

Porozumienie, które dzieli. Niemiecka umowa koalicyjna

Porozumienie, które dzieli. Niemiecka umowa koalicyjna, Kamil Frymark, Justyna Gotkowska

Podpisanie umowy koalicyjnej między chadekami i socjaldemokratami miało zakończyć trwający od wyborów do Bundestagu kryzys polityczny w Niemczech. Tymczasem treść dokumentu i wstępne kandydatury na urzędy ministrów jeszcze bardziej go pogłębiły: w CDU oraz SPD doszło do ostrej krytyki władz partii. W CDU słychać głosy wzywające do odmłodzenia partii, a w SPD rozpoczęła się brutalna walka o przywództwo. W takich okolicznościach, nawet jeśli dojdzie do powstania rządu wielkiej koalicji, może on być niestabilny i mieć duże trudności ze zrealizowaniem celów umowy koalicyjnej. Są one mało ambitne i sprowadzają się głównie do zapewnienia wewnętrznego spokoju, konsumpcji owoców wzrostu gospodarczego i unikania potencjalnie niepopularnych reform. Obecnie, mimo podpisania porozumienia między CDU, CSU a SPD, największym wyzwaniem jest samo utworzenie rządu i zaprzysiężenie nowego kanclerza. Nie jest to pewne, ponieważ o powstaniu koalicji zadecydują członkowie SPD w indywidualnym głosowaniu.

Niepewność koalicji

Zaraz po podpisaniu umowy koalicyjnej 7 lutego działacze CDU zarzucili Angeli Merkel zbyt dużą uległość wobec żądań SPD, oddanie socjaldemokratom zbyt dużej liczby resortów, w tym ważnego Ministerstwa Finansów, wreszcie zbyt małą reprezentację młodych i pochodzących ze wschodu Niemiec działaczy wśród kandydatów na ministrów. W wyniku presji, Merkel zapowiedziała, że podczas zjazdu partyjnego 26 lutego przedstawi nowych kandydatów na ministrów, uwzględniając żądania odmłodzenia wizerunku partii. Przewodniczący SPD Martin Schulz z kolei, który miał objąć MSZ, został zaatakowany za wielokrotne złamanie obietnic. Przed wyborami i po nich mówił, że nie zgodzi się na powstanie wielkiej koalicji i że nie zostanie ministrem w gabinecie, na którego czele stałaby obecna kanclerz. Schulz zrezygnował z ubiegania się o urząd ministra spraw zagranicznych. Wcześniej zapowiedział też ustąpienie ze stanowiska szefa partii na rzecz Andrei Nahles, która w obecnej kadencji jest przewodniczącą frakcji SPD w Bundestagu i reprezentuje lewicowe skrzydło ugrupowania.

Mimo tych ustępstw powstanie wielkiej koalicji nie jest przesądzone, zadecydują o tym w indywidualnym głosowaniu członkowie SPD do 2 marca br. Ich poparcie dla powstania wielkiej koalicji nie jest pewne ze względu na obawy bazy partyjnej, że doprowadzi to do dalszej erozji pozycji socjaldemokratów. Sytuację komplikuje też walka o władzę po Schulzu – część działaczy (m.in. lokalne zarządy partii z Berlina, Saksonii-Anhalt oraz Szlezwiku-Holsztyna) zakwestionowała sposób przekazania władzy Nahles. Wymogli oni powołanie

jednego z zastępców Schulza – Olafa Scholza na stanowisko komisarycznego przewodniczącego (Nahles nie jest zastępcą) i wybory nowego przewodniczącego na zjeździe partii. Wzmaga to poczucie dezorganizacji wewnątrz partii i utrudnia prowadzenie kampanii na rzecz akceptacji porozumienia koalicyjnego przez członków SPD.

Część chadeków z kolei wyraża obawy, że SPD mimo najgorszego po II wojnie światowej wyniku wyborczego i znacznie słabszej reprezentacji w Bundestagu niż CDU/CSU może uzyskać większe wpływy w przyszłym rządzie niż w poprzedniej kadencji. Wyrazem tego jest propozycja obsadzenia przez ich kandydata stanowiska ministra finansów – kluczowego zarówno w polityce europejskiej, jak i wewnętrznej. Socjaldemokraci w ramach swoich resortów w ciągu czterech lat mają rozporządzać łącznym budżetem ministerstw na sumę 683 mld euro, chadecy natomiast jedynie 358 mld euro. SPD udało się też zawrzeć w umowie koalicyjnej ważne dla tego ugrupowania postulaty społeczne dotyczące rynku pracy i opieki zdrowotnej. Angela Merkel zgodziła się na wzmocnienie SPD, obawiając się o wynik głosowania członków tej partii i nie chcąc dopuścić do przedterminowych wyborów parlamentarnych. Musiałoby do nich dojść w przypadku fiaska rozmów koalicyjnych. Nadrzędnym celem kanclerz było skonstruowanie takiego planu działań przyszłego rządu, który zapewniłby społeczny spokój na najbliższe lata i stworzył odpowiednie warunki sprawnego przeprowadzenia sukcesji na stanowisku szefa CDU, jest to bowiem przypuszczalnie ostatnia kadencja Merkel. Chaos w SPD i niepewność wyniku głosowania socjaldemokratów nad powstaniem koalicji podważa narrację Angeli Merkel, że wielka koalicja oznacza większą polityczną stabilność niż np. rząd mniejszościowy.

Przed wszystkim bezpieczeństwo wewnętrzne

Gdyby, mimo perturbacji, doszło do zaprzysiężenia gabinetu CDU/CSU-SPD, byłby to rząd nastawiony programowo na unikanie wielkich reform i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Zgodnie z treścią umowy koalicyjnej w polityce wewnętrznej oznaczałoby to stworzenie dodatkowych etatów w policji i ujednolicenie procedur dotyczących postępowania z razie zagrożenia terrorystycznego. W polityce migracyjnej – wpisanie rocznego limitu przyjmowanych uchodźców (180–220 tys.) przy jednoczesnym zapewnieniu, że konstytucyjne prawo do azylu jest nienaruszalne; oprócz tego zapewnienie sprawnych procedur rozpatrywania wniosków azylowych, zwiększony wysiłek państwa na rzecz integracji i dodatkowe pieniądze dla władz lokalnych na pokrycie kosztów utrzymania migrantów. Potencjalni koalicjanci chcą uniknąć debaty nad problemami wewnętrznymi związanymi z uchodźcami i migrantami znajdującymi się już w Niemczech (m.in. kwestia ich integracji, rynku pracy, obciążenia dla budżetu, bezpieczeństwa), co mogłoby wzmocnić AfD. Wskazują, że kluczową rolę w zarządzaniu kryzysem migracyjnym odgrywa Turcja i wypracowanie wspólnej polityki azylowej przez UE, a także powstrzymywanie migracji z Afryki.

Konsumowanie owoców wzrostu

W dziedzinie gospodarki także nie widać determinacji potencjalnego rządu do wprowadzania istotnych reform. W 2017 roku gospodarka RFN rozwijała się w tempie 2,2%. Według aktualnych prognoz rząd spodziewa się, że PKB Niemiec zwiększy się w tym roku o

2,4%, co jest podwyższeniem szacunków o 1 p.p. w stosunku do prognoz z jesieni. Dlatego rząd nastawiony jest na utrzymywanie proeksportowego modelu gospodarki i konsumowanie owoców wzrostu gospodarczego. W dziedzinie gospodarki priorytetem wielkiej koalicji będzie: poprawa warunków życia obywateli poprzez wzrost wydatków socjalnych dla rodzin (12 mld euro w ciągu czterech lat), obniżkę podatków (10 mld euro), inwestycje w infrastrukturę cyfrową w regionach (12 mld euro), inwestycje w naukę i edukację (6 mld euro) i budownictwo socjalne (4 mld euro). Jedynym istotnym elementem inwestycji w poprawę perspektyw gospodarki jest decyzja o zainwestowaniu dodatkowych środków w rozwój sieci teleinformatycznych w regionach. Pod względem dostępu do sieci szerokopasmowych RFN znajduje się dopiero na ósmym miejscu w OECD, a pod względem światłowodowych dopiero na 28. miejscu.

Również w polityce energetycznej nie należy oczekiwać znacznych zmian. Aktualnie RFN nie realizuje w zakładanym tempie wewnętrznych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych (o 40% do 2020 roku) oraz europejskich celów zwiększenia udziału OZE w transporcie i ciepłownictwie. Za niewypełnienie tych ostatnich celów Berlinowi grożą kary finansowe. Mimo to koalicjanci nie wyznaczyli terminu wyłączenia elektrowni węglowych, co było tematem silnych sporów przy negocjacji koalicji chadeków z liberałami i Zielonymi. Ze względu na spory między CDU i SPD nie doszło do zapisania w umowie koalicyjnej żadnego zdania o gazociągu Nord Stream 2. Silniejsza pozycja socjaldemokratów przy podziale tek ministerialnych świadczy o tym, że projekt ten będzie dalej forsowany przez Berlin.

Enigmatyczne zapowiedzi reform UE

Umowa koalicyjna kładzie nacisk na politykę europejską, która po raz pierwszy znalazła się na pierwszym miejscu w dokumencie. Jest to próba odpowiedzi na postulaty reform UE sformułowane przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona oraz chęć uwypuklenia polityki europejskiej w miejsce zagadnień wewnętrznych. Ta część porozumienia (odzwierciedlająca przede wszystkim postulaty SPD) ma służyć przekonaniu szeregowych członków socjaldemokratów do opowiedzenia się za powstaniem nowej koalicji. Jednocześnie tekst w zasadniczych punktach polityki europejskiej jest nieprecyzyjny i pozostawia pole do interpretacji dla przyszłych koalicjantów. Kanclerz zachowując decydujące prawo głosu w polityce europejskiej, będzie starała się osłabić francuskie postulaty dotyczące reformy UE, przede wszystkim strefy euro, zmierzające m.in. do zmniejszenia roli Bundestagu we współdecydowaniu o polityce europejskiej, a także wprowadzenia transferów finansowych między państwami członkowskimi unii walutowej. Jednocześnie zwolennikami głębszych reform są socjaldemokraci, którzy poprzez synergię działań resortów spraw zagranicznych oraz finansów będą współkształtowali politykę europejską rządu w większym stopniu niż dotychczas. Może to prowadzić do konfliktów w ramach ewentualnej wielkiej koalicji i oznaczać spowolnienie wypracowania wspólnego niemiecko-francuskiego postulatu reform. W umowie znalazł się tradycyjnie akapit dotyczący drugiego największego sąsiada RFN – Polski. Podobnie jak w poprzednich programach rządowych zawiera on rytualną zapowiedź pogłębiania współpracy i dające szerokie pole do interpretacji sformułowanie o „wspólnej odpowiedzialności za Europę”. Nowym elementem umowy jest kilkukrotne odwołanie się do zasad praworządności UE i bardziej konsekwentnego ich egzekwowania.

W Niemczech panuje konsensus co do najważniejszych kierunków polityki zagranicznej. Znalazło to odzwierciedlenie w przejęciu wielu ustaleń poprzedniej umowy. Dokument po raz pierwszy wspomina o wsparciu dla Ukrainy. Partie zobowiązują się do pomocy dla Kijowa pod warunkiem konsekwentnego wypełniania reform (przede wszystkim walki z korupcją). Jednocześnie zapowiadają udział w odbudowie Donbasu w przypadku zakończenia konfliktu. W części dotyczącej Rosji oprócz tradycyjnego zaznaczenia ważności stosunków dwustronnych (zapowiedź dodatkowego wsparcia finansowego np. dla Dialogu Petersburskiego, który jest fasadową instytucją tworzącą pozory dialogu między społeczeństwami, kontrolowaną *de facto* przez Moskwę) dużą wagę przywiązuje się do konieczności wypełnienia porozumienia z Mińska. Umowa przewiduje możliwość stopniowego znoszenia sankcji w przypadku stopniowego wypełniania porozumienia z Mińska.

Obronność nie jest priorytetem

Nacisk na politykę europejską jest również widoczny w ustaleniach dotyczących polityki bezpieczeństwa. Celem przyszłej koalicji będzie wzmacnianie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, a w jej ramach wszystkich inicjatyw przyjętych w 2017 roku – stałej współpracy strukturalnej (PESCO), Europejskiego Funduszu Obronnego i rocznego przeglądu w zakresie obronności. Koalicja zapowiada dążenie do powołania unijnego dowództwa dla prowadzenia cywilnych i wojskowych operacji. Ponadto nowy rząd chciałby zainicjować podobną do PESCO współpracę dla wzmocnienia zdolności w zakresie cywilnego reagowania kryzysowego.

W umowie koalicyjnej równolegle podkreślone zostało jednak transatlantyckie umocowanie niemieckiej polityki bezpieczeństwa w NATO i konieczność dialogu z Waszyngtonem w obliczu zmian politycznych zachodzących w Stanach Zjednoczonych. W razie zawarcia wielkiej koalicji nowy rząd będzie kontynuował dotychczasową dwutorową strategię na forum Sojuszu. Z jednej strony będzie (umiarkowanie) angażował się w działania z obszaru obrony zbiorowej – priorytetem Bundeswehry ma się stać rozwijanie zdolności w tym zakresie. Nowa koalicja nie zamierza też domagać się wycofania amerykańskiej broni jądrowej z RFN, dopóki NATO będzie sojuszem atomowym. Z drugiej strony będzie dalej postulować otwarcie Sojuszu na dialog z Rosją i wysuwać nowe inicjatywy kontroli zbrojeń konwencjonalnych i atomowych. Ze względu na ubieganie się o niestałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w latach 2019–2020 zapowiadane jest zwiększenie niemieckiego wkładu do oenzetowskich misji pokojowych.

W nowej umowie koalicyjnej Francja, Holandia i Norwegia wymieniane są jako priorytetowi partnerzy wojskowi Niemiec. Współpraca z Francją jest postrzegana przez pryzmat kooperacji w przemyśle zbrojeniowym. Oba państwa w 2017 roku ustaliły ambitny program współdziałania w zakresie budowy systemów nowej generacji, m.in. czołgu, systemu artyleryjskiego i samolotu wielozadaniowego. Norwegia jest uznawana za priorytetowego partnera RFN w zakresie rozwoju marynarki wojennej m.in. ze względu na wspólny zakup niemieckich okrętów podwodnych. Z kolei Holandia jest głównym partnerem Bundeswehry w zakresie współpracy wojsk lądowych ze względu na afiliację dwóch z trzech brygad holenderskich do niemieckich struktur dowodzenia.

O tym, że polityka bezpieczeństwa i obronna nie zalicza się do priorytetów w Berlinie, świadczą plany dotyczące wydatków na cele wojskowe. Nowa koalicja będzie trzymać się ustaleń z 2017 roku, wedle których niemiecki budżet obronny na lata 2017–2021 będzie stopniowo wzrastał z poziomu 37 mld euro w 2017 roku do poziomu 42,29 mld euro w 2021 roku. Według umowy koalicyjnej dodatkowy wzrost wydatków będzie uzależniony od sytuacji budżetowej i powiązany ze wzrostem wysokości oficjalnej pomocy rozwojowej. Pomimo podwyższania wydatków na obronność, do 2021 roku będą one oscylowały wokół 1,3% PKB, co jest niewystarczające na potrzeby Bundeswehry i znacznie poniżej zobowiązań w ramach NATO (2% PKB do 2024 roku).

Polityczne konsekwencje kryzysu

Przedłużający się proces tworzenia rządu zaszkodził wszystkim przyszłym ewentualnym koalicjantom, jednak w największym stopniu SPD. Partia ta, wciąż pozostająca drugą siłą niemieckiej sceny politycznej, w sondażu z 12 lutego przeprowadzonym przez ośrodek INSA otrzymała poparcie na poziomie zaledwie 16,5% głosów. Jest to tylko 1,5 p.p. więcej od trzeciej najsilniejszej partii w RFN – AfD (15%). Liderem sondaży nadal jest CDU – 29,5%. Chęć oddania głosów na Zielonych zadeklarowało 13% badanych, na postkomunistyczną Die Linke – 11,5%, a na liberałów z FDP – 10,5%.

Wyniki sondaży i brak przekonania zarówno chadeków, ale przede wszystkim socjaldemokratów do wspólnych rządów mogą sprawić, że nawet jeśli rząd wielkiej koalicji powstanie, to może on nie przetrwać całej kadencji. Tym bardziej że obóz rządowy będzie atakowany, inaczej niż dotychczas, zarówno z prawej (AfD), jak i z lewej strony sceny politycznej (Die Linke, Zieloni).