



Polityka europejska nowego rządu RFN

Melchior Szczepanik

Umowa koalicyjna zaprezentowana 24 listopada br. przez socjaldemokratów, liberałów i Zielonych wyraża zdecydowane poparcie dla zacieśniania integracji europejskiej. Sugeruje również, że nowy rząd będzie inicjował i kształtował decyzje wspólnotowe aktywniej niż gabinet Angeli Merkel. Koalicjanci zapowiedzieli ambitną politykę klimatyczną, budowę strategicznej suwerenności i wprowadzenie nowych źródeł dochodu UE. Rysuje się także szansa na porozumienie między unijną Północą o Południem w kwestii reformy reguł fiskalnych.

Szefem rządu będzie socjaldemokrata Olaf Scholz, były minister finansów. Na tym stanowisku zastąpi go przewodniczący liberałów (FDP) Christian Lindner. Ważne z punktu widzenia polityki europejskiej resorty spraw zagranicznych, gospodarki i klimatu oraz rolnictwa obsadzą Zieloni.

Reguły fiskalne i budżet. Ministerstwo finansów obejmie co prawda przedstawiciel promującej restrykcyjną politykę budżetową FDP, lecz umowa pokazuje gotowość do kompromisu w zakresie [reformy reguł fiskalnych](#), wychodząc naprzeciw oczekiwaniom państw Południa Europy. Partnerzy koalicyjni stwierdzili, że reguły mają służyć nie tylko zapobieganiu nadmiernemu zadłużaniu się państw członkowskich, lecz także sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i zielonym inwestycjom. Oznacza to, że nowy rząd może przystać na spowolnienie tempa redukcji znacznych długów państw Południa.

Zwolennicy integracji dostrzegają ponadto w umowie szansę na ponowne wykorzystanie wspólnego długu. Choć fundusz odbudowy Next Generation EU (NGEU) został określony jako instrument tymczasowy, nie jest wykluczona kolejna inicjatywa tego rodzaju, np. w celu wsparcia zielonej i cyfrowej transformacji po wykorzystaniu środków z NGEU (mają zostać przekazane państwom do 2023 r. i wydane do 2026 r.). W umowie podkreślono także, że spłata długu zaciągniętego na poczet NGEU nie może doprowadzić do ograniczenia budżetu wspólnotowego. Rząd Scholza będzie więc działał na rzecz rychłego stworzenia [nowych źródeł dochodu UE](#).

Klimat. Na poziomie krajowym koalicjanci zapowiedzieli przyspieszenie rozwoju energetyki odnawialnej i szybsze odejście od węgla. Może to oznaczać podobne nastawienie nowego rządu podczas negocjacji unijnego [pakietu „Fit for 55”](#). Koalicjanci zapowiedzieli m.in. poparcie dla proponowanego przez KE włączenia do unijnego systemu handlu emisjami (ETS) paliw wykorzystywanych w transporcie i ogrzewaniu budynków, a także działania na rzecz wprowadzenia minimalnej ceny emisji. Rząd będzie zabiegał, by wiążące zobowiązania dotyczące klimatu i ochrony środowiska znalazły się w porozumieniach handlowych zawieranych przez Unię.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Podkreślając odpowiedzialność Niemiec za losy Europy i świata, koalicjanci zapowiedzieli bardziej aktywną i pryncypialną politykę zagraniczną oraz wzmocnienie jej wspólnotowego wymiaru. Prawa człowieka będą ważnym punktem odniesienia, szczególnie w relacjach z Chinami i Rosją, a obrona demokracji została wymieniona wśród „najważniejszych wyzwań naszych czasów”, podobnie jak zielona transformacja i cyfryzacja. Koalicjanci zaznaczyli jednak równocześnie gotowość do współpracy z oboma państwami. Chiny określono jako partnera, konkurenta i systemowego rywala, zgodnie z [podejściem zaprezentowanym przez Komisję Europejską \(KE\) w 2019 r.](#) Polityka wobec tego państwa ma być prowadzona na podstawie uzgodnień transatlantycznych. Symbolem ewolucji stanowiska jest uznanie, że ratyfikacja [umowy inwestycyjnej](#), zawartej w grudniu ub.r. pod naciskiem Niemiec, nie jest obecnie możliwa. Wśród czynników

wpływających na relacje z Rosją wymieniono interesy państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wzmocnieniu pozycji Wspólnoty w relacjach międzynarodowych ma służyć budowanie jej strategicznej suwerenności (w umowie ten termin zastępuje używaną w dokumentach unijnych „autonomię”). Koalicjanci podkreślili w tym kontekście zwiększanie potencjału i samowystarczalności Unii w takich dziedzinach jak energetyka, zdrowie, technologie cyfrowe i dostęp do surowców.

Koalicjanci są przychylni ściślejszej współpracy państw członkowskich w polityce obronnej (w postaci m.in. rozwijania zdolności wojskowych, szkoleń i prowadzenia misji). Zaznaczyli jednak, że kooperacja powinna zapewnić interoperacyjność i komplementarność struktur unijnych z siłami NATO.

Migracje. Umowa koalicyjna wzywa do reformy unijnej polityki azylowej. Nowy rząd będzie skłonny działać w formacie koalicji chętnych, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie akceptują udział w kwotowym systemie podziału azylantów. Ważnym elementem polityki migracyjnej mają być umowy z państwami pochodzenia. Koalicjanci liczą, że pozwolą one na lepszą kontrolę ruchów migracyjnych, a w konsekwencji uczynią Unię odporną na szantaż państw trzecich, które wykorzystują migrantów jako formę nacisku. Wskazano także na konieczność wyeliminowania przypadków łamania praw migrantów na granicach Unii w postaci tzw. push-backów.

Instytucje i praworządność. Koalicjanci podkreślili, że długoterminowym celem procesu integracji Unii jest stworzenie państwa federalnego, zdecentralizowanego i wykorzystującego zasadę pomocniczości. By tak się stało, konieczna jest zmiana traktatów. W związku z tym [Konferencja o przyszłości Europy](#) ma przekształcić się w zgromadzenie przygotowujące odpowiedni projekt. Zawarte w niemieckiej umowie koalicyjnej propozycje reform instytucjonalnych pokrywają się z prezentowanymi od kilku lat przez zwolenników federalizacji. Są to: ostateczne odejście od jednomyślności (obowiązuje jeszcze np. w polityce zewnętrznej i kwestiach podatkowych) na rzecz większości kwalifikowanej, wprowadzenie ogólnoeuropejskiej listy w wyborach do Parlamentu Europejskiego i mechanizmu *Spitzenkandidaten*.

Partie wezwały KE do bardziej zdecydowanego wykorzystania instrumentów ochrony praworządności w UE, w tym mechanizmu warunkowości, który umożliwia wstrzymanie wypłaty środków unijnych w przypadku stwierdzenia naruszeń. Podkreślono również, że nowy rząd nie zaakceptuje przekazania środków z funduszu odbudowy państwom oskarżanym przez Komisję o naruszanie niezależności sądownictwa.

Wnioski. Choć nie ma mowy o radykalnym zwrocie, kilka elementów umowy koalicyjnej stanowi odejście od polityki rządu Merkel. W kwestii przyszłości Europy nastawienie na stopniowe zmiany ustępuje miejsca jednoznaczному dążeniu do pogłębienia integracji. Większa elastyczność w kwestii reguł fiskalnych może odblokować ten kluczowy dla przyszłości gospodarki UE temat. W polityce zewnętrznej koalicjanci planują bardziej zdecydowaną promocję unijnych wartości i celów w zakresie praw człowieka, zrównoważonego rozwoju, ale także standardów gospodarczych (handel, technologie cyfrowe). Realizacja tych ambicji oznaczałaby inne rozłożenie akcentów niż w przypadku polityki Merkel, krytykowanej za nazbyt merkantylne podejście i pobłażliwość wobec autorytarnych przywódców.

Zamierzenia przyszłego rządu – zaangażowanie na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz wzmocnienia autonomii strategicznej Unii – współgrają z kluczowymi celami KE. Pozytywnie rysują się także perspektywy współpracy tandemu francusko-niemieckiego, choć pewnym rozczarowaniem dla prezydenta Emmanuela Macrona może być wstrzeźliwość koalicji w kwestii budowania unijnej autonomii w polityce obronnej.

Prawdopodobieństwo realizacji zmian instytucjonalnych jest ograniczone, gdyż wymagają one jednomyślnej zgody członków Unii. Propozycja dyskusji o zmianie traktatów zostanie zapewne przyjęta, ale większość państw będzie nalegać, by główną rolę w debacie odgrywali przedstawiciele rządów.

Opozycja wobec redukcji kolejnego wieloletniego budżetu UE, nastawienie na obronę multilateralizmu w ścisłej współpracy z USA, a także podkreślenie roli NATO jako fundamentu bezpieczeństwa europejskiego – to elementy umowy koalicyjnej bliskie postulatami promowanym przez Polskę. Rząd RP nie popiera jednak niemieckich propozycji reform instytucjonalnych. Stanowisko koalicji w kwestii praworządności zmniejsza z kolei prawdopodobieństwo uzyskania przez Polskę pozytywnej opinii KE i zgody Rady UE na wykorzystanie środków z funduszu odbudowy bez wprowadzenia zmian w sądownictwie, które byłyby zgodne z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE. Polska może liczyć, że rząd Scholza będzie przychylny zwiększaniu unijnego wsparcia dla tych państw, w których miksie energetycznym dominują paliwa kopalne, a wdrażanie pakietu „Fit for 55” może spowodować znaczne koszty społeczne. Punktem spornym będzie jednak kwestia finansowania ze środków wspólnotowych rozwoju energetyki nuklearnej, czemu [sprzeciwiają się i obecny rząd](#), i powstająca koalicja. Choć FDP i Zieloni wyrażali krytyczne opinie o gazociągu Nord Stream 2, brak wzmianki na ten temat w umowie koalicyjnej sugeruje, że nowy rząd nie podejmie działań mogących zablokować ten projekt.