

Niemcy wobec Brexitu: powrót sporu o Europę dwóch prędkości

Kamil Frymark, Konrad Popławski

W reakcji na Brexit doszło do wyraźnego sporu w koalicji rządzącej w Niemczech o sposób dalszego postępowania w UE. Socjaldemokraci, motywowani względami kampanii wyborczej przed odbywającymi się za rok wyborami do Bundestagu, dążą do budowy „twardego jądra” i pogłębienia integracji UE w dziedzinie bezpieczeństwa, polityki migracyjnej i obszarze unii walutowej. Decydujący głos będzie jednak należał do kanclerz Angeli Merkel, która opowiada się za spójnością UE w negocjacjach nad przyszłą współpracą z Wielką Brytanią, a także zajmuje pozycję wyczekującą, do czasu aż nowy brytyjski rząd rozpocznie procedurę wyjścia z UE zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Merkel będzie zapewne dążyła do zaproponowania Brytyjczykom twardych warunków – gorszych od tych, jakie mają będąc członkiem UE. Zarazem będzie starała się utrzymać silne więzi gospodarcze Wielkiej Brytanii z UE, aby ograniczyć straty mocno powiązanej z brytyjską gospodarką niemieckiej.

Podziały w rządzie federalnym

W odpowiedzi na referendum w Wielkiej Brytanii politycy SPD zareagowali bardzo szybko i zaproponowali plan reformy UE i pogłębienia integracji. Kanclerz Angela Merkel zajęła zaś postawę reaktywną i czeka na decyzję rządu Wielkiej Brytanii w sprawie rozpoczęcia procesu wychodzenia z UE (zob. Aneksy).

SPD poprzez aktywność w polityce europejskiej dąży do wzmocnienia swojej słabej pozycji na wewnątrzniemieckiej scenie politycznej, a kryzys wywołany przez Brexit chce wykorzystać w kampanii przed wyborami do Bundestagu w 2017 roku. Dla socjaldemokratów, notujących w sondażach najgorsze wyniki poparcia od 1990 roku (ok. 20%), polityka zagraniczna jest jednym z niewielu obszarów, w których wyraźnie różnią się od chadeków. Obie partie mają odmienne stanowiska m.in. w sprawie sankcji wobec Rosji i rozszerzenia zaangażowania NATO na flance wschodniej. Cele SPD są zbieżne z interesami socjalistów francuskich, którzy przygotowują się do wyborów prezydenckich we Francji w 2017 roku, a także części polityków w Brukseli, która uznaje Brexit za szansę na pogłębienie integracji UE. Niebezpiecznym z punktu widzenia Europy Środkowej elementem tych propozycji jest zamknięcie debaty o przyszłości UE w gronie państw założycielskich wspólnoty, rozszerzonym ewentualnie o strefę euro. Jednym z głównych punktów propozycji jest wprowadzenie obowiązkowego podziału migrantów między państwami, co nie znajduje akceptacji państw środkowoeuropejskich.

Kancelarz Merkel ma zupełnie inne cele. Po licznych nieudanych próbach podjęcia głębszych reform strefy euro, nie jest ona wcale przekonana o konieczności integracyjnego skoku, preferując metodę małych kroków i umów międzyrządowych zamiast otwierania traktatów. Z perspektywy Urzędu Kanclerskiego państwa Europy Południowej, które mogłyby wesprzeć koncepcję pogłębiania integracji, nie wydają się wygodnym partnerem dla Niemiec, gdyż oczekują transferów finansowych z RFN w obliczu wciąż niestabilnej sytuacji budżetowej. Budowanie „twardego jądra” Europy mogłoby odseparować Niemcy od szybko rozwijających się regionów, takich jak Europa Środkowa, Skandynawia czy Wielka Brytania, z którymi gospodarka niemiecka jest silnie powiązana i które wspierają wolnorynkowy model UE.

Reakcje w Niemczech

W niemieckiej prasie różnie jest interpretowany wynik brytyjskiego referendum (wyraz konstruktywnej krytyki, symbol sprzeciwu wobec elit, triumf populizmu). Dominuje jednak przekonanie, że jest on przejawem kryzysu UE, w obliczu którego ważne jest utrzymanie jej jedności. Widoczne jest oczekiwanie, że Niemcy będą pełnić rolę lidera w wyprowadzaniu Unii z kryzysu, okazując przy tym więcej empatii wobec Wielkiej Brytanii i pozostałych państw UE.

Wszystkie frakcje w Bundestagu wezwały do zmian w UE, różnią się jednak w ocenie, w jakim kierunku mają one zmierzać. Z jednej strony politycy chadecki domagają się zakończenia „centralizmu” Brukseli oraz reform pobudzających wzrost gospodarczy. Z drugiej strony partie lewicowe i Zieloni chcą poszerzenia uprawnień Parlamentu Europejskiego i wzmocnienia praw socjalnych obywateli. Na niemieckiej scenie politycznej, bez względu na przynależność partyjną, przeważa rozczarowanie decyzją Brytyjczyków oraz obawa przed powrotem do Europy „państw narodowych” (m.in. Volker Kauder z CDU; Dietmar Bartsch z Lewicy). Z sondaży wynika jednak, że UE cieszy się wśród Niemców dużym poparciem (82% opowiada się za pozostaniem w UE, ośrodek Forsa, 27.06).

Rozpoczęta w wyniku brytyjskiego referendum debata nad przyszłością UE oraz trwająca w Niemczech kampania przed wyborami do Bundestagu, zaplanowanymi na jesień 2017 roku, będzie korzystna dla Alternatywy dla Niemiec (AfD), której obecne sondaże dają poparcie 11–14%. Wynik referendum partia odczytuje jako potwierdzenie jej dotychczasowej eurosceptycznej retoryki. Domaga się radykalnych reform UE, które zmierzać miałyby wyłącznie w kierunku wzmocnienia gospodarczego wymiaru integracji. AfD nie ma jednak spójnego stanowiska w sprawie przyszłości Niemiec w UE, a część członków zapowiada postulat wyjścia Niemiec z Unii (zainicjowanie referendum ogólnoniemieckiego wymagałoby jednak zmiany konstytucji).

Scenariusze dalszych działań Niemiec

Obecnie można sobie wyobrazić trzy główne modele dalszych działań Niemiec, których realizacja będzie uwarunkowana sytuacją gospodarczą w UE, nastrojami w państwach najbardziej eurosceptycznych, a także stanowiskiem rządu w Londynie. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) przewiduje możliwość wyjścia państwa członkowskiego z UE. W takim

przypadku na podstawie art. 50 TUE musi nastąpić notyfikacja zamiaru wystąpienia Radzie Europejskiej, po czym mają miejsce dwuletnie negocjacje o przyszłych stosunkach (o ile wszystkie pozostałe państwa UE nie wyrażą zgody na przedłużenie negocjacji). W przypadku fiaska negocjacji wszelkie dotychczasowe regulacje prawne pomiędzy UE a państwem członkowskim przestają obowiązywać.

Nowy brytyjski rząd, decydując się na formalne uruchomienie procesu wyjścia z UE, będzie miał więc tylko dwa lata na ustalenie warunków współpracy z UE. Kanclerz Merkel zajmie zapewne twarde, ale konstruktywne stanowisko wobec Londynu i będzie dążyła do zawarcia umowy stowarzyszeniowej, która ograniczyłaby straty gospodarcze RFN, silnie powiązanej handlowo i finansowo z Wielką Brytanią. Wyzwaniem dla Merkel będzie ograniczenie ryzyka dalszej dekompozycji UE poprzez zaproponowanie reform UE, które nie prowadziłyby do dalszych podziałów. Merkel chciałaby także uniknąć zmian w traktatach UE, a jedynie zaproponować symboliczne korekty, np. poprzez zwiększenie środków pomocy z planu Junckera dla najsłabszych gospodarczo państw UE, wzmocnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i wojskowego, a także (ograniczonych) reform gospodarczych. Pozwoliłoby to Berlinowi zachować kontrolę nad procesem uzdrawiania unii walutowej, aby nie nabrała ona charakteru unii transferowej finansowanej przez Niemcy. Merkel mając naprzeciwko siebie największe państwa strefy euro i niemieckich socjaldemokratów potrzebowałaby w tych działaniach wsparcia państw o bardziej wolnorynkowym nastawieniu, np. z Europy Środkowej.

Realizacja scenariusza pozostania Wielkiej Brytanii w UE – którego nie można wykluczać, biorąc pod uwagę choćby wypowiedzi niektórych brytyjskich polityków – wiązałaby się nie tylko z konciliacyjną postawą nowego rządu w Wielkiej Brytanii, ale także przekonaniem przez kanclerz Merkel partnerów z UE do uwzględnienia choćby w ograniczonym zakresie postulatów Londynu (np. zmniejszenia migracji do Wielkiej Brytanii). Musiałaby też pojawić się wyraźna wola ze strony społeczeństwa brytyjskiego do pozostania w UE, w wyniku nowych wyborów do parlamentu lub też ponownego referendum dotyczącego wyjścia z UE.

Merkel mogłaby wówczas zgodzić się na skorzystanie z art. 48 Traktatu o UE i renegocjacji traktatów unijnych. Nie ma wątpliwości, że Londyn musiałby zapłacić za takie rozwiązanie np. rezygnacją z rabatu brytyjskiego i zwiększeniem składek do UE, w przeciwnym bowiem razie otrzymałby lepsze warunki współpracy w wyniku referendum, co byłoby argumentem dla ugrupowań eurosceptycznych w innych państwach. Merkel mogłaby zgodzić się na te działania, dochodząc do wniosku, że Wielka Brytania zapłaciła już wystarczającą cenę, a wspólnota będzie zbyt osłabiona w przypadku Brexitu. Taki scenariusz minimalizowałby ryzyko kryzysu finansowego w odrabiającej powoli straty gospodarcze strefie euro.

Nie można jednak także wykluczyć znaczącego pogłębienia kryzysu politycznego i gospodarczego w UE, grożącego jej postępującym rozpadem. W takim wypadku możliwe jest narzucenie narracji przez Brukselę i europejskich socjaldemokratów z Francji, Niemiec i Włoch, że za kryzys polityczny w UE i Brexit odpowiada zbyt mały stopień integracji jej państw członkowskich, a także rozszerzenie UE na Wschód. Wiązałoby się to jednak z podważeniem politycznego przywództwa Merkel w UE. Kanclerz byłaby obwiniona za brak koncepcji głębszej reformy UE i za doprowadzenie Europy Południowej do kryzysu ekonomicznego poprzez forsowanie polityki oszczędności. W takim wypadku plan opracowany przez Steinmeiera i Ayraulta mógłby się stać punktem odniesienia procesu

pogłębiania integracji głównie w ramach państw unii walutowej. Zakładałby on zapewne zwiększenie jej finansowania przez Niemcy, np. poprzez stworzenie oddzielnego budżetu strefy euro. Społeczeństwo niemieckie musiałoby zostać przekonane do takich działań argumentem, że jest to jedyny sposób na zapobiegnięcie rozpadowi UE.

Aneks 1

Stanowisko kanclerz Merkel

Kanclerz Merkel przedstawiła swoje stanowisko w trakcie spotkania z prezydentem Francji François Hollande'em i premierem Włoch Matteo Renziem (27 czerwca) oraz wystąpienia w Bundestagu (28 czerwca). W oświadczeniu po spotkaniu z przywódcami Francji i Włoch znalazły się bardzo ogólne propozycje dotyczące pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i konkurencyjności gospodarki, które nie budzą kontrowersji w państwach UE. W Bundestagu Merkel podkreśliła natomiast, że należy respektować decyzję Brytyjczyków. Zaznaczyła, że pojawiające się propozycje zarówno głębszej integracji, jak i ograniczenia władzy UE są elementem bieżącej dyskusji i jako takie „godne uwagi”. Podkreśliła jednocześnie, że priorytetem całego rządu będzie jedność UE.

Kanclerz wskazała na kolejne kroki, które powinny zostać podjęte:

- Wielka Brytania musi przedstawić propozycje, jak chce kształtować dalsze relacje z UE; powinna notyfikować zamiar wystąpienia z UE zgodnie z art. 50 TUE – dopiero po jego zgłoszeniu UE przystąpi do negocjacji;
- decyzję o kształcie przyszłych stosunków UE–Wielka Brytania będą podejmowały wszystkie państwa członkowskie; rząd RFN będzie zabiegał szczególnie o interesy niemieckich obywateli, w tym niemieckich przedsiębiorców;
- Wielka Brytania po wyjściu otrzyma gorsze warunki dla rozwoju stosunków ekonomicznych z UE niż jako członek UE;
- w negocjacjach o dostępie do unijnego rynku przez Wielką Brytanię muszą zostać zagwarantowane cztery swobody: przepływu osób, usług, kapitału i towarów dla państw UE w Wielkiej Brytanii;
- należy dążyć do „Europy bliższej obywatelom” – konieczne są reformy wzmacniające gospodarkę oraz zmniejszające dystans pomiędzy tymi, którzy na globalizacji najwięcej zyskują a tymi, którzy na niej tracą;
- konieczna jest gotowość do większej odpowiedzialności w polityce zagranicznej UE, w której sąsiedztwie jest coraz więcej kryzysów; jedno państwo nie podoła tym wyzwaniom;
- Niemcy i Francja ponoszą szczególną odpowiedzialność za sukces Unii Europejskiej; UE jest wystarczająco silna, by pokonać obecny kryzys i dalej skutecznie działać w formacie 27 państw; wspólna odpowiedź na kryzys powinna zostać zaprezentowana do czasu 60. rocznicy traktatów rzymskich (marzec 2017).

Stanowisko SPD

Socjaldemokraci przedstawili dwie uzupełniające się propozycje reform UE. Szef SPD i wicekanclerz Sigmar Gabriel oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz ogłosili (25 czerwca) 10-punktowy plan reform UE („Stworzyć Europę na nowo”), zakładający zwiększenie inwestycji publicznych w UE, a także wzrost demokratyczności (m.in. poprzez stworzenie drugiej izby parlamentu europejskiego) i transparentności procedur stosowanych w instytucjach wspólnoty. Drugim dokumentem jest opublikowana 27 czerwca propozycja ministrów spraw zagranicznych Niemiec Franka-Waltera Steinmeiera i Francji Jeana-Marca Ayraulta („Silna Europa w niepewnym świecie”). Przedstawia ona pogłębioną współpracę chętnych państw UE w trzech obszarach:

1. w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa – poprzez ustalenie strategicznych priorytetów dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE; stworzenie możliwości efektywnego planowania i prowadzenia operacji cywilnych i wojskowych, wspólnego finansowania takich operacji, elastycznego podejścia do stałej współpracy strukturalnej i możliwości stworzenia w UE stałych sił morskich lub określonych zdolności w kluczowych obszarach; zwiększenie inwestycji w zapobieganie kryzysom i konfliktom; rozszerzenie zakresu odpowiedzialności europejskiej prokuratury o kwestie dotyczące walki z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością; coroczne spotkania Rady Europejskiej w formacie Rady ds. Europejskiego Bezpieczeństwa (European Security Council) w celu omawiania spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, przygotowane przez ministrów spraw zagranicznych, obrony i spraw wewnętrznych;
2. w polityce migracyjnej i azylowej – poprzez powołanie wspólnej służby ochrony granic, do której państwa będą delegowały pracowników; stworzenie wspólnego systemu pozwoleń na wjazd dla obywateli państw trzecich; powołanie Europejskiej Agencji Azylowej i zharmonizowanie reguł przyznawania azylu (odejście od systemu dublińskiego); ustanowienie stałego mechanizmu podziału uchodźców; ułatwienia w uzyskaniu dostępu przez migrantów do rynku pracy;
3. w gospodarce – poprzez harmonizację opodatkowania przedsiębiorstw; większą konwergencję w sektorach energetyki, gospodarki cyfrowej, kształcenia zawodowego; zwiększenie zasobów Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (tzw. Funduszu Junckera); przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy; utworzenie izby Parlamentu Europejskiego ds. budżetowych i makroekonomicznych; stworzenie funduszu na inwestycje w państwach unii walutowej dotkniętych kryzysem; wspólne opodatkowanie koncernów transnarodowych.