

Hettyey András

## Különutas kezdeményezések: fordulat a német külpolitikában?

*Jelen írás két rövid esettanulmány (észak-iraki fegyverszállítmányok, nyugat-balkáni szerepvállalás) segítségével igyekszik a másfél éve hatalmon levő német kormány külpolitikájának egy izgalmas – mert rendhagyó – szeletét elemezni. A cikk tézise szerint az új német kormány több kezdeményezésében is megfigyelhető egy bizonyos távolodás a német külpolitika hagyományos kereteitől, különösen a „kollektív fellépés” gondolatától. Történik mindez annak a háttérben, hogy Németország tíz év alatt „Európa beteg emberéből” a kontinens politikai és gazdasági éllovasává vált. Noha Berlin a közeljövőben várhatóan ragaszkodni fog az 1990 utáni külpolitikáját meghatározó civilhatalom-koncepcióhoz, a két esettanulmány tanulsága, hogy Németország is érzékeli megnövekedett mozgásterét és erejét, és bizonyos esetekben hajlandó az eddigiekhöz képest más utakat is járni a külpolitikájában.*

### Bevezetés és kérdésfeltevés

Január végén a francia nemzetgyűlés nagy többséggel megszavazta a kormány előterjesztését, hogy Franciaország száz katonai kiképzőt küldjön az észak-iraki kurdok Iszlám Állam elleni harcának megsegítésére. A francia védelmi miniszter azt is nyomatékosította, hogy Párizs február folyamán folytatni fogja a 2014 folyamán már elkezdett fegyverszállításait az Iszlám Állam ellen harcoló kurdoknak, melynek keretében tavaly 70 millió euró értékben kaptak gépkarabélyokat, páncélozott járműveket és páncéltörő rakétarendszereket a pesmerga harcosok. A védelmi miniszter 2015. januári iraki látogatása során harciasan azzal indokolta a francia szerepvállalást, hogy „fel kell számolnunk az úgynevezett Iszlám Állam legyőzhetetlenségének a mítoszát”.

A fenti bekezdés fikció – de csak annyiban, hogy valójában nem a francia nemzetgyűlés, hanem a német szövetségi parlament alsóháza szavazta meg a kiképzők és a fegyverek küldését, és nem a francia, hanem a német védelmi miniszter, Ursula von der Leyen nyilatkozott ilyen értelemben. Ám míg Franciaország esetében egy hasonló hír nem okozna nagy meglepetést, ismerve az ország aktív kül- és biztonságpolitikáját, addig mindez a hagyományosan „békés” Németország esetében szokatlan jelenség. A közkeletű – ámde téves – vélekedés szerint Németország egy „pacifista” hatalom, amely nem vagy csak a lehető legkisebb mértékben veszi ki a részét a kül- és biztonságpolitikai válságok megoldásából.<sup>1</sup> Ha ez 1990 előtt így is volt, mára alapvetően megváltozott a német külpolitika eszköztára és mozgásteré: a mai Németország „civil hatalomként” tekint magára, amely

<sup>1</sup> Az egyik érv erre, hogy Németország más országokhoz képest kevés katonát küld békefenntartó missziókba. Ennek cáfolatát lásd Hettyey András: A vonakodó szövetséges? – Németország külföldi katonai bevetései a viták és a számok tükrében. *Külügyi Szemle*, 2014. 2. sz. 69–87. o.

ugyan elsősorban multilaterális keretekben, de olykor meglepő határozottsággal követi nemzeti érdekeiket, sőt bizonyos feltételek teljesülése esetén komoly szerepet vállal nemzetközi konfliktusok megoldásában is.

Ezen civilhatalom-koncepció egyik fontos eleme, hogy Németország a „kollektív fellépésben” hisz, vagyis (ideális esetben) kizárólag nemzetközi szervezeteken keresztül és/vagy szövetségeseivel együttműködve lép fel nemzetközi kérdésekben, a partnerekkel nem egyeztetett, unilaterális vagy „különutas” külpolitikai cselekvést kifejezetten kerüli. Mivel a civilhatalom-koncepció még napjainkban is a német külpolitika zsinórmértékéül szolgál, elvileg a mostani, 2013 szeptemberében megválasztott német kormány számára is érvényes a kollektív fellépés primátusa, amelyről nemcsak a Bundestagban van összpárti konszenzus, hanem a német kül- és biztonságpolitikai szakértői körökben és a tágabb közéletben (sajtó, NGO-k, civil társadalom) is. Mégis: jelen tanulmány tézise szerint az új német kormány több kezdeményezésében is megfigyelhető egy bizonyos távolodás ettől az oly meghatározó elvtől. Mind az iraki kurdoknak biztosított fegyverszállítás és kiképzőprogram, mind Berlin aktív nyugat-balkáni politikája bizonyos mértékben nélkülözi a hagyományos multilaterális kontextust és a szövetségeseikkel való alapos egyeztetést. E lépések kapcsán feltehető a tovább vezető kérdés is: a mostani jelenségek elszigeteltek-e vagy valóban megfigyelhető-e eltolódás a német külpolitika részéről az unilaterális külpolitikai kezdeményezések és egy összességében határozottabb, következetesebb érdekérvényesítés irányába?

Jelen írás két rövid esettanulmány (észak-iraki fegyverszállítványok, nyugat-balkáni szerepvállalás) segítségével igyekszik a másfél éve hatalmon levő német kormány külpolitikájának egy izgalmas – mert rendhagyó – szeletét elemezni. A tanulmány négy részből áll: az első fejezet egy rövid áttekintést ad az 1990 után külpolitika kereteiről, különös tekintettel a civilhatalom-koncepcióra, annak is a „kollektív fellépés” gondolatára, egyszerűsítve az új német kormány által 2014-ben indított, Magyarország számára is példaértékű „Review 2014” folyamatot is ismerteti. A második fejezet a kurd fegyverszállításokat mutatja be, felvázolva azok újszerűségét és vitatott alkotmányjogi megítélését. A harmadik fejezet az erősödő nyugat-balkáni német szerepvállalást írja le, amely bizonyos szempontból ellentétes az Európai Bizottság politikájával. A záró fejezet a felvetett kérdésekre keresi a választ, és összegzést kíván adni a német külpolitika utóbbi időben tapasztalható hangúlyeltolódásának mibenlétéről.

## I. Multilateralizmus és kollektív fellépés: a német külpolitika keretei 1990 után

Közismert és nem igényel bővebb kifejtést az 1949 utáni (nyugat-)német külpolitika által megtett sajátos út. E helyütt csak arra utalunk, hogy a történelmi meghatározottság (a Harmadik Birodalom mint az NSZK előzménye) és a részleges szuverenitás alapvetően formálta Bonn külpolitikai felfogását és akciórádiuszát.<sup>2</sup> Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az újraegyesülésig a „félszuverén” (Peter Katzenstein) Németország kül- és biztonságpolitikájára a „nagyfokú reaktív jelleg, az idealista retorika, a külső elvárásoknak

<sup>2</sup> Uo. 71. o.

való megfelelés, a nemzeti érdekek elvárásoknak történő alárendelődése, mindenfajta hatalmi és katonai érdek határozott tagadása” volt a jellemző.<sup>3</sup> Ennek a visszafogottságnak a jegyében 1990 előtt a Bundeswehr ENSZ-es békefenntartó feladatokat sem hajtott végre, a német alkotmány (azóta már akadálynak nem tartott) megkötéseire hivatkozva. A fegyveres erőket majdnem kizárólag defenzív jelleggel, területvédelmi feladatokra használták 1990 előtt, noha érdemes megjegyezni, hogy a Bundeswehr az újraegyesülésig több mint száz alkalommal hajtott végre békés célú, humanitárius jellegű műveleteket különböző katasztrófahelyzeteknél (éhínségek, földrengések).<sup>4</sup>

Az 1989–1990-ben bekövetkezett változások, Németország kétségtelen gazdasági és politikai megerősödése és az ezzel járó megnövekedett nemzetközi elvárások az országot akkor is – és mind a mai napig – két út elé állították. Az egyik a „rég”, vagyis az 1990 előtti kül- és biztonságpolitika folytatása volt a multilateralizmus középpontba helyezésével, a katonai erőszak alkalmazásától való nagyfokú tartózkodással és Németország „kereskedőállam-jellegének” (Michael Staack) hangsúlyozásával. A másik út egy „új” külpolitikai irányultságot vizionált, amely egy realista nézőpontból kiindulva azt várta Németországtól, hogy „normalizálódik”, vagyis a határozott(abb) nemzeti érdekérvényesítés útjára lép, és hasonló külpolitikát folytat, mint a vele azonos hatalommal és befolyással bíró országok (mint például Nagy-Britannia vagy Franciaország).<sup>5</sup> Ezek az elemzők azt várták Bonntól, majd Berlintől, hogy az újraegyesítést követően Európa „központi hatalma” lesz (Hans-Peter Schwarz), mivel megnövekedett mozgásteréből következően „hegemóniára vágyódik” (Gregor Schöllgen).

Az újraegyesülés idején még nem lehetett tudni, hogy az új Németország melyik utat választja. Az azóta eltelt 25 év – legalábbis a felszínen – ellentmondásos választ adott a kérdésre, hiszen a német külpolitika látszólag mindkét utat felváltva járta: hol a régi, óvatosságot kerekedett felül (öbölháború, iraki háború), hol az új, határozott felfogás (Koszovó, euróválság). Amikor például a német alkotmánybíróság 1994. július 12-én azt a döntést hozta, hogy az alkotmány nem tiltja a német fegyveres erők külföldi bevetését multilaterális keretekben, a „realisták” ujjonghattak – annál is inkább, mert azóta a német szövetségi parlament alsóháza több mint 70 alkalommal támogatta a kormány javaslatait, hogy különböző külföldi katonai missziókba német katonákat küldjenek.<sup>6</sup> Amikor viszont

3 Kiss J. László: Folytonosság a változásban – külpolitikai stratégia és nemzeti identitás a német fejlődésben. In: Kiss J. László (szerk.): *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*. Budapest, 2005, Teleki László Alapítvány, 51–159. o.

4 Hettyey: A vonakodó szövetséges... i. m. 70. o.

5 Kiss J. László: Német külpolitika és az iraki válság – változás a folytonosság útján? *Küliügyi Szemle*, 2007. 2–3. sz. 86–115. o.

6 A külföldi bevetéseket minden esetben és egyenként, egyszerű többséggel a Bundestagnak kell jóváhagynia. A bíróság tehát döntésében azt az elvet juttatja kifejezésre, hogy a Bundeswehr a „parlament hadserege” (Parlamentsarmee). Az alkotmánybíróság döntését követően az akkori parlamenti pártok között konszenzus alakult ki arról, hogy Németország katonákat küldhet ENSZ-, továbbá az ENSZ Biztonsági Tanácsa által felhatalmazott NATO-, NYEU- és EU-műveletekbe. A döntés értelmében a parlamentnek törvényt kellett alkotnia, s abban a jóváhagyás részleteit tisztáznia. Ezt a törvényt (Parlamentsbeteiligungsgesetz) végül 2005 márciusában fogadta el a Bundestag. Ez alapján a kormánynak minden tervezett külföldi akció előtt részletes javaslatot kellett beterjesztenie a parlamentnek a bevetéshez szükséges katonák számáról, azok képességeiről, a bevetés hosszáról és a várható költségekről – de csak abban az esetben, ha a művelet során a német katonák „fegyveres vállalkozásokban” fognak részt venni vagy ez várható. (Előkészítő intézkedések, valamint humanitárius és egyéb segélymissziók nem esnek a törvény hatálya alá.) A parlamentnek ugyanakkor nincsen saját kezdeményezési joga: csak elfogadhatja vagy elutasíthatja a kormány javaslatát. Ez utóbbira még nem volt példa. Lásd Hettyey: A vonakodó szövetséges... i. m. 72–73. o.

Németország 2011 márciusában – szembehelyezkedve NATO-szövetségeseivel – tartózkodott az ENSZ Biztonsági Tanács (BT) 1973. számú határozatának elfogadásától és a líbiai szerepvállalástól, a „régí” külpolitika hívei örülhettek.

Az eddig elmondottak alapján tehát az a kép rajzolódhat ki, mintha a német döntéshozók nem rendelkeznének világos, hosszú távú stratégiával, és döntéseiket vagy az éppen aktuális kormány elképzelései, vagy a nemzetközi elvárások alapján hoznák. Ez a benyomás azonban csalóka, nem felel meg a német külpolitika 1990 utáni összetett, de követhető képének, amelyben igenis kitapintható egy hosszú távú, politikai-társadalmi konszenzussal és támogatottsággal rendelkező külpolitika irányvonal – noha kétségtelen, hogy vargabetűk és ellentmondások is felfedezhetőek. Ezt a kül-, bel- és gazdaságpolitikai hitvallást, amely feloldja a „régí” és „új” külpolitika közötti látszólagos ellentmondást, a legáltalóbb kifejezéssel Hanns W. Maull írta le. Maull szerint az 1990 utáni Németország ugyanis egy „civil hatalomként” (*Zivilmacht*) értelmezhető.<sup>7</sup> Maull úgy gondolta, hogy az 1989–1990-es változások utáni Németországnak nem kell „normalizálnia”, vagyis a többi államhoz hasonlóvá válnia, hanem – éppen ellenkezőleg – meg kell őriznie saját speciális külpolitikáját abban a reményben, hogy a többi állam válik majd Németországhoz hasonlóvá. Ez a külpolitika a nemzetközi hatalom új típusa, a „civil hatalom” volt, amely olyan sajátosságokat egyesít magában, mint a „nemzetközi célok érdekében a másokkal való együttműködés szükségességének elfogadása, a nem katonai, elsődlegesen gazdasági, 'soft' hatalomra való koncentráció a nemzeti célok elérése érdekében, a katonai erőnek csupán reziduális erőként történő felhasználása, a szupranacionális struktúrák fejlesztésére való készség”.<sup>8</sup> Ami a biztonságpolitikát illeti, a civil hatalom „az erőszakkal való fenyegetést és az erőszak alkalmazását mint a külpolitikai cselekvés formáját a konfliktusok kezelésére alkalmatlannak tartja, ám végső esetben az egyéni vagy kollektív önvédelem, jogsértés esetén az ENSZ Biztonsági Tanács határozata alapján mégis elfogadhatónak tartja”.<sup>9</sup>

Jelen írás számára a civilhatalom koncepciójából a *collective actor* (kollektív aktor/fellépés) gondolata játszik kulcsszerepet.<sup>10</sup> Egy ideális civil hatalom ugyanis definíció szerint elsősorban és hangsúlyozottan vagy szövetségeseivel, vagy egy még tágabb nemzetközi együttműködés és/vagy rezsim keretében ténykedik, a partnerekkel nem egyeztetett, unilaterális és különutas külpolitikai cselekvést pedig kifejezetten kerüli. A német külpolitika tehát, ahol csak lehet, nemzetközi szervezeteken (ENSZ, NATO, EU, EBESZ, Európa Tanács, WTO, G8, G20 stb.), kollektív fellépésen keresztül igyekszik céljait elérni, az egyoldalú, „önfelhatalmazáson” alapuló külpolitikát pedig elutasítja. Ennek a kollektív fellépésnek volt ideáltipikus megvalósulása Hanns W. Maull szerint Németország külpolitikája a délszláv háború idején, amikor Bonn az Európai Közösséggel egyeztetve hozta meg minden fontos döntését.<sup>11</sup> Németországnak mint civil hatalomnak ezzel az önkorlá-

7 Noha már az újraegyesülés előtti német külpolitikára is alkalmazták ezt a kifejezést, a tudományos és közéleti diskurzusba elsősorban az 1990 utáni német külpolitika leírására vonult be. Lásd például Maull, Hanns W.: Germany and Japan: The New Civilian Powers. *Foreign Affairs*, 1990. 9. sz. 91–106. o. és Maull, Hanns W.: Deutschland als Zivilmacht. In: Schmidt, Siegmund – Hellmann, Gunther – Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden, 2007, 62–73. o.

8 Kiss J. László: Folytonosság a változásban... i. m. 138–139. o.

9 Uo. 139. o.

10 Streichert, Christine: Deutschland als Zivilmacht. *Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik*, 2005. 11. sz. 9. o.

11 Maull, Hanns W.: Germany in the Yugoslavia Crisis: From Assertiveness to Impotence. *Survival*, 1995. 4. sz. 99–130. o.

tozással a végső célja az, hogy a kollektív fellépéssel példát adjon, mintegy „ránevelje” a többi államot a kooperatív magatartásra, és így „civilizálja” a nemzetközi kapcsolatokat. „Az NSZK-nak az a tapasztalata, hogy hatalmpolitikai tartózkodása a német befolyást a nemzetközi politikában nemhogy csökkentette, hanem erősítette” – véli összefoglalóan a Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) német külpolitikával foglalkozó kiadványa.<sup>12</sup>

Azt, hogy a civilhatalom-koncepciót, ezen belül a kollektív fellépés primátusát valóban elfogadta és alkalmazza a német politikai elit, mutatja az is, hogy pártokon átívelő konszenzus alapján két feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy Németország szerepet vállaljon külföldi katonai missziókban: a műveletnek legyen ENSZ BT-felhatalmazása, valamint a műveletre egy olyan kollektív biztonsági szervezet keretén belül kerüljön sor, amelynek Németország is a tagja. (Visszakanyarodva a régi/új külpolitika vitájára, fontos megjegyezni, hogy önmagában a német katonai erő külföldi felhasználása nem bizonyíték a német külpolitika „normalizálódására”, hiszen az csak szigorú feltételek teljesülése esetén következhet be.)

A civilhatalom-koncepció és vele együtt a kollektív fellépés gondolatának elfogadottsága kifejezetten tartósnak bizonyult a német közéletben. Az 1990-es évek végére a „rég” és „új” német külpolitikát propagálók közötti vita kifulladásra, széles konszenzus alakult ki amellet, hogy Németország civil hatalom maradt az 1990 utáni változások ellenére.<sup>13</sup> Ezen az sem változtatott, hogy Németország 1999-ben ENSZ BT-felhatalmazás nélkül vett részt Szerbia bombázásában, és hogy 2001 után Németország harcolt Afganisztánban a tálibok elleni műveletekben – állapították meg egy tanulmánykötetben a német külpolitika avatott szakértői a 2000-es évek közepén.<sup>14</sup> A szakértők ugyanakkor úgy látták, hogy a német külpolitika a ráfordított csökkenő források és Németország gazdasági nehézségei miatt (munkanélküliség, lassuló gazdasági növekedés) „kiüresedett”, Németország pedig egy „bizonytalan hatalommá” vált. „Németország problémája Európában már nem az erje, hanem a gyengesége” – vonták le a következtetést a szakértők 2006-ban.<sup>15</sup>

Kilenc évvel, egy gazdasági világválsággal és egy eurózóna-krízissel később a helyzet gyökeresen megváltozott. 2004-ben a Bundestag elfogadta a munkanélküli ellátás szabályait szigorító Hartz IV-reformot, amely a szociális rendszer és a munkaerő-piaci szabályozás átalakítását célzó Agenda 2010 program egyik fő eleme volt. Ezeknek a fájdalmas, de szükséges megszorító intézkedéseknek köszönhetően helyreállt az egykori „beteg ember” Németország versenyképessége, olyannyira, hogy míg a reform bevezetése idején 5,3 millió volt a munkanélküliek száma, 2014 végére ez 3 millió alá csökkent, ami az utóbbi tíz évet tekintve a legalacsonyabb érték.<sup>16</sup> Ezzel párhuzamosan a német exportok elsősorban az Európán kívüli keresletnek köszönhetően dinamikusan nőttek, és 2011-ben rekordértéket értek el. Összességében 2004 óta a német gazdaság súlya vitathatatlanul nőtt az Európai Unión belül is: 1994–2005 között minden évben gyorsabban nőtt a brit és a

12 Deutsche Aussenpolitik. *Informationen zur politischen Bildung*, Nr. 304, 2009, bpb.de.

13 Maull, Hanns W.: Introduction. In: Maull, Hanns W. (ed.): *Germany's uncertain power: foreign policy of the Berlin republic*. Basingstoke, 2006, Palgrave Macmillan, 3. o.

14 Maull, Hanns W.: Conclusions: Uncertain Power—German Foreign Policy into the Twenty-First Century. In: Maull, Hanns W. (ed.) *Germany's uncertain power...* i. m. 273. o.

15 Uo.

16 Németország a teljes foglalkoztatottság felé tart. *hvg.hu*, 2014. 11. 20.

francia gazdaság, mint a német. Azóta, két évet leszámítva, a német gazdaság erősödött dinamikusabban.<sup>17</sup> Németország ma a világ negyedik legnagyobb gazdasága, első helyen áll az Európai Unióban, nominális bruttó hazai összterméke pedig annyi, mint Franciaország, Lengyelország, Dánia és Magyarország együttes összterméke.

Az utóbbi évek gazdasági sikerei alaposan javították Németország megítélését, egyszerűsítették a német külpolitika mozgásterét és lehetőségeit. Ma már a tudományos diskurzusban szó sincs Németországról mint Európa „beteg emberéről”, és – tekintettel Berlin határozottságára az eurózóna válsága kapcsán – egy görög vagy spanyol adófizető is alaposan meglepne, ha Németországot „bizonytalan” hatalomként állítaná be valaki. Kiss J. László szerint Berlin összességében „még előnyösebb helyzetbe került, mint a válságot megelőzően”.<sup>18</sup> Mi több, megerősödésének köszönhetően az elvárások is megnöttek Németországgal szemben: Timothy Garton Ash néhány éve nélkülözhetetlen hatalomnak (*indispensable power*) nevezte Németországot, míg a lengyel külügyminiszter, Radosław Sikorski kijelentette, hogy kevésbé fél a német hatalomtól, mint a német tétlenségtől.

Mindezek a jelzések, valamint hazájuk gazdaságának és mozgásterének a növekedése természetesen a német politikusok figyelmét sem kerülte el. A 2013 szeptemberében megválasztott új német nagykoalíciós kormány éppen ezért – legalábbis retorikájában – határozottan szakított az előző, kereszténydemokrata–liberális kormány külpolitikájával, amelyet Guido Westerwelle akkori külügyminiszter vezérlő gondolata, a „katonai tartózkodás” (*militärische Zurückhaltung*) fémjelzett. (Ez a *Spiegel* talán túlzó megfogalmazása szerint a gyakorlatban azt jelentette, hogy Németország „a partnereknek engedte át a munka kellemetlen részét”.<sup>19</sup>) A 2013. szeptemberi választást és koalíciós tárgyalásokat követően az új kormány részéről Ursula von der Leyen védelmi miniszter és Frank-Walter Steinmeier külügyminiszter több alkalommal is érzékeltette, hogy Németország külpolitikája alaposan meg fog változni, mégpedig a nagyobb aktivitás és szerepvállalás irányába.<sup>20</sup> „Joggal várják el tőlünk, hogy beavatkozzunk, és a konfliktusok kezelését lehetőségeinkkel, amilyen korán csak lehet, megkezdjük” – mondta például Steinmeier 2014 elején egy nagy figyelmet keltő interjúban.<sup>21</sup> Joachim Gauck szövetségi elnök a 2014-es müncheni biztonságpolitikai konferencián elmondott beszédében arra figyelmeztetett, hogy Németországnak „határozottabban” kellene fellépnie az EU, a NATO és az ENSZ keretein nyugvó biztonsági rendszer fenntartásában és formálásában.<sup>22</sup> A pacifista irányultságú német közvélemény körében Gauck szavai forradalmian hatottak, különösen az a gondolat, hogy Németország második világháborús felelősségét már nem lehet ürügyként felhasználni arra, hogy Berlin kimentse magát a világ problémáinak megoldásából.

A megerősödő Németország új kormánya tehát 2013-as hivatalba lépése idején komoly elvárásokkal szembesült, de – mint láttuk – maga is komoly elvárásokat ébresztett. A

17 További szempontok Németország sikeréhez: Dustmann, Christian – Fitzenberger, Bernd – Schönberg, Uta – Spitz-Oener, Alexandra: From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 2014. 28 (1). 167–188. o.

18 Kiss J. László: Hegemónia az euróválság útján, avagy a német hatalom korlátai. *MKI-Tanulmányok*, 2011. 37. sz. 2. o.

19 Die Einsatzhelfer. *spiegel.de*, 2014. 01. 26.

20 Csiki Tamás: Miért marad továbbra is visszafogott a német védelempolitika? *Nemzet és Biztonság*, 2014. 5. sz. 97–110. o.

21 Es wird zu Recht von uns erwartet, dass wir uns einmischen. *sueddeutsche.de*, 2014. 01. 30.

22 Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. *bundespraesident.de*, 2014. 01. 31.

kilátásba helyezett változások megalapozására a kormány elérkezettnek látta az időt arra, hogy egy alapos és nyílt társadalmi vitára bocsássa a német külpolitikát, annak céljait, érdekeit és lehetőségeit. Magyarország és mások számára is számára is példamutató módon az Auswärtiges Amt kimerészkedett berlini bástyáiból, és létrehozta a „Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken” (Áttekintés 2014 – A külpolitika továbbgondolása) projektet. Ennek keretében a projekt nívós honlapján ([www.review2014.de](http://www.review2014.de)) angol és német nyelven bárki tájékozódhatott a politikusok, diplomaták, külügyi és gazdasági szakértők, tudósok és újságírók megnyilatkozásairól, sőt hozzá is szólhatott a vitákhoz. A projekt keretében több tucat nyilvános konferenciát tartottak, cikkek és elemzések sora látott napvilágot, és blogot is indítottak a német külügyminisztérium tervező osztályának illetékes szervezői. A német írott és elektronikus sajtó nagy terjedelemben számol be a gondolkodási folyamat különböző állomásairól. (Érdemes megjegyezni, hogy Steinmeier szándéka nemcsak az volt a kezdeményezéssel, hogy kijelölje az új külpolitika kereteit, hanem az is, hogy a külügyminisztériumnak az elődje, Guido Westerwelle alatt megfigyelhető jelentőségvesztését megállítsa: az eurózá válságának kirobbanása óta a pénzügyminisztérium és a kancellári hivatal ugyanis az Európa-politika terén komolyan felértékelődött az Auswärtiges Amt rovására.)<sup>23</sup>

A Review 2014 kezdőpontja egy 2014 májusában tartott konferencia volt, amelyen a külügyminiszter, Frank-Walter Steinmeier is felszólalt. Az alapkérdés a külügyminiszter megfogalmazásában az, hogy mi nem működik a német külpolitikában, és mit kell megváltoztatni? Steinmeier beszédében kiemelte a McKinsey Global Institute egyik kutatását, amely szerint Németország az exportján, a migráción és nagy nemzetközi adatforgalmán keresztül a globalizáció éllovasa, így nem lehet közömbös a világ változásaival szemben. Ugyanakkor ma – a tíz évvel ezelőttihez képest – Twitteren és Facebookon keresztül sokkal hamarabb elérnek minket a világ krízisrégióiból érkező, mobiltelefonnal készített képek és videók, ami mellett a lassabban reagáló diplomácia gyengének tűnik. Németország már csak azért sem lehet közömbös a világ eseményeit illetően, mert nagyban profitál abból a szabályalapú nemzetközi rendszerből, amelyben ma élünk, és amelyet olykor fenyegetés ér – mondta Steinmeier, minden bizonnyal Oroszországra célozva.<sup>24</sup> A külügyminiszter a projekt bemutatása után azt kérte a Review 2014 résztvevőitől, hogy a projekt kilenc hónapos időtartama alatt őszintén és kendőzetlenül fogalmazzák meg véleményüket a német külpolitikáról.

Arra természetesen nincs lehetőség ebben az írásban, hogy a Review 2014 során elhangzott és papírra vetett meglátásokat mind számba vegyük. Ám három nagyobb ívű, külpolitika-szakértők (tehát nem politikusok) által megfogalmazott gondolat egyértelműen kirajzolódott a hozzászólásokból.

1. Megnövekedett mozgástere és befolyása miatt a mai Németországnak új, több és nagyobb szerepet kell vállalnia a nemzetközi rendszerben – vélik a Stiftung Wissenschaft und Politik és a German Marshall Fund kutatói egy közös pozíciópapírban, amely a két

23 Steinmeier macht Ministerium krisenfest. *faz.de*, 2015. 02. 25.

24 Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Eröffnung der Konferenz „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken” am 20. Mai 2014 in Berlin. *bundesregierung.de*, 2014. 05. 20.

vezető német külpolitikai kutatóintézet közös állásfoglalásának tekinthető.<sup>25</sup> Steinmeier szavait visszhangozva a szerzők úgy látják, hogy Németország a globalizáció egyik fő nyertese, ezért „Németországnak a jövőben a mostaninál többet kell befektetnie a számára kedvező status quo fenntartása érdekében”<sup>26</sup>

2. Németország globális szinten csak középhatalomnak tekinthető.<sup>27</sup> Éppen ezért nem vállalhat mindenhol szerepet a különböző konfliktusok megoldásában. Berlinnek elsősorban az „európai szomszédságra” kell koncentrálnia: Észak-Afrikára, a Közel-Keletre és Közép-Ázsiára már csak azért is, hogy így tehermentesítse szövetségését, az Amerikai Egyesült Államokat, amely Ázsiára fókuszál. Ez nem új keletű gondolat: Volker Perthes, az SWP igazgatója már 2007-ben úgy fogalmazott, hogy Németországnak mindig meg kell vizsgálnia, hogy egy megoldandó válság esetén mennyire érintett: „A Nyugat-Balkán államai közelebb vannak hozzánk, mint Szomália, és Észak-Afrika (...) fontosabb és közelebb van, mint Srí Lanka vagy Kelet-Timor” – írta annak idején Perthes.<sup>28</sup>

3. A német külpolitikának hitelesebbé kell válnia azokban az esetekben, amikor a szavak szintjén kiáll alapvető elvek mellett, de tettekkel nem segíti ezeket az elveket a megvalósítását. Ilyen Németország csekély szerepvállalása az ENSZ békefenntartó misszióiban. Noha Berlin minduntalan hangoztatja, hogy a negyedik legnagyobb finanszírozója az ENSZ-békeműveleteknek, de 196 ezer fős fegyveres erejéből 2015 januárjában mindösszesen 145 fő szolgált a világszervezet égisze alatt.<sup>29</sup> Hasonlóan problémás az európai védelmi politikával kapcsolatos német passzivitás is.<sup>30</sup>

A Review 2014 záró állomása egy 2015 februárjában tartott pódiumbeszélgetés volt, amelyen Frank-Walter Steinmeier összefoglalta a felülvizsgálat legfontosabb tanulságait. A külügyminiszter által levont következtetések németesen antiklimaktikusak voltak, hiszen nem tartalmaztak semmiféle radikálisan új irányt vagy tartalmat – hacsak nem tekintjük annak azt a (valószínűleg csak elkötelezett szakértőket érdeklő) külügyminisztériumi reformot, hogy a válságokra adandó gyorsabb reagálás érdekében két fősztályt összevonnak.<sup>31</sup> Akárcsak a mintegy 50 külföldi szakértő, akiket hozzászólásra felkértek, Steinmeier is úgy látta, hogy a német külpolitika hagyományos civilhatalmi keretei – multilaterális megközelítés, az egységes európai uniós fellépés előtérbe helyezése, értékalapú külpolitizálás – továbbra is érvényesek maradnak.

A külügyminiszter záróbeszédének leglényegesebb mondandója az volt, hogy a 2014-es esztendő a válságok éve volt – Ukrajna, az Iszlám Állam előretörése, az ebolajárvány és a gázai helyzet mind lekötötte a nemzetközi diplomácia figyelmét. Mi több, Steinmeier szerint a válságok száma és intenzitása várhatóan a jövőben is emelkedni fog, és ezek az

25 Stiftung Wissenschaft und Politik – German Marshall Fund: New power – new responsibility. é. n. <http://www.swp-berlin.org/en/projects/new-power-new-responsibility/the-project.html>

26 Uo. 3. o.

27 Uo. 33. o.

28 Perthes, Volker: Wie? Wann? Wo? Wie oft? *Internationale Politik*, 2007. 5. sz. 16–21. o.

29 United Nations: Monthly Summary of Contributions – 2015 January, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/jan15\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/jan15_1.pdf).

30 Perthes, Volker: Führen setzt Vertrauen voraus. *review2014.de*, 2014. 05. 08.

31 Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the closing event of 'Review 2014' A Fresh Look at German Foreign Policy. *auswaertigess-amt.de*, 2015. 02. 25.



állandó válsághelyzetek nem a kivételt, hanem a szabályt fogják képezni.<sup>32</sup> Más szóval, Németországnak nincs más választása, mint „több külpolitikát” termelni, mint eddig, még ha a keretek alapvetően változatlanok maradnak is. Éppen emiatt Németország „külpolitikai láthatósága” a következő években is várhatóan magas marad. Mindezen kihívások ugyanakkor az Auswärtiges Amt számára azt az előnyt is magával hozzák, hogy szó sincs már arról az eljelentéktelenedésről, amelynek a megállítása érdekében a német külügyminisztérium az egész Review 2014-projektet egyáltalán elkezdte – emelte ki a FAZ.<sup>33</sup>

## II. Németország és az észak-iraki fegyverszállítványok ügye: tabudöntés vagy sem?

Jelen sorok írója egy 2014-ben megjelent tanulmányban azt a tézist állította fel, hogy noha hamis az a percepció, hogy Németország más európai államokkal összevetésben nem veszi ki részét a konfliktusok megoldásából és nem küld katonákat válságövezetekbe, a részben óvatos, részben ügyetlen berlini kommunikáció miatt ez a kép még mindig sok megfigyelőben él.<sup>34</sup> A „tény jót és beszélj róla” elvet Berlin már csak azért sem alkalmazza, mert a közismerten pacifista német közvélemény nem szokta értékelní Németország külföldi katonai bevetéseit, de éppen emiatt várhatóan még sokáig fennmarad a „vonakodó szövetségesről” élő kép. Mindez azért aktuális éppen most, mert erre a túlzott szerénységre újabb bizonyíték Németország észak-iraki szerepvállalása, ami kifejezetten elsikkadt a nemzetközi médiában, noha Németország számára komoly elköteleződést, a kurdok számára pedig hasonlóan komoly segítséget jelentett.

Az észak-iraki szerepvállalás 2014 szeptemberében kezdődött, amikor a Bundestag szimbolikusan megszavazta a német kormány döntését, hogy a radikális Iszlám Állam ellen Észak-Irakban harcoló kurd pesmerga milíciának fegyveres segítséget nyújtsanak. (A Bundestag támogatásra jogi értelemben nem volt szüksége a kormánynak, hiszen csak akkor kell a parlament alsóházát megszavaztatni, ha a szóban forgó művelet során a német katonák „fegyveres vállalkozásokban” fognak részt venni vagy ez várható – ez pedig a fegyverszállítások esetében nem volt valószínű.) Érdemes kiemelni, hogy a berlini kormány annak ellenére döntött a kurdok megsegítése mellett, hogy egy 2014. szeptemberi felmérés szerint a német lakosság 58 százaléka nem támogatta a kurdok felfegyverzését.<sup>35</sup>

A segítség két részből állt. Egyrészt 70 millió euró értékben szállítottak a Bundeswehr leselejtezett eszközeiből – többek között – 8 ezer pisztolyt, 16 ezer gépkarabélyt, 40 géppuskát, 10 ezer kézigránátot, Dingo típusú páncélozott katonai járműveket, MILAN páncéltörő rakétarendszereket és löszert. Ezekon kívül sisakokat, adó-vevőket, távcsöveket és aknakereső eszközöket is kaptak a kurdok.<sup>36</sup> Másrészt a német kormány egy hat ejtőernyősből és egy szanitécből álló kontingenst is Észak-Irakba küldött, hogy a pesmerga harcosokat kiképezze az eszközök (különösen az aknakereső technika, az éjjellátók és az

32 Uo.

33 Steinmeier macht Ministerium krisenfest. *faz.de*, 2015. 02. 25.

34 Hettyey: A vonakodó szövetségés... i. m.

35 Mehrheit der Deutschen gegen Waffenlieferungen an Kurden. *wdr.de*, 2014. 09. 04.

36 Ausrüstungshilfe kurz vor dem Abflug. *tagesschau.de*, 2014. 09. 04.

adó-vevők) használatára.<sup>37</sup> Ezzel párhuzamosan a Bundeswehr 32 pesmergát képezett ki egy egyhetes kurzus keretében a frankföldi Hammelburgban, ahol a MILAN páncéltörő rakétarendszer használatát sajátították el.

A kurdoknak szállított segítség ügye Franciaországban vagy az Amerikai Egyesült Államokban valószínűleg nem keltett volna nagy hullámokat, de Németország számára a döntés egy nagyon komoly cezúrának tűnt, ugyanis – elvileg – alaptétel volt a bonni, majd berlini köztársaság számára, hogy válságövezetekbe nem szállít fegyvereket. (Ezt az elvet az 1990-es évek elején az Antall-kormány is megtapasztalhatta, amikor a délszláv háború miatt Németország nem volt hajlandó az egykori NDK hadseregéből származó fegyvereket hazánkknak átadni, mondván, hogy Magyarország is a válságövezet része.) Emiatt német ellenzéki politikusok tabudöntésként értelmezték a kurdoknak nyújtott fegyverszállítást: a Zöldek szerint például „súlyos paradigmaváltás” történt a német külpolitikában, a Die Linke egyik prominens politikusa szerint pedig „precedens nélküli” a fegyverszállítványok ügye.<sup>38</sup> Ugyanakkor a német sajtó és a biztonságpolitikai szakemberek túlnyomó többsége szerint azért nem következett be történelmi fordulat a német külpolitikában, mert Németország már korábban is szállított fegyvereket válságövezetekbe, például Izraelnek vagy Iraknak.<sup>39</sup> Mások szerint az igazi tabudöntés 1999-ben történt, amikor Szerbia bombázásában Németország is részt vett, és ezzel a német hadsereg 1945 óta első ízben lett tevékeny részese harcoknak.<sup>40</sup>

Angela Merkel a maga óvatos módján nem is ment bele ebbe a vitába, amikor szeptember 5-én a Bundestagban a fegyverszállítások mellett felszólalt. Beszédében a kancellár arra helyezte a hangsúlyt, hogy a régió „ilyen nagymértékű destabilizációja” a német biztonsági érdekekre is kihatással lehet. Mivel a német fegyverexportot szabályozó előírások csak abban az esetben engedik meg a válságövezetekbe irányuló német fegyverszállításokat, ha ez Németország biztonságának az érdekében szükséges, Tobias Borck szerint Merkel érvelése egészen konkrétan azt jelentette, hogy az Iszlám Állam térnyerése immár Németország biztonságát is veszélyezteti.<sup>41</sup> Ennek talán legfontosabb vetülete, hogy az utóbbi hónapokban mintegy 600 iszlamista fiatal hagyta el Németországot, hogy az Iszlám Államnak vagy szövetségeseinek a kötelékében Irakban és Szíriában harcoljon, sőt ezek közül a német szolgálatok szerint időközben 270 vissza is tért Németországba, komoly biztonsági kockázatot jelentve.<sup>42</sup> Ez a szám magasabb, mint valaha, ezért is figyelmeztetett március elején a rendőrszakszervezet vezetője, hogy a németországi terroristák szervezkedésével kapcsolatos információk egyre gyakoribbak és konkrétabbak.<sup>43</sup>

A szakértők kritikája ezért elsősorban nem arra irányult, hogy Németország fegyvert szállít a kurdoknak, hanem éppen ellenkezőleg: sokan azt kifogásolták, hogy a segítség nem elég átfogó. Egyesek arra hívták fel a figyelmet, hogy Németország részben a Bundeswehr által leselejtezett, részben elavult eszközöket szállít.<sup>44</sup> Mások szerint a leszállí-

37 Waffen und Ausbilder im Nordirak. *tagesschau.de*, 2014. 09. 26.

38 Tabubruch in der deutschen Außenpolitik? *Wirtschaftswoche*, 2014. 08. 24.

39 Von wegen „historische” Entscheidung. *sueddeutsche.de*, 2014. 09. 02.

40 Kontinuität der Tabubrüche. *welt.de*, 2014. 08. 28.

41 Brock, Tobias: The true surprise: Germany’s contribution to the fight against ISIS. *RUSI Analysis*, 2014. 10. 06.

42 Diese Terroristen bedrohen Deutschland. *stern.de*, 2015. 01. 29.

43 Polizeigewerkschaft: Terrorgefahr ist nicht abstrakt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2015. 03. 02.

44 Például: Bundeswehr-Resterampe für die Kurden. *zeit.de*, 2014. 08. 25.

tott eszközök mennyisége (amellyel a német védelmi minisztérium adatai szerint 4000 harcost lehet felfegyverezni) volt túl kevés, különösen annak a fényében, hogy az Iszlám Állam erői modern és nagyszámú fegyverzetrel rendelkeznek.<sup>45</sup> Marco Overhaus, az SWP elemzője arra a problémás tendenciára figyelmeztetett, hogy az afganisztáni kudarc hatása alatt a Nyugat egy hosszú távú átgondolt stratégiát és az ennek alapján végrehajtott szerepvállalást egyre több helyen, így Észak-Irakban is, fegyverexporttal akar helyettesíteni, noha közismert, hogy a fegyverszállítás a biztonságpolitika egyik legmegbízhatóbb eszköze. (Egyrészt azért, mert nem lehet kizárni, hogy a fegyverek esetleg „rossz fiúk” kezébe kerülnek majd, másrészt azt sem lehet befolyásolni, hogy a „jó fiúk” hatékonyan alkalmazzák őket.<sup>46</sup>) A szakértő szerint az észak-iraki fegyverszállítás éppen hogy nem a nagyobb német szerepvállalás bizonyítéka, hanem azt mutatja, hogy nincs belpolitikai támogatottság egy átfogó német szerepvállaláshoz, ebben az értelemben pedig a fegyverszállítás egyfajta pótcselekvésnek tekinthető, illetve annak a bizonyítását szolgálja, hogy Németország legalább *valamit* csinál az Iszlám Állam megállítására.<sup>47</sup>

Mindezek ellenére a pesmergák több alkalommal is elismerően nyilatkoztak a német fegyverszállításokról: „Nagyon hálásak vagyunk a németeknek a segítségért. A MILAN rakéták nagyon hasznosnak bizonyultak a tegnapi offenzíváknál” – nyilatkozta például októberben Zumar város elfoglalása kapcsán Maszúd Barzani kurd elnök egyik munkatársa.<sup>48</sup> Ugyanakkor hamar kiderült, hogy a német támogatás nem hoz gyökeres fordulatot a kurdok és az Iszlám Állam harcában, ezért nem volt meglepetés, hogy von der Leyen védelmi miniszter 2015. januári észak-iraki látogatása során a kurdok további és kiterjedtebb német fegyverszállításokat követeltek. Az eddigi segítség csupán „csepp volt a tengerben” – fogalmazott egy magas rangú pesmerga tiszt. Von der Leyen kifejezetten nyitott volt a kérés kapcsán, ami a német kormány 2014 decemberében hozott döntésének fényében nem volt meglepő.<sup>49</sup>

A kurdoknak nyújtott segítség kibővítéséről és német kiképzők Észak-Irakba telepítéséről ugyanis decemberben már kormánybeterjesztés született Berlinben.<sup>50</sup> Ez a javaslat egyidejűleg maximálisan 100 német kiképző Észak-Irakba (elsősorban Erbilbe) telepítését irányozta elő a kurd és az iraki hadsereg kiképzése céljából. A költségeket 33 millió euróban határozta meg a kormány. A harci cselekményekben a német katonák természetesen a mandátum értelmében nem vesznek részt, de mivel a kiképzők önvédelem céljából fel lesznek fegyverezve, és a biztonsági helyzet miatt előfordulhat, hogy önvédelem céljából használniuk is kell majd a fegyvereiket (az Iszlám Állam decemberben 40 kilométerre állt Erbilől), a Bundestagnak is rá kellett bólintania a döntésre. (Már csak azért is, mert Steinmeier külügyminiszter pártjában, az SPD-ben morgolódtak volna, ha a képviselőket kihagyják a döntésből.<sup>51</sup>)

45 Brock, Tobias: i. m.

46 Waffentlieferungen sind kein Ersatz für Sicherheitspolitik. *tagesspiegel.de*, 2014. 08. 22.

47 Uo.

48 Kurden setzen deutsche Waffen gegen ISIS ein. *bild.de*, 2014. 10. 26.

49 Kurdish peshmerga fighters ask Germany for more weaponry. *dw.de*, 2015. 01. 13.

50 Antrag der Bundesregierung: Ausbildungsunterstützung der Sicherheit skräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte, Drucksache 18/3561, 2014. 12. 17. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/035/1803561.pdf>.

51 Der lange Weg nach Arbil. *faz.de*, 2014. 12. 13.

Mielőtt azonban a Bundestag képviselői szavazhattak volna a kérdésben, komoly kételemek merültek fel a betérés alkotási jogi megalapozottságával kapcsolatban. A német Alkotmánybíróság máig is irányadó 1994-es döntése értelmében az alkotmány nem tiltja a német fegyveres erők külföldi bevetését multilaterális kontextusban: mivel Németország tagja bizonyos kollektív biztonsági szervezeteknek – ENSZ, NATO –, ezért a tagságból fakadó kötelezettségeket is vállalnia lehet és kell.<sup>52</sup> Még konkrétabban: a mindenkor német szerepvállalás egyik peremfeltétele, hogy az adott műveletre egy olyan kollektív biztonsági szervezet rendszerén belül kerüljön sor, amelynek Németország is a tagja. (A másik alapfeltétel az, hogy legyen ENSZ BT-felhatalmazása a műveletnek.)

Ugyanakkor a független szakemberekből álló Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (a Bundestag tudományos szolgálata) egy 2015. január elején készített elemzésében rámutatott arra, hogy a kurdoknak nyújtott német segítség nem teljesíti a feltételeket, mivel nincs vonatkozó ENSZ-határozat, a beavatkozás pedig nem egy kollektív biztonsági szervezet keretén belül valósul meg. A kormány betérésében hivatkozott 2170. számú ENSZ Biztonsági Tanács-határozat a szakértők szerint ugyanis nem biztosít elégséges jogalapot, mivel nem tartalmaz formális felhatalmazást az iszlámisták elleni kollektív fegyveres fellépésre. Másrészt az Amerikai Egyesült Államok által vezetett Iszlám Állam-ellenes koalíció nem tekinthető egy „kollektív biztonsági szervezet rendszerének”, hanem csupán egy „ad hoc” koalíciónak.<sup>53</sup> A német kormány ugyanakkor arra hivatkozott, hogy mind a bagdadi kormány, mind a kurd regionális kormány felkérte a nemzetközi közösséget a segítségnyújtásra. „Alkotmányjogi szempontból évtizedek óta ez a legérdekesebb bevetés” – foglalta össze a vitát a *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.<sup>54</sup>

A szakértők véleménye ellenére a Bundestag 2015. január végén nagy többséggel, 54 tartózkodás mellett 457 igen és 79 nem szavazattal fogadta el a kormány betérését az Iszlám Állam elleni határozottabb fellépésről. A CDU/CSU és SPD frakciói igennel szavaztak, nemmel minden bizonnyal a Die Linke, míg a Zöldek képviselői nagy részben tartózkodhattak – vélte a szavazás után a sajtó.<sup>55</sup> Noha Jan van Aken, a Linke frakciójának külpolitikai szakértője a parlamenti vitában a tudományos szolgálat elemzésére utalva úgy fogalmazott, hogy „a bevetés alkotmányellenes és politikailag hibás”, a kormánypártok mégis magabiztosan nyilatkoztak: Steinmeier külügyminiszter kijelentette: nem számol azzal, hogy megtámadnák a bevetést a karlsruhei szövetségi alkotmánybíróság előtt.<sup>56</sup>

A szavazással elhárult az utolsó akadály a kurdok további felfegyverzése és kiképzése előtt: utóbbi a német kiképzők kitelepítését követően márciusban el is kezdődött az észak-iraki Erbilben. Ami az újabb fegyverszállítást illeti, annak összértéke 13 millió euró lesz, és tartalmazni fog – többek között – 30 MILAN páncéltörő rakétarendszert, 4 ezer G3 gépkarabélyt, 10 géppuskát, 10 ezer kézigránátot, 10 Dingo páncélozott katonai járművet, 10 UNIMOG katonai teherautót, lőszert, távcsöveket, 6 ezer sisakot és – németes alapossággal – 5360 térdvédőt is.<sup>57</sup>

52 Hettyey András: A vonakodó szövetség... i. m. 72. o.

53 Massive Zweifel an Verfassungsmäßigkeit des Irak-Einsatzes. *welt.de*, 2015. 01. 15.

54 Bis einer klagt. *faz.de*, 2015. 01. 29.

55 Bundestag erteilt Marschbefehl in den Nordirak. *spiegel.de*, 2015. 01. 29.

56 Uo.

57 Fortsetzung der deutschen Unterstützungsleistungen für den Irak im Kampf gegen ISIS. *bundeswehr.de*, 2015. 02. 05.

Az iraki fegyverszállítványok ügyében a figyelemre méltó tényező az, hogy a jelenlegi német kormány annak ellenére hajlandó nemcsak fegyvereket, hanem ezen túlmenően német katonákat is egy válságövezetbe küldeni, hogy egyrészt nem tisztázott a szerepvállalás alkotmányjogi legitimitása, másrészt pedig a segítség nem egy klasszikus, ENSZ BT-felhatalmazáson alapuló ENSZ-, NATO- vagy EU-művelet keretében történik, hanem egy ad hoc koalíción keresztül. Ebben a koalícióban Németország bizonyos szövetségesei részt vesznek ugyan (USA, Nagy-Britannia, Franciaország), de bizonyos szövetségesek nem (Lengyelország, Magyarország, Svédország). Túlságosan messzemenő következtetéseket ebből az egyetlen szerepvállalásból természetesen nem szabad levonni, de két dolgot érdemes megjegyezni: egyrészt Németország egyáltalán nem volt rákényszerülve a kurdok megsegítésére, hiszen nem volt kötelező érvényű BT-határozat vagy NATO-döntés, amely lépéskényszerbe hozta volna Berlint. Éppen ellenkezőleg: a német külpolitika vezetői önként és nem szövetséges szolidaritásból vágtak bele a kurdok megsegítésébe. Ez a proaktív fellépés nemcsak az előző kormány külpolitikájától, hanem az 1990 utáni német külpolitika fő sodorvonalától is erősen különbözött.

Az észak-iraki fegyverszállítványok másik tanulsága, hogy ebben a kérdésben Németország nem követi a kollektív fellépés szabályát, amelynek alapfeltétele, hogy legyen egy, a fellépésre egyértelműen feljogosító ENSZ-, NATO-, EU- vagy bármilyen más nemzetközi szervezet szintű döntés. Ha elfogadjuk a Bundestag tudományos szolgáltatásának érvelését, ez a feltétel nem teljesült a fegyverszállítványok és kiképzés esetében. Igaz, a német védelmi minisztérium információi szerint a fegyverszállítványok az USA-val és a többi szövetséggel egyeztetve történnek, aminek érdekében német összekötő részleg alakult a CENTCOM-on (közel-keleti térségért felelős amerikai parancsnokság) belül.<sup>58</sup> Ettől azonban még véleményünk szerint az észak-iraki német szerepvállalás nem teljesíti a kollektív fellépés feltételét, hiszen a fegyverszállítás nem egy kollektív biztonsági szervezet keretén belül valósul meg – enélkül pedig az 1990 utáni német külpolitika még nem vállalt ilyen határozottan szerepet egy ennyire kényes biztonságpolitikai válság megoldásában.

### **III. Németország és a bővítéspolitika: diplomáciai offenzíva a Nyugat-Balkánon**

Az Európai Unió bővítéspolitikája a másik fontos külpolitikai kérdéskör, ahol markáns változás figyelhető meg a német külpolitikában az elmúlt másfél évben. A közkeletű vélekedés szerint Németország hagyományosan támogatója, sőt motorja az unió bővítésének. Így volt ez Magyarország (és a többi kelet-európai ország) esetében az 1990-es években, amikor Berlin volt a térség országainak legfontosabb partnere az EU- (és NATO-) integráció során.<sup>59</sup> Ez az állítás akkor is megállja a helyét, ha tudjuk, hogy bizonyos kérdésekben Németország kifejezetten óvatos politikát folytatott – a kelet-közép-európai munkaerő szabad áramlása terén például a legutolsó lehetséges időpontig, hét évig fenntartotta a

<sup>58</sup> FAQ zur Irak-Hilfe. *bmg.de*, 2014. 08. 31.

<sup>59</sup> Hettyey András – Tongori Zsófia: A Medgyessy-kormány külpolitikája, 2002–2004. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *A magyar külpolitika, 1989–2014*. Budapest, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 172. o.

korlátozásokat. A német támogatás még a 2007-es bővítési kör idején, Románia és Bulgária felvétele esetén is megfigyelhető volt.

2007 után azonban a bővítéspolitika terén komoly változás következett be a német felfogásban. Barbara Lippert már 2009-ben arra figyelmeztetett, hogy Németország a korábbi támogatás helyett egyre egyértelműbben a szkeptikusok táborába tartozik.<sup>60</sup> Ez a folyamat két okra vezethető vissza. Az elsőt közülük a 2007-es bővítési kör rossz tapasztalatai jelentik (Bulgáriában az igazságszolgáltatási rendszerben észlelhető korrupció, Romániában a köztársasági elnök és a miniszterelnök állandó kompetenciavitái okoztak gondot). Mindebből Berlin azt a következtetést vonta le, hogy a további bővítési körök során az eddiginél szigorúbban kell érvényt szerezni a belépési kritériumoknak, hiszen ha már belépett egy ország az unióba, nagyon nehéz korrekcióra bírni.<sup>61</sup> A másik fontos tényező a német lakosság bővítésellenessége: míg Eurobarometer-felmérések tanúsága szerint 2007 környékén még a megkérdezettek mintegy 40 százaléka pártolta a további bővítést, 2012-re ez az arány az egész unión belül az egyik legalacsonyabbra, 20 százalék alá süllyedt. Mindezt természetesen a német politika is érzékelte: a CDU (a bővítés motorjaként számon tartott Helmut Kohl kancellár pártja) 2009-es EP-választási programja például Horvátország csatlakozása után a további bővítések leállítását sürgette.<sup>62</sup> Angela Merkel is hasonló értelemben nyilatkozott 2009 márciusában.<sup>63</sup>

Mindezek fényében különösen feltűnő, hogy a 2013 szeptemberében megválasztott új német kormány a bővítéspolitika kapcsán is új hírokat pengetett az utóbbi hónapokban. Már a CDU, CSU és SPD által 2013 végén kötött koalíciós szerződésben is az olvasható, hogy a szövetségi kormány aktívan elő fogja segíteni a balkáni államok EU- és NATO-integrációját.<sup>64</sup> Az új kormány első hónapjaiban ennek jegyében nemcsak egy, a korábbiaknál pozitívabb retorika volt érzékelhető, hanem valóban komoly, jelzésértékű kezdeményezések történtek. Így például a 2004-es bővítési kör tizedik évfordulója kapcsán a Bundestagban mind Merkel, mind Steinmeier meleg hangon szólt a tíz ország akkori felvételéről, és pozitívan értékelték a bővítés Európára gyakorolt hatását is.<sup>65</sup> (Az évforduló kapcsán német gazdaságkutató intézetek több elemzése is megjelent, amelyek meggyőzően mutatták ki a bővítésnek a német gazdaságra gyakorolt kedvező hatását: többek között egymillió új munkahely jött létre Németországban.)<sup>66</sup>

A német kormány ezzel párhuzamosan a diplomáciai színtéren is komoly figyelmet szentelt a Nyugat-Balkán országainak. 2014 áprilisában az albán miniszterelnököt, Edi Ramát fogadta Merkel, egy hónappal később a pedig az új szerb miniszterelnök, Aleksandar Vučić látogatta meg a kancellárt. 2014 áprilisában Szerb–Német Fórumot alapítottak, melynek júniusi első ülésén a szerb miniszterelnök mellett a német külügyminiszter is részt vett.<sup>67</sup> Steinmeier 2014 márciusában fogadta a macedón külügyminisztert, május-

60 Lippert, Barbara: EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse. 2009, SWP-Aktuell.

61 Hettyey András: Die Dreiteilung Europas – Eine empirische Untersuchung der Unterstützung für die EU-Erweiterungspolitik. *Donau-Institut Working Papers*, 2013. 12. sz. 9. o.

62 Idézi Hettyey: uo. 12. o.

63 EU must 'consolidate' before further enlargement, Merkel says. *euobserver.com*, 2009. 03. 17.

64 Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. *cdu.de*, 115. o.

65 Erweiterung schafft Wachstum und Sicherheit. *bundesregierung.de*, 2014. 05. 09.

66 EU-Erweiterung brachte Deutschland eine Million Jobs. *focus.de*, 2014. 04. 30.

67 Forum Serbien Deutschland – Auftaktveranstaltung in Berlin. *Forum Serbien Deutschland*, 2014. 06. 30.

ban és (2015 januárjában megint) pedig Bosznia-Hercegovinát látogatta meg. Július közepén maga Merkel utazott Dubrovnikba a nyugat-balkáni államok csúcstalálkozójára, ahol kijelentette, hogy minden jelen levő államnak (az EU-tag Horvátország és Szlovénia mellett Szerbia, Montenegró, Koszovó, Macedónia, Albánia és Bosznia-Hercegovina) van csatlakozási perspektívája, és kifejezte meggyőződését, hogy a folyamat végül ezen államok uniós tagságához fog vezetni.<sup>68</sup> (A térségből Albánia, Macedónia, Montenegró és Szerbia tagjelölti státusszal rendelkezik, utóbbi kettő már a csatlakozási tárgyalásokat is megkezdte. Bosznia-Hercegovina és az EU 2008-ban írták alá a csatlakozási folyamat első lépésének tartott stabilizációs és társulási megállapodást. Ugyanez Koszovó esetén 2015-ben várható.)

A „nyugat-balkáni német nyitás” betetőzéseképp 2014 augusztusában egy nagy figyelmet kiváltó konferenciát szervezett Berlinben a német külügyminisztérium, amelyen Németország mellett Franciaország, Ausztria, az Európai Unió, a volt Jugoszláviából létrejövő hét állam és Albánia képviseltette magát állam- és kormányfői szinten. Merkel a konferencián kiemelte, hogy a kétségtelenül meglévő problémák ellenére a Nyugat-Balkán államai „komoly haladást” értek el az utóbbi években a politika és gazdaság terén. „Azt szeretnénk, ha a bővítés gyorsan haladna” – mondta a témában szokatlan határozottsággal a német kancellár.<sup>69</sup> A német gazdasági miniszter, Sigmar Gabriel ehhez azt tette hozzá, hogy „a nyugat-balkáni államok jövője az Európai Unióban van”.<sup>70</sup> A konferencia záró nyilatkozata is ebben a szellemben íródott: „A szövetségi kormány határozottan megerősíti a balkáni államok európai perspektívája melletti elkötelezettségét. A Nyugat-Balkán összes állama számára adott lesz a lehetőség az Európai Unióhoz való csatlakozásra, ha teljesítik a belépési feltételeket.”<sup>71</sup>

A 2014-es Nyugat-Balkánnal foglalkozó konferenciasorozatnak azonban még ezzel sem volt vége. Novemberben a berlini brit nagykövetség épületében Nagy-Britannia és Németország szervezésében egy újabb konferenciára került sor, amelyen az Aspen Institute meghívására Steinmeier és Philip Hammond brit külügyminiszter mellett Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Horvátország, Macedónia, Montenegró és Szerbia külügyminisztere vett részt. Ez utóbbi rendezvény elsősorban Bosznia-Hercegovinára fókuszált, Steinmeier és Hammond ugyanis egy közös tervet mutatott be, amely az ország elakadt reformfolyamatának az újraindítását célozza.<sup>72</sup>

Németország utóbbi hónapokban jól megfigyelhető nyugat-balkáni aktivizálódása nem került el a nemzetközi sajtó és elemzők figyelmét sem.<sup>73</sup> Ugyanakkor fontos látni, hogy Berlin fokozódó nyugat-balkáni szerepvállalása egy már létező külpolitikai kezdeményezéssorozatnak a folytatása. Németország ugyanis 2011 óta nagyon komoly nyomást gyakorolt Szerbiára annak az érdekében, hogy ismerje el Koszovót. Ennek a folyamatnak az volt a legfontosabb eleme, hogy Angela Merkel egyértelművé tette a szerb vezetőknek:

68 Merkel verspricht Westbalkan Unterstützung für EU-Beitritt. *welt.de*, 2014. 07. 15.

69 Berlin macht Tempo bei EU-Erweiterung. *dw.de*, 2014. 08. 28.

70 Merksels Herz für den Balkan. *zeit.de*, 2014. 08. 28.

71 Abschlusserklärung des Vorsitizes zur Konferenz zum Westlichen Balkan, 28. August 2014 in Berlin. *bundesregierung.de*, 2014. 08. 28.

72 Steinmeier and Hammond propose new start for Bosnia and Herzegovina. *auswärtiges-amt.de*, 2014. 11. 07.

73 Lásd például: In the queue. *economist.com*, 2014. 09. 27.

kockára teszik Szerbia uniós integrációját, ha nem normalizálják a viszonyukat Koszovóval.<sup>74</sup> Megfigyelők szerint Merkel fellépésének döntő szerepe volt abban, hogy Szerbia 2013 áprilisában egy történelminek nevezett megegyezés keretében rendezte kapcsolatát Prištínával. Ennek a megegyezésnek egyik eleme az volt, hogy a két ország nem blokkolja egymás uniós integrációját.<sup>75</sup>

Németország Szerbia és Koszovó egymáshoz közelítése mellett a térséget megosztó másik fontos kérdésben, a görög–macedón névvitában is újra aktivizálódni kezdett az utóbbi hónapokban. Természetesen ez a kezdeményezés is régebbre nyúlik vissza: Merkel például már 2012 februárjában, a chicagói NATO-csúcstól nem sokkal felszólította a két felet, hogy egyezzenek meg a kérdésben, mert enélkül nem lehet Macedóniát felvenni az atlanti szövetségbe.<sup>76</sup> Ugyanezt a fonalat vette fel a német kancellár dubrovnikai látogatása során is, amikor ironikusan megjegyezte, hogy „azt gondolná az ember, hogy ezt a problémát is meg lehet oldani. Németországban mindig azt mondom: a kompromisszum az, amikor utána minden érintett ugyanolyan csalódott.”<sup>77</sup> Az augusztusi berlini csúcstalálkozó zárónyilatkozata még határozottabban fogalmaz: „A résztvevők egyetértenek abban, hogy ezt a vitát minden fél kompromisszumkészségével sürgősen meg kell oldani.”<sup>78</sup> A név vita a novemberi berlini konferencián is szóba került, ahol Steinmeier türelmet kért az ügyben, mivel néha nehéz meggyőzni a partnereket a kompromisszum szükségességéről, még akkor is, ha ez az egyedül járható út.<sup>79</sup>

A német kancellár ebben a konkrét ügyben, de a Nyugat-Balkán egészére nézve is folytonosan hangsúlyozta a regionális együttműködés és megbékélés fontosságát, ami a Nyugat-Balkánnal kapcsolatos német külpolitika vezérfonala már évtizedek óta. Ennek a jegyében Merkel fő üzenete – az európai perspektíva hangsúlyozása mellett – mind Dubrovnikban, mind Berlinben a regionális (politikai, gazdasági, infrastrukturális és kulturális) együttműködés szükségessége volt, annál is inkább, mert ez meggyorsíthatja és megkönnyítheti az országok európai uniós integrációját. Obradovic-Wochnik emellett kiemeli, hogy Németország az egyik legnagyobb segélyező a Nyugat-Balkánon: a térségbe érkező EU-s források 30 százalékát a német adófizetők állják, bilaterális úton pedig Szerbiába 1,6 milliárd, Koszovóba 420 millió euró német fejlesztési segély érkezett az utóbbi 15 évben.<sup>80</sup> Tekintettel a térségből Németországba érkező nagyszámú migránsra, Berlin alapvető érdeke, hogy a Nyugat-Balkán tartósan a biztonságpolitikai stabilitás és a gazdasági fejlődés irányába mozduljon el. A segélyeken túlmenő nagyobb német szerepvállalásnak kétségtelenül fontos szerepe lenne a Nyugat-Balkánon: a munkanélküliség átlagosan 30 százalék a régióban, és az utóbbi években a nyugati befektetések is stagnáltak.<sup>81</sup>

74 Obradovic-Wochnik, Jelena: Can Germany Reconcile the Western Balkans? *American Institute for Contemporary German Studies*, Johns Hopkins University, 2014. 10. 10.

75 Uo.

76 Merkel fordert Griechenland und Mazedonien zu Kompromiss auf. *eu-info.de*, 2012. 02. 14.

77 Merkel gibt auf dem Balkan die Schiedsrichterin. *welt.de*, 2014. 07. 15.

78 Abschlusserklärung des Vorsitzes zur Konferenz zum Westlichen Balkan, 28. August 2014 in Berlin. *bundesregierung.de*, 2014. 08. 28.

79 Berlin cannot order Athens to settle name dispute. *english.republika.mk*. 2014. 11. 07.

80 Obradovic-Wochnik, Jelena: i. m.

81 Russian advances in the Balkans a cause for concern. *dw.de*, 2014. 11. 18



A legtöbb elemző egyetért abban, hogy Németország dinamikusabbá vált balkáni szerepvállalása mögött egyértelműen Vlagyimir Putyin Oroszországának agresszív külpolitikája áll, amely a Krim annexiójában és Kelet-Ukrajna destabilizációjában öltött testet 2014 folyamán.<sup>82</sup> A Balkán, lezáratlan konfliktusaival és területi vitáival, kiváló lehetőséget nyújthat Moszkva számára, hogy Európa „lágyműve” Ukrajnához hasonlóan kiélezzon ellentéteket, és a térség országait ily módon megosztva – optimális esetben – elfordítsa őket az európai és transzatlanti orientációtól. Moszkva az utóbbi években kétségtelenül nagy lendülettel igyekszik szorosra fűzni a kapcsolatait a Nyugat-Balkán államaival, különösen Szerbiával, amellyel 2013-ban egy stratégiai partnerségről szóló szerződést kötöttek.<sup>83</sup> Ugyanakkor látni kell, hogy Moszkva „terjeszkedése” a Balkán-félszigeten régi keletű, és mindaddig különösebben nem zavarta Berlint, amíg be nem következtek az ukrán események. A Krímben és Kelet-Ukrajnában zajló folyamatok azonban a jelek szerint gyökeresen más megvilágításba helyezték a német döntéshozók szemében Oroszország balkáni külpolitikáját. Ezt nagyon egyértelműen mutatta Merkel kancellár novemberben Sydneyben, az ottani Lowy Institute-ban tartott beszéde, melynek végén a pódiumbeszélgetésen a következőképp jellemezte Oroszország agresszív külpolitikájának a lehetséges következményeit: „nemcsak Ukrajnáról van szó, hanem Moldováról, Grúziáról, és ha ez így megy tovább, akkor (...) kérdésessé válhat Szerbia, a Nyugat-Balkán.”<sup>84</sup>

Németország erősödő nyugat-balkáni szerepvállalása a klasszikus diplomácia szabályai szerint tehát elsősorban Oroszország ellensúlyozását célozza azzal, hogy Berlin egyrészt bilaterális úton igyekszik megerősíteni kapcsolatait a nyugat-balkáni országokkal, másrészt pedig igyekszik egyengetni az útjukat az európai uniós integráció során. Mindez annyiban érdemel különös figyelmet, hogy a német aktivizálódás jól láthatóan nem volt egyeztetve a német külpolitika egyik hagyományos fókuszpontjával, Brüsszellel, sőt érezhetően szembe megy például az Európai Bizottság megnyilatkozásaival és politikájával. A nem sokkal előtte az Európai Bizottság elnökének megválasztott Jean-Claude Juncker 2014 júliusában ugyanis kijelentette, hogy a következő bizottság ötéves hivatali ideje alatt „szünet” lesz a bővítési politika terén, és biztosan nem fognak újabb államok csatlakozni. Juncker ezt azzal indokolta, hogy az EU-nak az előző bővítési körök által elért eredményeket kell „konszolidálnia”.<sup>85</sup> Mi több, az új bizottságban már nincs külön bővítési biztos: Johannes Hahn portfóliója az európai szomszédságpolitikára és a csatlakozási tárgyalásokra terjed ki, amely felosztás szakértők szerint azt jelenti, hogy munkája középpontjában a bővítés helyett az EU szomszédaival való kapcsolattartás lesz.<sup>86</sup> A bizottság 2014 őszi nyilvánosra hozott országértékelő jelentésében lesújtó képet festett a nyugat-balkáni országok állapotáról, jelezve, hogy egyik ország sem számíthat a tagság elérésére.<sup>87</sup>

82 Merkel Concerned about Russian Influence in the Balkans. *spiegel.de*, 2014. 11. 17.; Germany acts to counter Russia's Balkan designs. *ft.com*, 2014. 11. 27.

83 Oroszország balkáni külpolitikájáról lásd többek között: The Western Balkans Are Becoming Russia's New Playground. *carnegieeurope.eu*, 2014. 11. 24.; Russian advances in the Balkans a cause for concern. *dw.de*, 2014. 11. 18.; The U.S. Must Counter Russian Influence in the Balkans. *heritage.org*, 2014. 12. 09.

84 Nekiment Putyinnak Angela Merkel. *hvg.hu*, 2014. 11. 18.

85 My priorities, <http://juncker.epp.eu/my-priorities>.

86 Completing the EU Enlargement to the Balkans: Dancing the European Kolo. A step to the side or a step forward. *Balkan in Europe Policy Advisory Group*, 2014, 4. o.

87 Crime, media restrictions limit Balkan progress to EU: report. *reuters.com*, 2014. 10. 08.

Összességében az új bizottság munkájának első hónapjaiból az látható, hogy a Nyugat-Balkán integrációját lassítani, nem pedig gyorsítani akarják – vélik elemzők.<sup>88</sup> (Hogy Juncker kijelentésével és bizottságának politikájával ugyanakkor sokan nem értenek egyet, mutatja, hogy Stefan Füle bővítésért és szomszédságpolitikáért felelős távozó uniós biztos „populistának” nevezte az új elnök kijelentését, hiszen eleve nem volt betervezve a következő öt évben új államok csatlakozása.<sup>89</sup> Federica Mogherini, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője megválasztása után – komoly kontrasztként Juncker szavaival – szintén kifejezetten pozitívan nyilatkozott a bővítés folytatásának a fontosságáról.<sup>90</sup>)

Mindezek fényében azt az állítást is meg lehet kockáztatni, hogy a német külpolitika szándéka az ismertetett nyugat-balkáni diplomáciai offenzívájával nemcsak az, hogy Oroszország térnyerése ellen hasson, hanem az is, hogy Brüsszel elutasító politikáját is ellensúlyozza, és fenntartsa az érintett államokban az európai integráció melletti elkötelezettséget, amelynek alternatívája csak egy orosz orientációjú külpolitika lehet. Mindez annyiban figyelemreméltó, hogy ellensúlyozni a nemzetközi politikában általában olyan szereplőket szokás, akik legalábbis nem szoros, stratégiai partnerei az adott országnak (mint Németországnak az EU), hanem kihívók vagy spoilerrek.<sup>91</sup> Markáns nyugat-balkáni fellépését Berlin tehát nemcsak hogy nem egyeztette a bizottsággal, hanem explicit módon szembemegy vele – ez pedig egy markánsan más külpolitikai fellépés, mint amit a civilhatalom-konceptió kollektív fellépés kritériuma sugallna. A dolog ironiája, hogy Németország úgy igyekszik erősíteni egy európai uniós szakpolitikát és annak vonzerejét, hogy ennek érdekében még az Európai Unió egyik intézményével is hajlandó szembeszállni.

## Összefoglalás

A nyugat-balkáni és iraki német szerepvállalás, mint láttuk, más feltételek mellett és más körülmények között zajlik, mint azt a német külpolitika esetében általában megszokhattuk, és mint azt a civilhatalom-konceptió sugallná. Egyrészt Németország mindkét esetben nagy határozottsággal politizál céljai elérése érdekében, másrészt Berlin részben vagy egészen lemondott a kollektív fellépésről. Mi több, Németország nem volt lépéskényszerben egyik esetben sem, hanem önmaga döntött a nagyobb szerepvállalás mellett. Bár részletesen nem tudunk kitérni rá, de hasonló határozottságot lehet látni Németország ukrainai szerepvállalása kapcsán is. Itt a kollektív fellépés háttérbe szorulása (legalábbis részben) szintén megfigyelhető: noha Berlin névleg az Európai Unió nevében és a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül lép fel Ukrajnában, a percepció egyértelműen az, hogy Angela Merkel és Németország van a vezetőülésben – s ez még akkor is igaz, ha Németország szorosan egyeztet az unióval és a fontosabb tagállamokkal az ukrán kérdésben.<sup>92</sup> Emellett Németország a korábbinál nagyobb figyelmet szentel a keleti partnerségnek, megpályázta (és meg is kapta) a 2016-os EBESZ-elnökséget is, az pedig már köz-

88 Completing the EU Enlargement to the Balkans... i. m. 4. o.

89 In the queue. *economist.com*, 2014. 09. 27.

90 Mogherini backs Western Balkan enlargement. *euobserver.com*, 2014. 09. 02.

91 Lásd Németország szövetségi rendszerét e hármas (szövetségesek–kihívók–spoilerrek) felosztás alapján: New power – new responsibility... i. m. 31. o.

92 Lásd például Ukraine crisis: Leaders plan new Minsk peace talks. *bbc.com*, 2015. 02. 08.

helyszáma megy, hogy az eurózóna mediterrán államainak a szanalása kapcsán Berlin álláspontját nem lehetett megkerülni. Nem véletlen, hogy Németország felértékelődése és az utóbbi időben tapasztalható nagyobb határozottsága domináns téma lett a kül- és biztonságpolitikai szakértők között.<sup>93</sup>

Természetesen korábban is volt már példa unilaterális és határozott német külpolitikai lépésekre. Ilyen volt például a 2005-ös Északi Áramlat (Nord Stream) szerződés Németország és Oroszország között, amely kivívta Brüsszel és a szoros szövetségesnek számító Lengyelország rosszállását. Anne-Marie Le Gloanec szerint szintén különutas lépés volt a német energetikai fordulat (*Energiewende*), hasonlóképpen Németország tartózkodása az ENSZ BT-ben 2011-ben Líbia kapcsán.<sup>94</sup> Mindkét lépés váratlan volt a partnerek számára, mivel a német fél nem egyeztetett a döntéshozatal előtt. Azt is látni kell, hogy a két ismertetett esetben Berlin nem folytatott teljesen különutas politikát: az Iszlám Állam ellen valóban létezik egy széles körű nemzetközi összefogás, az ENSZ BT pedig határozatban szólította fel a tagállamokat az iraki kormányzat megsegítésére. A Nyugat-Balkán esetében Berlin egy közösségi politika, a bővítéspolitikát folytatása és megerősítése érdekében lép fel, és nem (kizárólag) saját befolyását igyekszik növelni. Az sem meglepő, még kevésbé elítélendő, hogy a 80 milliós Németország önálló kezdeményezésekkel lép fel a nemzetközi politikában, hiszen mindig is létezett multilaterális kereteken kívüli német külpolitika is. Azt azonban mégis meg lehet figyelni az ismertetett két esettanulmány kapcsán, hogy Berlin az eddigieknél „rugalmasabban” kezeli a kollektív fellépés egyébként igen szigorú feltételének a teljesülését.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy Németország mozgásteré és lehetőségei kibővültek, ezzel párhuzamosan pedig megnőtt a globális kihívások száma is, amire Berlinnek és partnereinek válaszokat kellett találniuk. A német külpolitika pedig mind Észak-Irak, mind a Nyugat-Balkán kapcsán csupán ennek a feladatnak igyekezett határozottan megfelelni. Az újszerű mindebben az volt, hogy Berlin olyan módon alakította külpolitikáját, ahogy korábban nem volt jellemző: kész volt a hagyományos keretek/partnerek (Észak-Irak esetében a NATO vagy az ENSZ, Nyugat-Balkán esetében a bizottság) nélkül, sőt részben ellenében fellépni. Talán összességében leszűrhető az a tanulság, hogy Németország is érzékeli megnövekedett mozgásterét és erejét, és bizonyos esetekben hajlandó az eddigiekhez képest más utakat is járni a külpolitikájában.

Jelen tanulmány másik kérdése úgy szól, hogy az ismertetett esettanulmányok alapján megfigyelhető-e a német külpolitika részéről eltolódás az unilaterális külpolitikai kezdeményezések és egy összességében határozottabb, következetesebb érdekérvényesítés irányába. A két vizsgált eset ugyan figyelemreméltó, de nem tűnnek egy átfogó nagy stratégia részének: Berlin a közeljövőben várhatóan nem fog eltérni a hagyományos külpolitikai irányától és a civilhatalom-koncepciótól, már csak azért sem, mert ezt nem támogatná a német közvélemény és a pártok sem. Berlin *bizonyos esetekben* hajlandó lesz új utakat járni a külpolitikájában, de a civilhatalmi koncepció és vele együtt a kollektív fellépés primátusa – egyelőre legalábbis – minden bizonnyal meghatározó marad a német külpolitikában.

93 Lásd például Germany Emerges. *stratfor.com*, 2015. 02. 10.

94 Keine Brücke zwischen Ost und West. *review2014.de*, 2014. 06. 02.