



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 57 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 523-526) • © PISM • NR EGZ. PISM 3.20.

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Stanowisko niemieckich partii politycznych wobec integracji europejskiej i rozszerzenia

Krzysztof Chudy, Wiesława Lach

### 1. Reformy w Unii Europejskiej – 2. Rozszerzenie Unii Europejskiej – 3. Przyszłość Unii Europejskiej

Do najważniejszych partii politycznych Niemiec należą: chadeckie – *Christlich Demokratische Union (CDU)*, *Christlich-Soziale Union (CSU)*; socjaldemokratyczna – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*; liberalna – *Freie Demokratische Partei (FDP)*; ekologiczna – *B'90/Grünen* (Sojusz'90/Zieloni) oraz wywodząca się z NRD-owskiej *SED – Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)*. Są to partie obecne w Bundestagu.<sup>1</sup>

Problematyka integracji europejskiej jest stale obecna zarówno w publicystyce partyjnej, jak i w wypowiedziach polityków. Zbliżające się wybory parlamentarne w Niemczech (jesień 2002 r.) ożywiły dyskusje, jednakże publiczne wypowiedzi polityków posiadają coraz więcej znamion rywalizacji przedwyborczej – najczęściej w formie krytyki stanowisk innych partii politycznych, bądź też samych polityków. Nie pozostaje to bez znaczenia dla prezentowanych stanowisk, także w sprawach dotyczących przyszłości Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Ich reprezentacje po ostatnich wyborach do Bundestagu w 1998 r. to odpowiednio: SPD-298 deputowanych, CDU/CSU-245 deputowanych, B'90/Grünen-47 deputowanych, FDP-43 deputowanych, PDS-36 deputowanych.

## 1. Reformy w Unii Europejskiej

Dyskusje wewnątrz- i międzypartyjne nad kierunkiem reform w UE koncentrują się wokół dwóch ogólnych problemów: kompetencji instytucji europejskich oraz podziału władzy między instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi. Trzecim, równie ważnym, lecz bardziej szczegółowym zagadnieniem jest Wspólna Polityka Rolna (WPR).

Chadecy zreformowaną Radę Unii Europejskiej widzą jako izbę państw członkowskich, będącą drugim po Parlamencie Europejskim organem ustawodawczym w Unii. Dostrzegają także potrzebę ograniczenia wielkości Komisji Europejskiej, której przewodniczący winien być wybierany przez Parlament, i zatwierdzany przez Radę Unii Europejskiej. Z kolei Komisja Europejska pełniąca funkcję „silnej europejskiej władzy wykonawczej”, Rada Europejska przekształcona w „europejską izbę państw”, ponadto silny Parlament Europejski, posiadający pełne prawo współtworzenia budżetu – to najczęściej prezentowana przez socjaldemokratów wizja instytucji europejskich. Zieloni postulują nadanie Komisji Europejskiej kompetencji rzeczywistego rządu europejskiego, zastąpienie Rady Unii Europejskiej nową, drugą izbą ustawodawczą i, podobnie jak SPD, poszerzenie praw Parlamentu w zakresie tworzenia i współdecydowania o budżecie. Także liberalowie proponują zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego, a ponadto zmianę wielkości i sposobu pracy Komisji Europejskiej, oraz wprowadzenie zasady wyboru jej przewodniczącego przez Parlament.

Partie niemieckie lepsze funkcjonowanie Unii wiążą zatem ze wzmocnieniem pozycji (poszerzeniem kompetencji) Parlamentu Europejskiego, jako jedynej instytucji wspólnotowej pochodzącej z demokratycznych wyborów. Wskazują także na potrzebę wzmocnienia Komisji Europejskiej, jako głównego organu wykonawczego w Unii. Jednocześnie widoczne jest dążenie do demokratyzacji Komisji, poprzez postulat wyboru jej przewodniczącego przez Parlament.

Wszystkie partie podkreślają potrzebę poprawy przejrzystości funkcjonowania instytucji europejskich. Zieloni, oprócz: wyraźnego podziału zadań pomiędzy instytucjami wspólnotowymi i wyraźnego określenia stopnia ich odpowiedzialności, proponują także upowszechnienie stosowania referendum, jako ważnego źródła demokratycznej legitymizacji. Z kolei propozycja SPD odnosi się do poszerzenia katalogu tematów, nad którymi głosuje się kwalifikowaną większością głosów, a także upublicznienia obrad Rady Unii Europejskiej. FDP podkreśla, iż uproszczenie działania poszczególnych instytucji – pod hasłem „Europa bliska obywatelowi” – spowoduje wzrost poparcia obywateli państw UE dla procesu integracyjnego.

W sprawie podziału zadań pomiędzy poziomem UE i państw członkowskich występują pewne różnice zdań, ale partie są zgodne, iż wyraźne rozdzielenie tych zadań jest konieczne. W opinii CDU/CSU, Unia winna koncentrować się na sprawach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, obrony, rynku wewnętrznego, wspólnej waluty. Z kolei państwo członkowskie powinno mieć kompetencje w sprawach związanych z polityką rodzinną, społeczną, imigracyjną i strukturą państwa. Socjaldemokraci także wyrażają opinię, iż część zadań realizowanych obecnie przez Unię może zostać przeniesiona na państwa członkowskie. Chodzi tu głównie o elementy polityki rolnej.

PDS w odniesieniu do reform instytucjonalnych kładzie bardzo duży nacisk na stosunki pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, podkreślając znaczenie narodowego. Proponuje odrzucenie koncepcji Unii jako struktury nadrzędnej, i pozostawienie unii równoprawnych państw, przy zachowaniu zasady solidarności. Opowiadając się przy tym przeciwko „wzmocnionej współpracy” w wymiarze politycznym, PDS promuje raczej koncepcję współdziałania, głównie w dziedzinie ochrony środowiska, badań naukowych i spraw socjalnych.

Wśród dziedzin wymagających reform ważne miejsce zajmuje polityka rolna. Dostrzegając konieczność zmian, partie opowiadają się za jej częściową renacjonalizacją i współfinansowaniem przez budżety państw członkowskich. Rozbieżności budzi tu

przede wszystkim stopień przejęcia przez państwa odpowiedzialności za realizację zadań WPR. Zieloni widzą potrzebę reformy pod kątem zmiany systemu cen i dopłat. Zdaniem chadeków dopłaty bezpośrednie powinny być współfinansowane przez państwa członkowskie, co pozwoliłoby utrzymać pod kontrolą wydatki związane z WPR.

Socjaldemokraci zwracają uwagę na zagadnienia związane z ochroną konsumenta (efekt epidemii BSE i pryszczycy). Zdaniem SPD, pomoc finansowa dla rolników powinna zależeć od spełnienia norm ekologicznych.

FDP podejmując temat reformy finansów UE, wychodzi poza obszar Wspólnej Polityki Rolnej. Zdaniem niemieckich liberałów, punktem wyjściowym dla wszystkich dalszych reform w UE musi być zmiana sposobu jej finansowania. W sytuacji, gdy Niemcy są głównym płatnikiem, postulat zmiany systemu wpłat do budżetu UE ma na celu ustalenie sprawiedliwszego, w odczuciu liberałów, poziomu składek poszczególnych państw.

## 2. Rozszerzenie Unii Europejskiej

Rozszerzenie jest obecnie tematem wiodącym w dyskusji prowadzonej przez partie niemieckie o Unii Europejskiej. Wszystkie wymienione partie są zgodne co do konieczności przyjęcia do Unii nowych członków. Frakcja parlamentarna CDU/CSU określa rozszerzenie jako „polityczną, gospodarczą i historyczną konieczność, dla której nie ma alternatywy”. Z kolei SPD rozszerzenie traktuje w kategoriach „strategicznego celu polityki europejskiej Niemiec”. Rozszerzenie dla PDS jest realizacją wizji przyszłej Europy, jednolitej pod względem gospodarczym i społecznym. Liberalni demokraci z FDP zwracają uwagę, aby w procesie rozszerzania UE kierować się zasadą „różnicowanie bez dyskryminacji”, co oznacza niedopuszczanie do jakichkolwiek opóźnień lub wykluczeń państw kandydujących. FDP negatywnie postrzega brak jasnych decyzji po stronie Unii, gdyż powoduje to wzrost frustracji i niezrozumienie dla reform w państwach kandydujących, co może mieć negatywne konsekwencje w przyszłości, już po rozszerzeniu UE. Również Zieloni uważają, iż nie należy wystawiać na próbę gotowości do członkostwa społeczeństw z krajów kandydujących.

Wszystkie ugrupowania zgodne są co do potrzeby przyjęcia krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) do Unii. Różnią się jednak w ocenie zagrożeń i korzyści z tym związanych. Chadeccy zauważają, iż przesunięcie wschodniej granicy UE zasadniczo zmieni pozycję Niemiec - przestaną być państwem granicznym Unii. Pozwoli to efektywniej walczyć z nielegalną imigracją i zorganizowaną przestępczością. Ponadto większy rynek, o liczbie prawie pół miliarda konsumentów, pozwoli stworzyć nowe miejsca pracy w Niemczech. Bawarscy chadeccy podkreślają, że korzyści i zagrożenia związane z rozszerzeniem dotyczyć będą nie tyle Niemiec jako całości, ale odczuwalne będą głównie przez Bawarię, która znów znajdzie się w centrum Europy. Socjaldemokraci dostrzegają korzyści dla całej Unii, która poprzez włączenie krajów EŚW, wzmocni swoją pozycję w globalnej konkurencji. Z kolei PDS, popierając starania krajów EŚW o członkostwo w UE, zauważa jednak, iż akcesja prawdopodobnie wpłynie negatywnie na życie ludzi w tych krajach. Dlatego ważny jest proces informowania społeczeństwa o stanie negocjacji, jak i dialog z wszystkimi znaczącymi społecznie ugrupowaniami. W rozszerzeniu PDS widzi także szansę na poprawę pozycji Niemiec Wschodnich. Zdaniem Zielonych rozszerzenie może być receptą na kryzysy (etniczne, gospodarcze) w różnych częściach Europy. Prawo do członkostwa winny mieć zatem także takie kraje jak Albania, Turcja i państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii. Zieloni podkreślają jednak, iż kandydaci muszą spełnić wszystkie kryteria członkowskie, zwłaszcza dotyczące: zwalczania korupcji, stosunku do mniejszości i tworzenia nowoczesnej administracji.

Sukces rozszerzenia zależy od stopnia przygotowania obu stron i zabezpieczenia interesów obecnych i przyszłych członków Unii. Dlatego też partie proponują środki zaradcze, głównie w postaci okresów przejściowych. W tym przypadku różnice w stano-

wiskach poszczególnych partii dotyczą czasu funkcjonowania tych okresów. Zieloni proponują bardzo krótkie okresy przejściowe. Socjaldemokraci, obawiając się napływu pracowników z Polski, utrzymują propozycję siedmioletnich okresów przejściowych na napływ siły roboczej. Jednakże podkreślają, iż ograniczenia w dostępie do rynku pracy byłyby elastyczne i istniałaby możliwość ich skrócenia.

Z kolei CSU chciałyby widzieć gwarancje praw dla niemieckich „wypędzonych”, głównie praw do nabywania ziemi. Przed kilku laty CSU występowała w imieniu Związku Wypędzonych (wspierając ich żądania), a ostatnio uczestniczy w dyskusji nt. dekretów Benesza. Przewodniczący CSU i kandydat CDU/CSU do urzędu kanclerza Edmund Stoiber postuluje unieważnienie tychże dekretów.

### 3. Przyszłość Unii Europejskiej

Problematyka przyszłości UE podejmowana była przy okazji każdej konferencji rządowej. Jednak dotychczasowe efekty tych dyskusji partie niemieckie oceniają negatywnie. Tym bardziej z dużym zainteresowaniem i poparciem spotkała się koncepcja Konwentu.

W opinii socjaldemokratów, powstanie Konwentu stanowi wyraz demokratyzacji i parlamentaryzacji europejskiego procesu integracyjnego. Również zdaniem liberałów powstanie Konwentu i jego skład jest sygnałem, że został osiągnięty nowy poziom integracji europejskiej. Liberalowie wyrażają jednocześnie nadzieję, że Konwentowi obce będą „narodowe egoizmy” i powstanie jednolity projekt konstytucji. Ukonstytuowanie się Konwentu Zieloni postrzegają jako odejście od dotychczasowej metody pracy konferencji rządowych – umożliwienie ścierania się nurtom politycznym, a nie jedynie interesom narodowym, których reprezentantami są szefowie rządów i głowy państw. Zieloni podkreślają ponadto, iż taka forma współpracy europejskiej oznacza wzrost znaczenia społeczeństwa obywatelskiego w Europie. Optymizmem napawa, zdaniem SPD fakt, że w prace Konwentu zostali włączeni przedstawiciele krajów kandydujących oraz organizacji pozarządowych. Także PDS pozytywnie ocenia zaproszenie do prac Konwentu europejskich organizacji pozarządowych i ruchów społecznych. PDS negatywnie postrzega jednak niską reprezentację kobiet w Konwencie (jedynie 10%).

Każda z partii nieco odmiennie widzi projekt konstytucji europejskiej. Problem dotyczy tego, czy tworzyć ją powinny wszystkie traktaty ujęte w całość, czy raczej winien być to całkiem nowy dokument, nadrzędny w stosunku do pozostałych, wcześniejszych. Partie zgodne są co do tego, iż istotnym elementem konstytucji powinna być Karta Praw Podstawowych, która stanowiłaby gwarancję praw obywatelskich wobec instytucji wspólnotowych. Zieloni proponują, aby zarówno sama konstytucja, jak i Karta Praw Podstawowych zostały poddane pod ogólnounijne referendum. Liberalowie podkreślają z kolei potrzebę uzupełnienia jej o wyraźny podział kompetencji pomiędzy instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi. Także w polityce chadeckiej wyraźny jest postulat gwarantowanego przez konstytucję jasnego podziału kompetencji w Unii.

PDS ocenia, iż Unia Europejska znajduje się obecnie w „całościowym/powszechnym kryzysie zaufania”.<sup>2</sup> W tej sytuacji konieczne jest takie uproszczenie traktatów, aby obywatel w pełni rozumiał wspólnotowe procedury decyzyjne.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> w oryginale: „Die EU befindet sich in einer komplexen Vertrauenskrise”, cytat za: Sylvia-Yvonne Kaufmann: *Warum ein Konvent? Fragen des „Neuen Deutschlands“*, 01.03.2002, w: [www.pds-online.de](http://www.pds-online.de).

<sup>3</sup> w oryginale: „Aber was unbedingt erforderlich ist, ist eine Vereinfachung der Verträge, damit sie verständlich werden für die EU-Bürger, damit diese genau wissen, wer was warum wie in Brüssel entscheidet”, cytat za: *ibidem*.