

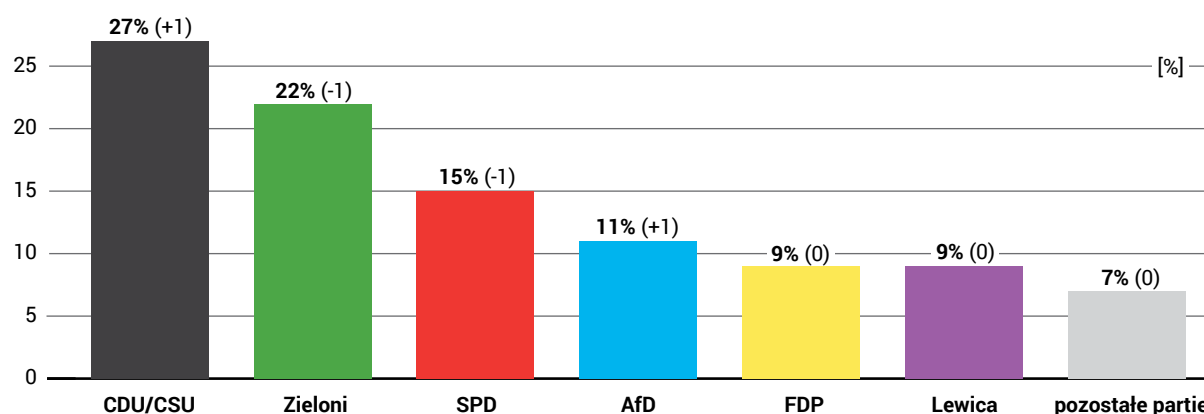


Ku unii fiskalnej? Niemieckie rozterki dotyczące funduszu odbudowy UE

Walka o kandydaturę na urząd kanclerza w chadecji | Badenia-Wirtembergia: kontynuacja rządu Zielonych z CDU | Radykalizacja programu AfD | Przyspieszenie akcji szczepień

SONDAŻE

Wykres 1. Poparcie dla partii politycznych



Źródło: badanie ośrodka Kantar z 11 kwietnia br.

- Stabilizacja wyników sondażowych związana jest z brakiem rozstrzygnięcia kwestii kandydatur na kanclerza zarówno w CDU/CSU, jak i w partii Zielonych. Zahamowanie trendu spadkowego chadecji może wynikać także z przyspieszenia akcji szczepień w RFN.
- Krytyka działań w czasie kryzysu pandemicznego ministrów z CDU wyrażana przez socjaldemokratów nie przekłada się na wzrost poparcia dla SPD.
- Sondaż został przeprowadzony przed podaniem do wiadomości, że Sahra Wagenknecht, charyzmatyczna i kontrowersyjna była przewodnicząca klubu parlamentarnego Lewicy, będzie startowała w wyborach do Bundestagu z pierwszego miejsca na liście tej partii w Nadrenii Północnej-Westfalii, co może wpłynąć na poparcie dla tego ugrupowania.

TEMAT NUMERU

Ku unii fiskalnej? Niemieckie rozterki dotyczące funduszu odbudowy UE

Dopuszczenie wspólnego zadłużenia UE na dużą skalę stanowi zasadniczą zmianę dotychczasowego stanowiska Niemiec w polityce europejskiej. Główne siły polityczne są zgodne co do potrzeby działań na poziomie UE na rzecz przezwyciężenia gospodarczych i społecznych skutków kryzysu pandemicznego. Partie koalicyjne różnią się jednak w ocenie możliwych konsekwencji utworzenia funduszu odbudowy i poszerzenia zasobów własnych. SPD akcentuje przełomowy, prointegracyjny charakter tych ukierunkowanych na unię fiskalną decyzji. Cha-

decy z kolei starają się zawęzić interpretację uzgodnień do środka o charakterze wyjątkowym, powiązanego ściśle z kryzysem pandemicznym, co stanowiło warunek uzyskania poparcia dla zmienionego podejścia Niemiec także wśród posłów opozycyjnej FDP. Ostatecznie wraz z głosami Zielonych, popierających utworzenie funduszu odbudowy, możliwe było zatwierdzenie w Bundestagu zmodyfikowanych podstaw prawnych finansów UE kwalifikowaną większością głosów. Nasilająca się stopniowo rywalizacja polityczna przed wrześniowymi wyborami do Bundestagu oraz badanie zgodności nowych rozwiązań z ustawą zasadniczą przez Federalny Trybunał Konstytucyjny mogą zaostrzyć dyskusję o następstwach funduszu odbudowy.

25 marca Bundestag przyjął ustawę dotyczącą ratyfikacji decyzji Rady z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Za projektem opowiedziało się 478 posłów, przeciwko niemu – 95, głosów wstrzymujących odnotowano 72. Nowe ramy prawne dla finansowania Unii Europejskiej uzyskały poparcie partii koalicyjnych oraz opozycyjnych klubów Zielonych i liberałów z FPD. Posłowie partii Lewica wstrzymali się od głosu. Przeciwko ratyfikacji była Alternatywa dla Niemiec. Następnego dnia ustawę jednomyślnie zaakceptował Bundesrat.

Proces legislacyjny nie został jednak zakończony, ponieważ Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) zarządził 26 marca, że prezydent Niemiec ma wstrzymać się z podpisaniem ustawy ratyfikacyjnej do czasu rozpatrzenia wniosku o wydanie zarządzenia tymczasowego, złożonego wraz ze skargą konstytucyjną przez grupę, której rzecznikiem jest prof. Bernd Lucke, wcześniej współzałożyciel AfD. Skarżący wskazują na naruszenie traktatów unijnych poprzez działanie poza zakresem kompetencji (*ultra vires*). Uważają też, że doszło do złamania przepisów niemieckiej konstytucji wskutek podważenia kompetencji budżetowych Bundestagu. Ponadto w ich opinii nie jest możliwa pełna ocena ryzyka, na jakie narażone będą Niemcy, gdyby inne państwa przestały obsługiwać swoje zobowiązania w ramach spłaty zaciągniętego przez UE zadłużenia.

Sędziowie w Karlsruhe najprawdopodobniej jeszcze w kwietniu zbadają, czy konieczne jest wnioskowane wstrzymanie procesu ratyfikacji w Niemczech do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia zgodności konstrukcji funduszu odbudowy z niemiecką ustawą zasadniczą. Rząd i Bundestag w przesłanych 9 kwietnia do trybunału stanowiskach odrzuciły zarzuty postawione przez skarżących. W przypadku toczącego się obecnie postępowania nie dojdzie raczej do podważenia prawnej konstrukcji funduszu odbudowy. Sędziowie mogą natomiast sformułować dodatkowe warunki wdrażania go przez Niemcy. Jako przedmiot potencjalnej krytyki ze strony trybunału wskazywane jest jednak przeznaczenie pozyskanych środków na realizację szerszej zdefiniowanych celów niż przezwyciężenie kryzysu, tj. na kompleksowy program klimatycznej i cyfrowej modernizacji gospodarki europejskiej.

Weryfikacja przez FTK zasadniczych innowacji w ramach integracji europejskiej jest stałą praktyką w Niemczech. Potwierdzenie ich zgodności z konstytucją sprzyja utrzymaniu wysokiego poziomu akceptacji społecznej dla UE.

Spór o siłę precedensu

Debata towarzysząca ratyfikacji odzwierciedliła rysującą się w Niemczech rozbieżność opinii co do perspektywicznych skutków dopuszczenia wspólnego zadłużenia UE w dużej skali i poszerzenia zasobów własnych. Różnica ta dzieli partie koalicyjne, ponieważ SPD podkreśla – także w projekcie swojego programu na wrześniowe wybory do Bundestagu – zmianę podejścia Niemiec do zadłużania się UE. Chadece zdecydowanie oponowali przeciwko interpretowaniu podejmowanych obecnie decyzji jako zwrotu ku wspólnej polityce fiskalnej. Retoryka sugerująca kierunek federalizacyjny była także odrzucana przez podzieloną w kwestii funduszu odbudowy FDP. Choć przy ratyfikacji decyzji dotyczącej systemu zasobów własnych nie obowiązywał formalny wymóg uzyskania większości kwalifikowanej, rządowi zależało na uzyskaniu aprobaty także tych partii opozycyjnych, które podzielały przekonanie o konieczności wspólnego przeciwdziałania na poziomie UE skutkom

pandemii (zob. *Siły i zamiary. Niemcy na czele UE*). Za staraniem o jak najszersze poparcie przemawiał też wydźwięk przedstawionych przez Bank Federalny oraz Federalny Trybunał Obrachunkowy opinii na temat funduszu odbudowy. Obie instytucje wskazały bowiem na ryzyko, jakie wspólne zaciążenie długu może rodzić dla niemieckich podatników. W oficjalnych stanowiskach podkreślano zatem, że upoważnienie KE zostało ograniczone co do czasu i wysokości i nie prowadzi do transferów fiskalnych między poszczególnymi państwami członkowskimi. Uzyskaniu jak najszerszego poparcia służyło także zasięgnięcie opinii ekspertów podczas prac parlamentarnych w formie publicznych wysłuchań. Ponadto doprecyzowane zostały obowiązki informacyjne rządu wobec parlamentu na temat wdrażania funduszu odbudowy.

Zasadniczy spór interpretacyjny utrzymał się jednak do samego końca. Przed głosowaniem w sprawie ratyfikacji kanclerz Merkel ponowiła w Bundestagu zapewnienie, że fundusz odbudowy jest jednorazowym, ściśle ograniczonym co do czasu i celu instrumentem, który jest konieczny do wspólnego przezwyciężenia pandemii. Minister stanu w niemieckim MSZ Michael Roth (SPD) podkreślił jednak w swoim wystąpieniu, że nowe ramy prawne stanowią niezbędny krok w kierunku unii fiskalnej. Stwierdzenie to spotkało się ze zdecydowaną ripostą ze strony chadeków oraz posłów FDP, którzy mimo to poparli fundusz odbudowy. Niezależnie od zgłoszonych zastrzeżeń liberałowie uzasadnili swoją akceptację tym, że ostatecznie UE uzgodniła rozwiązanie znacząco odbiegające od krytycznie przez nich ocenionej propozycji Francji i Niemiec oraz Komisji Europejskiej (zob. *Uzgodnienia francusko-niemieckie w przededniu prezydentury Niemiec w Radzie UE*) – ustalono bowiem redukcję subwencji, powiązanie dostępności środków z reformami oraz możliwość interwencji w przypadku nieprawidłowości. Z kolei Lewica skrytykowała niewystarczające uwzględnienie skutków społecznych i błędne powiązanie wsparcia inwestycyjnego przez UE z „neoliberalnymi wymogami” semestru europejskiego. Zdecydowanymi zwolennikami funduszu odbudowy są Zieloni. Ich zdaniem UE potwierdziła w ten sposób zdolność do działania i właściwie ukierunkowała inwestycje na ochronę klimatu i cyfryzację. Krytycznie oceniają oni jednak sposób przyjęcia przez rząd krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności. Szykująca się do udziału w kolejnym niemieckim rządzie partia opowiadała się za zwiększeniem wpływu Bundestagu na jego kształt.

Perspektywy

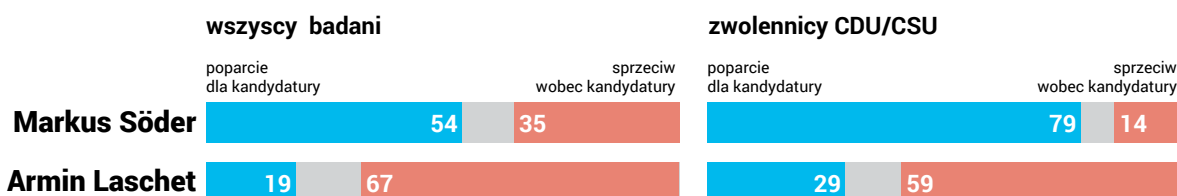
Opowiedzenie się za funduszem odbudowy także przez znaczną część opozycji sprzyja stabilizacji poparcia dla niemieckiego wkładu w finansowanie odbudowy gospodarczej UE po pandemii. Zarazem może to także mieć korzystny wpływ na ocenę zgodności z konstytucją wprowadzanych obecnie rozwiązań, a w konsekwencji na ewentualne skrócenie procesu ratyfikacji. Utrzymają się jednak różnice stanowisk partii politycznych co do zadłużenia UE i nowych zasobów własnych. Tematyka może zyskać na znaczeniu w kontekście dyskusji o łagodzeniu reguł paktu stabilności i wzrostu, zawieszonych na czas kryzysu pandemicznego, o co zabiegają Włochy i Francja.

Obecnie zgłaszane w debacie politycznej wątpliwości co do uzgodnień na forum UE pozostają w cieniu ostrych sporów o zarządzanie kryzysem pandemicznym w Niemczech oraz narastającego z tego powodu niezadowolenia społecznego. Można jednak spodziewać się prób wykorzystania przez zdecydowanie krytyczną wobec UE Alternatywę dla Niemiec hasła oporu przeciwko „nielegalnej unii fiskalnej” w kampanii wyborczej do Bundestagu.

Walka o kandydaturę na urząd kanclerza w chadecji

12 kwietnia przewodniczący CDU i premier Nadrenii Północnej-Westfalii Armin Laschet uzyskał poparcie prezydium oraz zarządu CDU dla swojej kandydatury na urząd kanclerza w wyborach do Bundestagu. Wbrew wcześniejszym deklaracjom konkurent Lascheta – przewodniczący CSU i premier Bawarii Markus Söder – po uzyskaniu poparcia prezydium swojej partii CSU nie zrezygnował z zabiegania o kandydowanie. Uchodzący za bardziej charyzmatycznego polityka Söder cieszy się również większą popularnością w społeczeństwie niż Laschet. Pomimo poparcia ze strony najważniejszych działaczy CDU (m.in. przewodniczącego Bundestagu Wolfganga Schäublego) Laschet jest konfrontowany ze sceptycyzmem części regionalnych struktur partii (m.in. Hamburga, Berlina, Turyn-gii) oraz z rosnącym oporem wobec jego kandydatury w klubie parlamentarnym CDU/CSU. CSU próbuje to wykorzystać i opóźnia podjęcie decyzji o wystawieniu wspólnego kandydata. Ma to przede wszystkim wzmocnić pozycję negocjacyjną Södera w rozpoczynających się rozmowach o wspólnym programie wyborczym CDU i CSU oraz zagwarantować bawarskiej partii jak największą reprezentację w ewentualnym przyszłym rządzie chadecji. Dla władz CDU brak poparcia dla przewodniczącego ugrupowania oznaczałoby znaczące osłabienie pozycji Lascheta w partii i najprawdopodobniej próbę zmiany lidera. Trzecie już wybory szefa CDU od czasu rezygnacji z tego stanowiska kanclerz Angeli Merkel w 2018 r. pogłębiłyby kryzys w partii i osłabiłyby jej notowania, szczególnie względem Zielonych – głównego konkurenta chadecji w nadchodzących wyborach.

Wykres 2. Poparcie dla kandydatów CDU i CSU na stanowisko kanclerza



Źródło: sondaż ośrodka Infratest dimap z 1 kwietnia br.

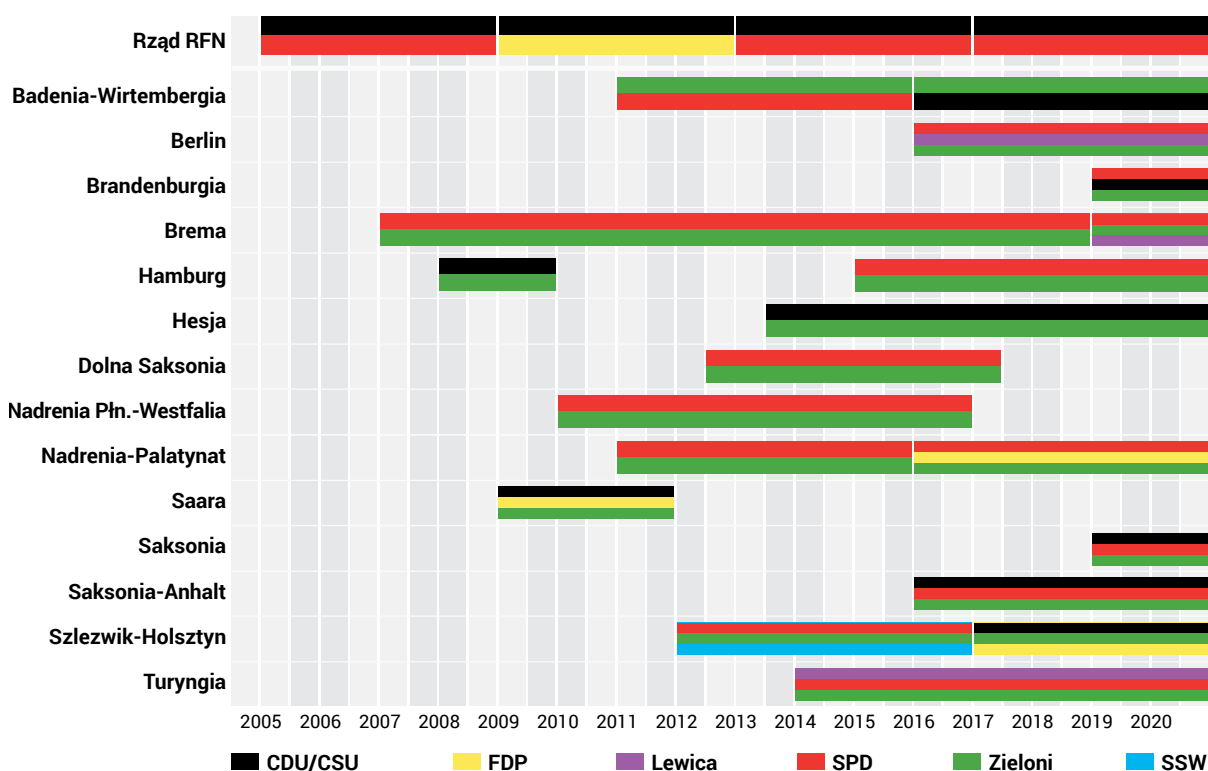
Początek debaty programowej w CDU

30 marca przewodniczący CDU Armin Laschet zaprezentował wytyczne do programu wyborczego partii – wskazał przy tym przede wszystkim na konieczność modernizacji RFN. Dotyczy to głównie cyfryzacji, unowocześnienia i odbiurokratyzowania gospodarki oraz dążenia do osiągnięcia celów polityki klimatycznej przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu życia. Do wsparcia debaty programowej ugrupowanie powołało nową radę ds. cyfryzacji Niemiec (za koordynacją odpowiada ją Paul Ziemiak i Thomas Jarzombek). W jej skład wchodzi przedstawiciele wybranych niemieckich przedsiębiorstw (np. Zalando) i start-upów. Ważnym elementem wystąpienia Lascheta było wskazanie konieczności przyspieszenia reform po pandemii i znaczenia polityki europejskiej w nadchodzącej kampanii wyborczej. Przewodniczący CDU położył również nacisk na rozliczenie się partii z afery korupcyjnej (zob. *Afera korupcyjna w CDU*). Wystąpienie było początkiem debaty nad programem wyborczym partii. Miało wzmocnić pozycję Lascheta wobec przewodniczącego CSU Markusa Södera, ubiegającego się o nominację chadecji na kandydata na urząd kanclerza. Wystąpienie odzwierciedlało również dylemat chadecji sprowadzający się do akcentowania potrzeby modernizacji Niemiec i jednocześnie woli kontynuacji dotychczasowej polityki kanclerz Angeli Merkel w wielu obszarach.

Badenia-Wirtembergia: kontynuacja rządu Zielonych z CDU

3 kwietnia ugrupowania Zielonych oraz CDU zgodziły się na przedłużenie trwającej od 2016 r. koalicji. Wzmocniony dobrym wynikiem wyborczym do parlamentu krajowego premier Winfried Kretschmann (zob. *Wybory w Badenii-Wirtembergii i Nadrenii-Palatynacie. Zwycięstwo Zielonych i SPD – porażka CDU*) dążył do utrzymania koalicji z osłabionymi chadekami wbrew presji ze strony części Zielonych w Badenii-Wirtembergii oraz władz federalnych tej partii opowiadających się za podjęciem rozmów z SPD i FDP. Władze ugrupowania chciały wysłać sygnał, że Zieloni są elastyczni w sprawie wyboru partnera koalicyjnego w elekcji do Bundestagu we wrześniu br. Dla słynącego z konserwatywnych poglądów Kretschmanna kluczowe były dotychczasowe pozytywne doświadczenia współrządzenia z CDU, stabilniejsza koalicja z jednym partnerem oraz gotowość chadecji do daleko idących ustępstw w kwestii ochrony klimatu. Aktualne porozumienie jest osobistym sukcesem przewodniczącego landowych struktur CDU Thomasa Strobla, który – mimo że nie dostał się do landtagu – utrzyma swoje stanowisko w regionalnym rządzie. Zapewni mu to – jako wiceprzewodniczącemu ugrupowania – zachowanie wpływu także w federalnych władzach CDU. W przyjętym przez obie partie wstępnym porozumieniu mowa jest przede wszystkim o polityce klimatycznej (nacisk na budowę wiatraków – do 1 tys. nowych – i paneli słonecznych oraz przyspieszenie redukcji emisji), zwalczaniu prawicowego ekstremizmu i o edukacji. Koalicja zamierza obniżyć wiek uzyskania czynnego prawa wyborczego z 18. do 16. r.ż. W ważnych dla CDU obszarach położono nacisk na cyfryzację gospodarki i edukacji oraz zwiększenie liczebności policji. Podpisanie ostatecznej wersji umowy koalicyjnej planowane jest na koniec kwietnia.

Wykres 3. Udział Zielonych w koalicjach krajów związkowych od 2005 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bundeszentrale für politische Bildung.

Radykalizacja programu wyborczego AfD

11 kwietnia w trakcie zjazdu partyjnego w Dreźnie z udziałem ok. 600 delegatów AfD przyjęła program wyborczy. Jest on wyrazem wzmacniania się radykalnej frakcji skupionej wokół objętego oficjalną obserwacją kontrwywiadowczą (zob. *Niemcy: wewnętrzna frakcja AfD pod obserwacją kontrwywiadu*) Björna Höckego (przewodniczącego AfD w Turynii). Jego zwolennikom udało się uzyskać większość dla kilku kontrowersyjnych wniosków. W programie wyborczym partii zapisano dążenie do wyjścia Niemiec z UE i założenia nowej „europejskiej wspólnoty gospodarczej” oraz radykalnego ograniczenia migracji (m.in. przez zakaz łączenia rodzin w przypadku azylantów). W polityce pandemicznej AfD sprzeciwia się m.in. obowiązkowym szczepieniom i domaga się zniesienia wszystkich restrykcji.

Wbrew zapowiedziom części delegatów ugrupowanie nie podjęło decyzji o mianowaniu tzw. Spitzenkandidaten (liderów kampanii wyborczej partii politycznych). Ze względu na głębokie podziały w AfD decyzja w tej sprawie ma zapaść do końca maja po głosowaniu korespondencyjnym wszystkich członków. Jednym z wyborczych liderów będzie z pewnością współprzewodniczący partii Tino Chrupalla. Walka będzie toczyła się o drugie miejsce w wyborczym teamie, najprawdopodobniej pomiędzy współprzewodniczącą koła poselskiego AfD w Bundestagu i stroniczką Chrupalli Alice Weidel a Joanną Cotar, urodzoną w Rumunii deputowaną AfD. Cotar jest popierana przez drugiego współprzewodniczącego partii – Jörga Meuthena – i zaliczana do frakcji umiarkowanej. Najważniejszym sprawdzianem dla AfD przed wyborami do Bundestagu będzie elekcja do parlamentu krajowego w Saksonii-Anhalt (6 czerwca), gdzie AfD według sondaży cieszy się poparciem 23% mieszkańców (rządząca CDU – 30%).

COVID-19

Przyspieszenie akcji szczepień

Do 14 kwietnia zaszczepiono 16,9% społeczeństwa (14 mln Niemców), w tym 6,2% dwiema dawkami preparatu. Dotychczas najwięcej osób poddano wakcytacji w dniu 8 kwietnia – 716 tys. Ma to związek z wykonywaniem od 6 kwietnia szczepień przez lekarzy rodzinnych w ok. 35 tys. przychodni. Federalny resort zdrowia liczy, że od połowy kwietnia zwiększy łączną liczbę dawek preparatów (różnych producentów) dostarczanych do tych placówek do ok. 3 mln tygodniowo. Na dalszym etapie rząd federalny zapowiada włączenie w akcję prywatnych praktyk lekarskich oraz lekarzy w zakładach pracy. Nadal większość wakcytacji wykonuje się w ok. 430 centrach szczepień.

Dodatkowe wsparcie finansowe dla przedsiębiorców

Resorty gospodarki i finansów zapowiedziały – w ramach nowego instrumentu – zwiększenie wsparcia dla firm o 50 mld euro. Ma on objąć przedsiębiorstwa najbardziej dotknięte obecnymi restrykcjami pandemicznymi, których obroty spadły o co najmniej 50%. Dodatkowo zostaną poprawione warunki dotychczasowego wsparcia (tzw. pomoc pomostowa III). Rząd szacuje, że na pomoc dla firm przekaże w 2021 r. ok. 65 mld euro.

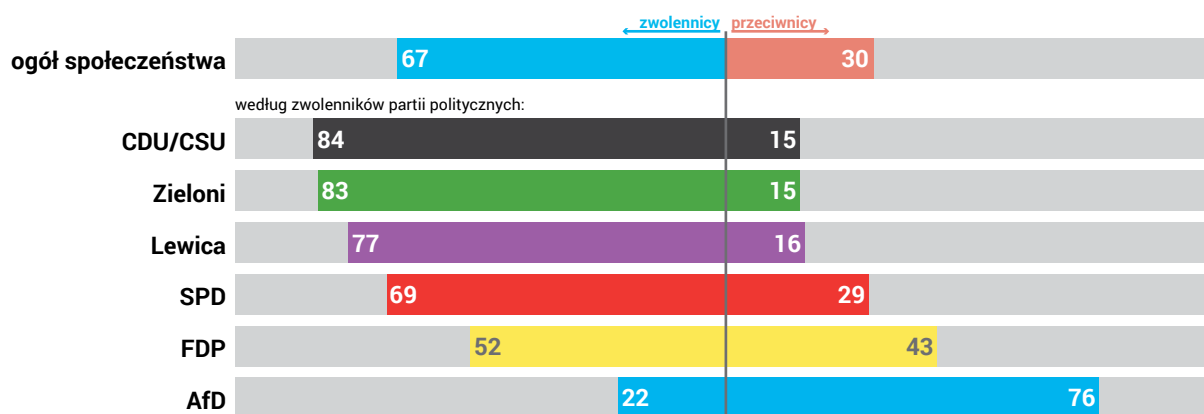
Listy intencyjne w sprawie Sputnika V

Resort zdrowia Bawarii podpisał 7 kwietnia list intencyjny z Rosyjskim Funduszem Inwestycji Bezpośrednich (RFIB) dotyczący możliwego zakupu 2,5 mln dawek szczepionki Sputnik V. Minister zdrowia wskazał, że mogą one pochodzić zarówno z Rosji, jak i z ewentualnej bawarskiej linii produkcyjnej R-Pharm Germany GmbH w Illertissen. Warunkiem zakupu jest pozytywna decyzja Europejskiej Agencji Leków (EMA). List intencyjny – z zapowiedzią zakupu 1 mln dawek tego preparatu – wystosował także minister zdrowia Meklemburgii-Pomorza Przedniego. Również federalny minister zdrowia Jens Spahn (CDU) ogłosił w trakcie posiedzenia szefów resortów zdrowia UE (7 kwietnia), że Niemcy będą dążyły do wynegocjowania bilateralnego zamówienia dawek Sputnika V dla RFN. Spahn jako warunki zakupu wskazał dopuszczenie szczepionki przez EMA do obrotu w UE oraz określenie przez producenta, kiedy i w jakich ilościach może ją dostarczyć. W najbliższych tygodniach do kraju mają trafić duże dostawy preparatów (w II kwartale 40,2 mln dawek produkcji konsorcjum Pfizer–BioNTech, 15 mln AstraZeneki, 6,4 mln Moderny i 10 mln Johnson & Johnson).

Dalszy spadek poparcia dla rządu w pandemii (sondaż DeutschlandTrend z 1 kwietnia):

- niezadowoleni z pracy rządu – 64% (+15 p.p. względem marca)
- niezadowoleni z zarządzania pandemicznego – 79% (+23 p.p.)
- opowiadający się za zaostrzeniem restrykcji – 48% (+16 p.p.); uważający je za odpowiednie – 24%; oczekujący ich złagodzenia – 24%

Wykres 4. Zwolennicy zaostrzenia lockdownu z podziałem na sympatyków partii politycznych



Źródło: sondaż ośrodka Infratest dimap z 1 kwietnia br.

KALENDARIUM



19 kwietnia – ogłoszenie kandydata na kanclerza Zielonych; zostanie nim jedno z przewodniczących partii – Annalena Baerbock lub Robert Habeck (ich sylwetki przedstawiamy w „Komentarzu OSW” *Zielony marsz po władzę w Niemczech*)

23 kwietnia – kanclerz Angela Merkel i wicekanclerz Olaf Scholz staną przed komisją śledczą Bundestagu ds. wyjaśnienia manipulacji finansowych w firmie płatniczej Wirecard

6 czerwca – wybory do parlamentu krajowego Saksonii-Anhalt; największe szanse na zwycięstwo mają CDU (30% poparcia) oraz AfD (23%)

PODCASTY DO WYSŁUCHANIA W SERWISIE SPOTIFY



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl
  www.osw.waw.pl

AUTORZY: Zespół Niemiec i Europy Północnej
REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski,
Anna Kwiatkowska
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Tomasz Strzelczyk,
Szymon Sztyk
SKŁAD: Urszula Gumińska-Kurek

Opinie wyrażone przez autorów analiz
nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP.