010].

na wzmacnianiu swojej obecności personalnej w nowo tworzonej służbie⁹⁰. Ważnym aspektem oddziaływania RFN na kwestie budowania zdolności UE do zarządzania sytuacjami kryzysowymi jest polityczne wzmacnianie cywilnego komponentu w CIVCOM w Brukseli (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)⁹¹ oraz próby stworzenia na wzór niemiecki Europejskiej Pokojowej Służby Cywilnej (European Civil Peace Service).

3. Zarządzanie kryzysowe podczas prezydencji Niemiec w Radzie UE w 2007 r.

Celem prezydencji niemieckiej w pierwszej połowie 2007 r.⁹² w zakresie aktywnego zarządzania kryzysowego było wzmocnienie współpracy w tej dziedzinie z ONZ, stabilizowanie sytuacji w Libanie, uczestniczenie w negocjacjach dotyczących statusu Kosowa, poszukiwanie pokojowych rozwiązań w kwestii irańskiego programu nuklearnego, zwiększenie zaangażowania cywilnego w Afganistanie oraz wzmocnienie Unii Afrykańskiej w obszarze przejmowania odpowiedzialności za rozwiązywanie konfliktów i reagowanie kryzysowe, a także współdziałanie z nią w odniesieniu do sytuacji w Sudanie, Somalii i Demokratycznej Republice Konga.

RFN kontynuowała prace na rzecz poprawienia spójności instrumentów Wspólnoty (WPZiB i EPBiO) w zakresie zarządzania i reagowania na kryzysy. Wzmocnienie zdolności UE realizowane miało być m.in. poprzez wypracowanie procedur współpracy Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej UE i Komisji, utworzenie Centrum Operacyjnego, intensyfikację dialogu strategicznego UE-NATO oraz zapoczątkowanie od 2007 r. funkcjonowania europejskich grup bojowych szybkiego reagowania.

W trakcie prezydencji RFN musiała zmierzyć się z zadaniem koordynacji kontynuowanych przez UE operacji przewyższania kryzysów, tj. operacji w Bośni i Hercegowinie: militarnej ALTHEA oraz misji policyjnej EUPM, przygotowaniem UE do przejścia od Narodów Zjednoczonych cywilnej odpowiedzialności w obszarze policyjno-sądowniczym w Kosowie, a także kontynuować w ramach EPBiO działania stabilizacyjne w Kongu.

Podczas prezydencji nie doszło do nieoczekiwanych wydarzeń międzynarodowych, które implikowałyby konieczność podjęcia decyzji o użyciu instrumentów zarządzania kryzysowego UE. W związku z tym Niemcy mogły zrealizować swój polityczny plan w odniesieniu do tematyki zarządzania kryzysami. Polegał on na wzmocnieniu cywilnego komponentu, pogłębianiu dotychczasowego instrumentarium i rozszerzeniu jego siły oddziaływania.

W tym celu RFN prowadziła proces multilateralizacji stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi: ONZ i Unią Afrykańską oraz najważniejszymi partnerami: USA

⁹⁰ Jedno z kluczowych stanowisk w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, tj. zastępcy Wysokiego Przedstawiciela UE ds. stosunków zewnętrznych, z końcem października 2010 r. objęła Niemka Helga Schmid, pełniąca od 2005 r. funkcję dyrektora Policy Planning and Early Warning Unit w Sekretariacie Rady UE. Więcej na temat wzmacniania prezydencji niemieckiego personelu w organizacjach międzynarodowych zob.: *Deutsches Personal in der EU*, stand 23.09.2010, <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/DeutschesPersonalinEU.html> [20.11.2010].

⁹¹ J. Gryz, *Instytucje i instrumenty reagowania kryzysowego Unii Europejskiej w ramach I filaru*, [w:] *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej...*, s. 98.

⁹² „Europe – succeeding together”, Presidency Programme, 1 January to 30 June 2007, http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf [12.12.2009].

i Rosją. Działania te miały przyczynić się do wzmocnienia skuteczności unijnego zarządzania kryzysowego przez włączenie do niego podmiotów zewnętrznych. Pomiędzy ONZ a UE podpisane zostało Wspólne Porozumienie⁹³ w sprawie bilateralnej kooperacji w zakresie zarządzania kryzysowego. Przy założeniu, że UE narażona będzie w bliskiej przyszłości na konieczność zapobiegania długotrwałym konfliktom w Afryce i na Bliskim Wschodzie, porozumienie to pozwala rozszerzyć instrumentarium zarządzania kryzysami i przygotować obszar Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa do wspólnego działania z partnerami międzynarodowymi.

Ważnym efektem działań prezydencji niemieckiej w obszarze zarządzania kryzysowego było doprowadzenie do podjęcia decyzji o utworzeniu przy Sekretariacie Rady UE sztabu cywilnego, którego celem jest bardziej efektywne planowanie i zarządzanie misjami cywilnymi UE, m.in. w Afganistanie i Kosowie, oraz usprawnianie koordynacji w zarządzaniu kryzysami cywilnymi i militarnymi. Decyzja z marca 2007 r. o utworzeniu Finansowego Instrumentu Ochrony Ludności⁹⁴ nie byłaby możliwa bez intensywnych zabiegów Niemców na rzecz wzmocnienia elementów reagowania cywilnego w ramach EPBiO.

Cechą charakterystyczną politycznego działania prezydencji RFN było zaakcentowanie środków „soft power” w zakresie prewencji. Szczególna rola przypadła więc aspektowi udziału cywilnego zarządzania w rozwijaniu zdolności elastycznego reagowania kryzysowego Unii Europejskiej na nieoczekiwane wydarzenia i kryzysy. Cywilny komponent EPBiO wzmocniony został poprzez udział w negocjacjach w sprawie statusu Kosowa, przygotowanie misji cywilnej w tej prowincji, a także bliższą kooperację z NATO. W średnim okresie działania te mają zwiększyć efektywność operacji zarządzania kryzysowego w Afganistanie.

Realizacja planu niemieckiej prezydencji nie byłaby możliwa bez politycznej presji dyplomacji na podejmowanie kluczowych decyzji wykonawczych i instytucjonalnych w gremiach UE. Nie rozmach, lecz skuteczność działań stanowi o pozytywnej ocenie bilansu prezydencji RFN.

Zakończenie

Konstrukcja niemieckiego systemu zarządzania kryzysowego jest skomplikowana. Jego cechą charakterystyczną jest porównywalny schemat zarządzania sytuacjami kryzysowymi na dwóch poziomach: krajów związkowych i federacji. Współdziałają one ze sobą w sytuacjach wymagających użycia zasobów federalnych. Organy działające w ramach systemu mają jasno wyznaczone kompetencje i zadania, przy czym administracja federalna odgrywa nadrzędną rolę koordynacyjną w sytuacjach o znaczeniu państwowym.

W XXI wieku system zarządzania kryzysowego RFN przechodzi intensywne przemiany. Zwłaszcza po wydarzeniach kryzysowych z 2001 r. (terroryzm) i z 2002 r. (powódź) system zarządzania kryzysami RFN został zmodyfikowany w celu optymalizacji przepływu

⁹³ *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Brussels, 7 June 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf> [10.12.2009].

⁹⁴ Decyzja Rady z dnia 5 marca 2007 r. ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności...

informacji, operacyjnego działania właściwych organów i służb wykonawczych oraz dostosowania go do działania w warunkach międzynarodowych. Naczelną zasadą w zakresie koordynacji działań kryzysowych na poziomie federalnym jest uznanie, że w określonej sytuacji kryzysowej główną rolę odgrywa resort, który merytorycznie związany jest z występującym zagrożeniem⁹⁵.

W obliczu niemieckiej specyfiki podziału terytorialnego oraz rozdzielonych na federację i landy kompetencji administracyjnych główny problem funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w RFN dotyczy zachowania jednolitego na poziomie federacji sposobu postępowania i jednolitych procedur w sytuacjach przekraczających granice jednostek administracyjnych. Wykorzystując najnowsze technologie komunikacyjne, dąży się do usprawnienia funkcjonalności i operacyjności systemu, a także zazębienia działań na poziomie narodowym z zarządzaniem kryzysowym na poziomie europejskim.

Na ocenę instytucjonalnego wymiaru zarządzania kryzysowego w RFN ma wpływ kwestia pojmowania pojęcia „zivilen Krisenmanagement”, które opierając się na środkach i instytucjach cywilnych, a także na sieci organizacji pozarządowych, w coraz większym zakresie i coraz częściej współpracuje z Bundeswehrrą w sytuacjach rozległych katastrof naturalnych lub w ramach tzw. Amtshilfe. W obliczu narastających problemów środowiskowych i złożoności sytuacji kryzysowych przewiduje się dalszy, intensywny rozwój współpracy cywilno-wojskowej w RFN⁹⁶, a także próby przeniesienia tej koncepcji na grunt europejski.

Determinants of the crisis management system in the Federal Republic of Germany

Summary

The article presents internal and international determinants of crisis management system in the Federal Republic of Germany. The primary determinant of the organisation of the crisis management in Germany is a federal structure of the country within which the crisis response takes places on two levels: federal states and the federation. The holistic approach to the modern understanding of the safety concept, the process of European integration and the membership of FRG in international organisations influence the internationalisation of the German system, enabling the Germans to actively shape the European agenda of crisis response and management.

⁹⁵ *System des Krisenmanagements in Deutschland...*, s. 17.

⁹⁶ Beschluss Nr. 18: *Auswirkungen der geplanten Strukturreform der Bundeswehr auf den Bevölkerungsschutz in Deutschland*, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 191. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 18./19.11.2010 in Hamburg, http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_402322/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/05_IMK-Beschluss/191_20TOP_2018,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/191%20TOP%2018.pdf [30.11.2010].