

WYBORY W NIEMCZECH W 2017 ROKU
Z PERSPEKTYWY POLITOLOGICZNEJ

WYBORY W NIEMCZECH W 2017 ROKU Z PERSPEKTYWY POLITOLOGICZNEJ

Redakcja
Aleksandra Kruk, Helena Wyligąła



Wrocław 2018

Recenzja:
dr hab. Katarzyna Gelles

Redakcja:
Weronika Majewska

Projekt okładki:
Bartosz Harlender

Korekta:
Katarzyna Dąbrowska

Skład:
Bartosz Harlender

Wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz Wydziału Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej w ramach dotacji MNiSW na utrzymanie potencjału badawczego.

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ATUT
– Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2018

ISBN 978-83-7977-368-8



Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe
50-439 Wrocław, ul. Kościuszki 142, tel. 71 342 20 56
<http://www.atut.ig.pl>; e-mail: wydawnictwo@atutoficyna.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Aleksandra Kruk, Helena Wyligała	
Wstęp	13
Piotr Kubiak	
Wybory do Bundestagu XIX kadencji a przeobrażenia niemieckiego systemu partyjnego po 1990 r.	19
Agnieszka Bielawska	
Polityka europejska w programach partyjnych oraz uchwałach niemieckiej chadecji w kontekście wyborów do bundestagu w 2017 r.	41
Bogdan Koszel	
Wyzwania dla polityki europejskiej Niemiec w okresie trzeciego gabinetu Angeli Merkel (2013–2017)	65
Mariusz Kozerski	
<i>Kultura gościnności</i> i problematyka migracyjna w niemieckiej debacie publicznej w okresie przed i po wyborach do Bundestagu w 2017 r.	87
Beata Molo	
Polityka energetyczna w programach wyborczych partii politycznych w 2017 r. – kontynuacja czy zmiana?	103
Helena Wyligała	
Ocena działań rządu Angeli Merkel w zakresie międzynarodowej ochrony klimatu na tle przewodnictwa Niemiec w G7 (2015) i G20 (2017)	131
Joanna Trajman	
Kwestie kobiece w programach wyborczych głównych partii w wyborach do Bundestagu w 2017 r.	155

Joanna Ciesielska-Klikowska

- Niemiecko-francuski duet po wyborach w 2017 roku
– szanse i wyzwania dla Europy. 175

Aleksandra Kruk

- Przedwyborcza ocena relacji polsko-niemieckich 189

Jakub Wieszczyk

- Mniejszość niemiecka w Polsce wobec partii politycznych w RFN.
Analiza zagadnienia na podstawie wybranych aspektów. 207

- Biogramy autorów** 223

WYKAZ SKRÓTÓW

AA	(Auswärtiges Amt) – Urząd Spraw Zagranicznych
ACTA	(Anti-Counterfeiting Trade Agreement) – umowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi
AfD	(Alternative für Deutschland) – Alternatywa dla Niemiec
ALFA	(Allianz für Fortschritt und Aufbruch) – Sojusz dla Postępu i Przebudzenia
Bafög	(Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz) – federalna ustawa stypendialna
BAMF	(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) – Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców
BDI	(Bundesverband der Deutschen Industrie) – Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu
BDEW	(Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) – Federalny Związek Gospodarki Energetycznej i Wodnej
BMU	(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) – Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów
BUND	(Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) – Związek Ochrony Środowiska i Przyrody w Niemczech
CCS	(carbon capture and storage) – wychwytywanie i (podziemne) składowanie dwutlenku węgla
CDU	(Christlich Demokratische Union) – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna

COP	(Conference of the Parties) – konferencja Stron ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych ds. zmian klimatu
CSU	(Christlich-Soziale Union) – Unia Chrześcijańsko-Społeczna
DA	(Demokratische Aufbruch) – Przełom Demokratyczny
DAS	(Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel) – Niemiecka Strategia Adaptacji do Zmian Klimatu
DNR	(Deutscher Naturschutzring) – Niemieckie Koło Ochrony Przyrody
EBC	(European Central Bank) – Europejski Bank Centralny
EBI	(European Investment Bank) – Europejski Bank Inwestycyjny
EDIS	(European deposit insurance scheme) – europejski system gwarantowania depozytów
EEG	(Erneuerbare-Energien-Gesetz) – ustawa o odnawialnych źródłach energii
EEWärmeG	(Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz) – ustawa o zastosowaniu OZE do produkcji ciepła
EFSI	(European Fund for Strategic Investments) – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
EFL	Europejskie Forum Ludowe
EFMS	(Europäisches Forum für Migrationsstudien) – Europejskie Forum Studiów nad Migracją
EFSM	(European Financial Stabilisation Mechanism) – Mechanizm Stabilizacji Finansowej
EU ETS	(EU Emissions Trading System) – Unijny System Handlu Uprawnieniami do Emisji
FDP	(Freie Demokratische Partei) – Wolna Partia Demokratyczna
FR	Federacja Rosyjska

GB/BHE	(Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) – Blok Wszechniemiecki/Związek Wypędzonych z Ojczyzny i Pozbawionych Praw
GroKo	(Große Koalition) – Wielka Koalicja
IEKP	(Integrierte Energie und Klimaschutzprogramm) – Zintegrowany Program Energii i Ochrony Klimatu
IOM	(International Organization for Migration) – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji
IPCC	(Intergovernmental Panel on Climate Change) – Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu ONZ
ISSG	(International Syria Support Group) – Międzynarodowa Grupa Wsparcia Syrii
IUP	(Integriertes Umweltprogramm 2030) – Zintegrowany Program Środowisko 2030
JuSos	(Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD) – Młodzi Socjaliści
KE	Komisja Europejska
KOD	Komitet Obrony Demokracji
KoKo	(Kooperationskoalition) – koalicja kooperacyjna
KWK	(Kraft-Wärme-Kopplung) – instalacja kogeneracyjna wytwarzająca ciepło i prąd
KWW MN	Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka
MN	Mniejszość Niemiecka
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NAPE	(Nationaler Aktionsplan für Energieeffizienz) – Narodowy Plan Działania Efektywność Energetyczna
NATO	(North Atlantic Treaty Organization) – Pakt Północnoatlantycki

NDC	(Nationally Determined Contributions) – narodowy cel redukcji gazów cieplarnianych
NKI	(Nationale Klimaschutzinitiative) – Narodowa Inicjatywa Klimatyczna
NPD	(Nationaldemokratische Partei Deutschlands) – Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec
NRD	Niemiecka Republika Demokratyczna
NRW	(Nordrhein-Westfalen) – Nadrenia Północna-Westfalia
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OC	ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZE	odnawialne źródła energii
PDS	(Partei des demokratischen Sozialismus) – Partia Demokratycznego Socjalizmu
PiS	Prawo i Sprawiedliwość
PO	Platforma Obywatelska
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
RAŚ	Ruch Autonomii Śląska
RFN	Republika Federalna Niemiec
RP	Rzeczpospolita Polska
SGB II	(Sozialgesetzbuch Zweites Buch) – druga księga kodeksu prawa socjalnego
SED	(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) – Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec
SPD	(Sozialdemokratische Partei Deutschlands) – Socjaldemokratyczna Partia Niemiec

SRP	(Sozialistische Reichspartei) – Socjalistyczna Partia Rzeszy
SRU	(Sachverständigenrat für Umweltfragen) – Rada Rzecznawców ds. Problemów Środowiska
UE	Unia Europejska
UNHCR	(United Nations High Commissioner for Refugees) – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
VDG	(Verband der deutschen Gesellschaften) – Związek Niemieckich Stowarzyszeń
TSKN	Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców
TTIP	(Transatlantic Trade and Investment Partnership) – Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji
UBA	(Umweltbundesamt) – Federalny Urząd ds. Środowiska
WASG	(Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit) – Alternatywa Wyborcza Praca i Sprawiedliwość Społeczna
WPZiB	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WWF	(World Wide Fund for Nature) – Światowy Fundusz na rzecz Ochrony Przyrody
VCI	(Verband der Chemischen Industrie) – Związek Przemysłu Chemicznego
UZ	Ustawa Zasadnicza

ALEKSANDRA KRUK
Uniwersytet Zielonogórski

HELENA WYLIGAŁA
Dolnośląska Szkoła Wyższa

WSTĘP

Po przeprowadzonych 24 września 2017 r. wyborach do Bundestagu nastąpił w Republice Federalnej Niemiec trwający 171 dni proces wyłaniania nowego gabinetu. Kanclerz Angela Merkel, po nieudanych rokowaniach koalicyjnych z FDP i Zielonymi, podjęła się negocjacji w sprawie powołania rządu Wielkiej Koalicji. Taka sytuacja miała wyjątkowy charakter w niemieckim systemie politycznym i stanowiła konsekwencję zmian, które zaszły w polityce wewnętrznej i zagranicznej tego państwa. Wyzwania, przed którymi stanęło niemieckie społeczeństwo w latach 2013–2017, wynikały z procesu globalizacji i jego odzwierciedlenia na poziomie krajowym i lokalnym. Antycypowana w przeszłości agenda – kryzys finansowy i terroryzm, w połączeniu z nowymi formami wyzwań w sferze bezpieczeństwa, np. kryzysem migracyjnym, populizmem i radykalizmem, spowodowały zmiany w niemieckim systemie partyjnym oraz zwiększyły niestabilność i nieprzewidywalność niemieckiej polityki.

Dotychczas wybory do Bundestagu stanowiły potwierdzenie kultury politycznej Niemiec i odgrywały w życiu politycznym tego państwa doniosłe znaczenie, wynikające z tradycji debaty publicznej oraz instytucjonalizacji procesów społecznych. Charakteryzowała je wysoka frekwencja wyborcza oraz akceptacja dla obecności w Bundestagu partii politycznych, które po II wojnie światowej utrzymały swoje pozycje, tj. CDU i CSU, SPD, FDP, z czasem Zielonych, a po zjednoczeniu Niemiec także *Die Linke*. Chociaż już w drugiej dekadzie XXI wieku w powyborczych komentarzach podkreślano załamanie się systemu dwuipółpartyjnego, to właśnie wybory z 2017 r. okazały się szczególnie istotne. Skutkowały wprowadzeniem do niemieckiego Bundestagu partii kwestionującej priorytety polityki CDU/CSU i SPD, czyli Alternatywy dla Niemiec. Utworzona w 2013 r. ostro sprzeciwiała się forsowanej przez kanclerz Angelę Merkel „polityce otwartych drzwi”, a w swoim programie

wyrażała poglądy eurosceptyczne. Niemieccy politolodzy, Oskar Niedermayer i Kai Arzheimer zwrócili uwagę, że pojawiła się w Niemczech przestrzeń do działania dla ultraprawicowego ugrupowania¹. Natomiast nadal nie cieszyły się popularnością hasła reprezentowane przez liberałów, chociaż ostatecznie udało się im, po klęsce w 2013 r., gdy stali się opozycją pozaparlamentarną, powrócić w 2017 r. do Bundestagu. Wolna Partia Demokratyczna w latach 2013–2017 prowadziła kampanię wyborczą, broniąc swojej tożsamości i celów politycznych, by ponownie liczyć się w „grze o władzę”. Wzrost popularności FDP wynikał nie tylko z ofensywnej polityki młodego przywódcy – Christiana Lindnera, ale także z szacunku dla zmarłych w 2016 r.: wieloletniego ministra spraw zagranicznych Hansa-Dietricha Genschera, prezydenta Waltera Scheela czy, zmagającego się w ostatnich miesiącach życia z leukemią, byłego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego.

Także w innych partiach dało się odczuć zmiany personalne, związane z odchodzeniem z polityki „pokolenia zjednoczenia” Niemiec. W osiemnastym okresie legislacyjnym (2013–2017) z polityki wycofali się: prawicowy polityk Norbert Lammert, bezpartyjny prezydent Joachim Gauck, socjaldemokrata Peer Steinbrück. Style przywódcze, które reprezentowali, skrajnie się różniły. J. Gauck był postrzegany jako autorytet, o P. Steinbrücku – chociaż był fachowcem w kwestiach gospodarczych – mówiono „niemiecki Perlusconi” (zestawiając pierwszą literę imienia niemieckiego polityka z nazwiskiem włoskiego przywódcy). Zmiana pokoleniowa w partiach wpłynęła nie tylko na styl ich zarządzania oraz kreację nowych liderów, ale także elektorat. Odczuła to rządząca CDU, która na fali popularności kanclerz A. Merkel zdołała wprawdzie wybory wygrać, ale nie była zdolna do szybkiego utworzenia rządu, co przyczyniło się do kryzysu politycznego jesienią 2017 r.

Zmiany w niemieckim systemie partyjnym wzbudziły pytania o przyszłość niemieckiej kultury politycznej, opartej na konstytucyjnych zasadach praworządności i demokracji, oraz o powodzenie procesu socjalizacji politycznej, która miała być wyrazem odporności na przejawy ekstremizmu i radykalizacji, a jednocześnie wyrażać zakorzenione w idei integracji europejskiej niemieckie interesy narodowe. Nowe ruchy społeczne, np. Pegida, które pojawiły się po 2013 r., spowodowały radykalizację nastrojów społecznych i uwidoczniły, że obok partii politycznych jest miejsce dla innych metod artykulacji interesów.

Powyżej nakreślone zmiany i procesy silnie oddziaływały na niemiecką politykę w latach 2013–2017. Wpłynęły na kształt programów wyborczych partii

¹ K. Arzheimer, *Driftet die AfD weiter nach rechts, wird sie scheitern*, „Tagesspiegel Causa”, 14 III 2016, <https://causa.tagesspiegel.de/politik/die-afd-gekommen-um-zu-bleiben/driftet-die-afd-weiter-nach-rechts-wird-sie-scheitern.html> (dostęp: 11 XI 2016); O. Niedermayer, *Allianz für Fortschritt und Aufbruch (ALFA)*, 11 VIII 2016, <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wer-steht-zur-wahl/230161/alfa> (dostęp: 11 XI 2016); O. Niedermayer, *Alternative für Deutschland (AfD)*, 2 VIII 2016, <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wer-steht-zur-wahl/230619/afd> (dostęp: 11 XI 2016).

establishmentowych i antyestablishmentowych, ale także na proces kreowania nowego rządu w 2017 r. Celem niniejszej publikacji jest więc uchwycenie zmian i bieżących problemów występujących w niemieckiej przestrzeni politycznej. Skierowana jest ona do odbiorców w środowisku akademickim, ekspertów, polityków, dziennikarzy, nauczycieli i innych osób zainteresowanych problematyką niemcoznawczą. Stanowi swego rodzaju kontynuację działań badawczych podejmowanych przez politologów z polskich ośrodków akademickich i think tanków, obserwujących niemiecką scenę polityczną i analizujących zmiany zachodzące w systemie partyjnym Niemiec². Kolejny okres sprawowania władzy przez kanclerz Angelę Merkel w latach 2013–2017 stał się przedmiotem ocen i rozważań podjętych w niniejszym tomie. Cezurę czasową wyznaczają wybory do Bundestagu z 24 września 2017 r. wraz z toczonymi później przez elity CDU/CSU, Zielonych i FDP rozmowami sondażowymi w sprawie utworzenia koalicji rządowej. Proces publikacji został zamknięty w trakcie prób stworzenia Wielkiej Koalicji CDU/CSU-SPD na przełomie 2017 i 2018 r. Dramatyczny przebieg rozmów powyborczych ukazał ważną zmianę na scenie partyjnej i w kulturze politycznej Niemiec. Kampania wyborcza do Bundestagu z roku 2017 ujawniła najbardziej palące problemy w debacie wewnątrzniemieckiej na temat wartości, funkcjonowania państwa i gospodarki, transformacji energetycznej, jakości życia, roli cudzoziemców w społeczeństwie, relacji międzypaństwowych oraz na temat Europy. Autorzy tomu uchwycili tę debatę poprzez wnikliwą analizę stanowisk głównych partii politycznych Niemiec oraz ocenę dotychczasowych kierunków działań rządu kanclerz A. Merkel.

Tom otwiera opracowanie autorstwa Piotra Kubiaka z Instytutu Zachodniego na temat przeobrażeń niemieckiego systemu partyjnego. Porównując preferencje wyborcze od 1990 r. stawia on tezę, że na wynik wyborów do Bundestagu w 2017 r. znacząco wpłynął kryzys imigracyjny oraz procesy społeczne zachodzące w XXI wieku. Osłabienie pozycji wielkich partii, debiut populistycznej i antyimigranckiej Alternatywy dla Niemiec są dowodem na postępującą fragmentaryzację niemieckiego systemu partyjnego i polaryzację sceny politycznej. Kolejne dwa artykuły dotyczą polityki europejskiej Niemiec i zostały przygotowane przez politologów z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Analizę w ujęciu wewnątrzpartyjnym przeprowadziła Agnieszka Bielawska, która zbadała niemiecką chadecję z zastosowaniem metody porównawczej w odniesieniu do programów partyjnych CDU i CSU oraz ich postulatów wyborczych. Jej celem było nakreślenie stanowiska niemieckiej chadecji wobec bieżących problemów Unii Europejskiej, np. *Brexitu*, kryzysu imigracyjnego, procesów pogłębienia i rozszerzenia, a także współpracy z innymi państwami. Profesor Bogdan Koszel dokonał w swoim artykule

² *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Aktorzy, zagadnienia i wyzwania*, red. A. Kruk, M. Sus, Wrocław 2013.

kompleksowego przeglądu i oceny polityki europejskiej prowadzonej przez rząd Angeli Merkel w latach 2013–2017. Mimo że była ona zdeterminowana kryzysami: strefy euro, ukraińskim, *Brexitem*, uchodźczym oraz pogarszającymi się relacjami z Rosją, to Niemcom udało się wzmocnić rolę w Unii Europejskiej i pozycję międzynarodową. Wątek migracyjny rozwinął w swoim opracowaniu Mariusz Kozerski z Uniwersytetu Wrocławskiego. Interesowała go „kultura przyjęcia” jako przedmiot debaty społecznej, zwłaszcza z okresu kampanii wyborczej do Bundestagu. Autor przeanalizował programy wyborcze partii politycznych pod kątem ich stosunku do problemu migracji i *Willkommenskultur*. O wadze podejmowanego tematu świadczy fakt, że kwestia uchodźcza stała się przyczyną fiaska rozmów koalicyjno-sondażowych jesienią 2017 r. Problematyka społeczna odzwierciedlona została także w artykule Joanny Trajman z Uniwersytetu Wrocławskiego. Chociaż kwestie kobiece nie stanowiły głównego nurtu kampanii wyborczej, to były reprezentowane w programach wyborczych CDU/CSU, SPD, FDP, Sojuszu 90/Zielonych, *Die Linke* i AfD. Autorka przeprowadziła kompleksową analizę ich treści, ukazując diagnozę sytuacji kobiet w Niemczech: w rodzinie, na rynku pracy, w życiu publicznym i mediach, ich walkę z przemocą i o prawa reprodukcyjne, a także problemy kobiet pochodzenia migracyjnego. Dwa kolejne teksty zbioru zostały poświęcone zagadnieniom sektorowym. Beata Molo z Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego szczegółowo zaprezentowała stanowiska partii głównego nurtu wobec polityki energetycznej Niemiec, realizowanej w okresie 2013–2017, oraz stopień urzeczywistnienia postulatów wyborczych CDU/CSU i SPD z 2013 r. Poprzez zestawienie ocen działań rządu A. Merkel z programami wyborczymi partii z roku 2017 autorce udało się wskazać zmiany i formy kontynuacji w polityce energetycznej Niemiec. Helena Wyligała z Dolnośląskiej Szkoły Wyższej poruszyła problematykę roli Niemiec w międzynarodowych działaniach na rzecz ochrony klimatu. Opierając swoją analizę na przykładach przewodnictwa Niemiec w ugrupowaniach G7 i G20 oraz na tle uwarunkowań wewnętrznych, wskazała, że dynamika przeobrażeń międzynarodowego reżimu zmian klimatu w latach 2015–2017 aktywizowała Berlin do tworzenia różnych form kooperacyjnych i była szansą promocji własnych interesów w kontekście przeprowadzanej transformacji ekologiczno-energetycznej. Wątek międzynarodowy kontynuuje Joanna Ciesielska-Klikowska z Uniwersytetu Łódzkiego, prezentując ocenę uwarunkowań i prognozę rozwoju stosunków francusko-niemieckich po wyborach z 2017 r. – prezydenckich we Francji i do Bundestagu w Niemczech. Badaczka poszukiwała odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest odnowienie i wzmocnienie francusko-niemieckiego przywództwa w UE w kontekście wyzwań, związanych m.in. z *Brexitem*, kryzysem uchodźczym oraz potrzebą reformy Unii. Do polsko-niemieckich stosunków bilateralnych nawiązuje artykuł Aleksandry Kruk z Uniwersytetu Zielonogórskiego. Autorka dokonała w nim analizy percepcji

wyborów do Bundestagu z 2017 r. w Polsce na podstawie polskiej i niemieckiej prasy. Odniesienie się do wypowiedzi elit opiniotwórczych na temat aktualnych problemów w obu państwach, które determinują wzajemne relacje, tj. praworządności w Polsce, postrzegania przeszłości z okresu II wojny światowej, ewolucji niemieckiego systemu partyjnego i kryzysu przywódczego, pozwoliło przedstawić diagnozę współczesnych stosunków polsko-niemieckich. Tom zamyka tekst autorstwa Jakuba Wieszcza z Uniwersytetu Wrocławskiego na temat stosunku mniejszości niemieckiej w Polsce do partii politycznych w Niemczech i wpływu wyborów do Bundestagu na jej postulaty polityczne.

Mając nadzieję, że praca zbiorowa znajdzie uznanie wśród czytelników, redaktorki tomu pragną serdecznie podziękować wszystkim autorom oraz recenzentce – profesor Katarzynie Gelles z Uniwersytetu Wrocławskiego za wnikliwe uwagi i komentarze. Wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków statutowych Wydziału Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej oraz Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Zielonogórskiego.

PIOTR KUBIAK
Instytut Zachodni

WYBORY DO BUNDESTAGU XIX KADENCJI A PRZEobrażENIA NIEMIECKIEGO SYSTEMU PARTYJNEGO PO 1990 R.

Przeprowadzone 24 września 2017 r. wybory do Bundestagu stanowią ważną cezurę w dziejach Republiki Federalnej Niemiec. W ich wyniku w Bundestagu XIX kadencji po raz pierwszy ukonstytuowało się aż sześć frakcji¹ parlamentarnych (CDU/CSU², SPD, FDP, Sojusz 90/Zieloni, *Die Linke* i AfD). Nowym zjawiskiem jest pojawienie się znacznej reprezentacji Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*, AfD), partii lokującej się bardziej na prawo od CDU/CSU. Podważona została dominująca pozycja obu wielkich *Volksparteien* (CDU/CSU i SPD), wzmocnieniu uległa pozycja partii średnich, a blisko 23% miejsc w Parlamencie Federalnym zajęli posłowie reprezentujący partie antysystemowe z prawej (AfD) i lewej (*Die Linke*) strony niemieckiej sceny politycznej, z którymi pozostałe partie nie chcą zawierać koalicji na szczeblu federalnym. Jest to efekt pogłębiającej się fragmentacji i polaryzacji niemieckiego systemu partyjnego. Po wyborach – w obliczu rezygnacji SPD z udziału w rządzie u boku partii chadeckich i fiaska koalicji jamajskiej (CDU/CSU, FDP, Zieloni) – po raz pierwszy w dziejach RFN doszło do sytuacji, kiedy niemieckie elity polityczne nie były w stanie uformować rządu koalicyjnego dysponującego poparciem większości parlamentarnej. To jedna z konsekwencji zmian na niemieckiej scenie politycznej.

¹ Frakcja w Bundestagu musi zrzeszać co najmniej 5% (dosłownie: 5 na 100) posłów reprezentujących jedną bądź takie partie, które chcą realizować określoną politykę. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, § 10, ust. 1, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go04/245158 (dostęp: 29 XII 2017).

² Partie chadeckie (CDU i CSU) w ujęciu systemowym będą rozpatrywane wspólnie jako jedna partia, choć z formalnoprawnego punktu widzenia to dwie odrębne partie. Na mocy porozumienia z 1947 r. CSU objęła swym zasięgiem jedynie obszar Bawarii, CDU zaś pozostałych krajów. Od 1950 r. do dnia dzisiejszego obie partie współtworzą jedną frakcję w Bundestagu (z kilkutygodniową przerwą w 1976 r.). Niemal wszyscy najważniejsi niemieccy badacze (U. von Alemann, K. von Beyme, F. Decker, O. Niedermayer, W. Rudzio) we wszelkich klasyfikacjach niemieckiego systemu partyjnego traktują CDU i CSU jako jedno ugrupowanie.

Warto w tym miejscu zastanowić się, czy wyniki wyborów do Bundestagu XIX kadencji są przede wszystkim efektem trwającego od jesieni 2015 r. kryzysu migracyjnego, czy też – w szerszym kontekście – wpisują się w tendencje zachodzące w obrębie niemieckiego systemu partyjnego po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. Aby choć w części odpowiedzieć na tak postawione pytanie, skupię się w dalszej części artykułu na analizie przemian zachodzących w łonie (zachodnio-)niemieckiego systemu partyjnego, spróbuję wyjaśnić przyczyny kryzysu wielkich partii ogólnospołecznych (*Volksparteien*) i różnice preferencji wyborczych pomiędzy Niemcami z zachodu i wschodu. Punktem wyjścia do dalszej analizy będzie prezentacja wyników wyborów z 24 września 2017 r. i zestawienie ich z rezultatami poprzednich wyborów.

TABELA 1. ZESTAWIENIE WYNIKÓW WYBORÓW DO BUNDESTAGU Z 2013 I 2017 R.
(GŁOSY DRUGIE)³

Partia	Wybory z 2013 r.		Wybory z 2017 r.		Różnica poparcia w p.p.
	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty	
CDU/CSU	41,5	311	32,9	246	-8,6
SPD	25,7	193	20,5	153	-5,2
Die Linke	8,6	64	9,2	69	+0,6
Sojusz 90/Zieloni	8,4	63	8,9	67	+0,5
FDP	4,8	–	10,7	80	+5,9
AfD	4,7	–	12,6	94	+7,9
Pozostałe partie	6,3	–	5,2	–	-1,1
Łącznie	100	631	100	709	

Źródło: Oficjalne wyniki wyborów: https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html

Wybory do Bundestagu XIX kadencji odzwierciedlają znaczące przetasowania na niemieckiej scenie politycznej, do jakich doszło w wyniku kryzysu migracyjnego⁴. Podobnie jak w trzech poprzednich wyborach największe po-

³ Wszystkie podane w artykule wyniki bazują na tzw. głosach drugich. Każdy niemiecki wyborca biorący udział w wyborach do Bundestagu oddaje dwa głosy: głos pierwszy [*Erststimme*] na konkretnego kandydata w jednym z 299 okręgów jednomandatowych, głos drugi [*Zweitstimme*] na krajową listę partyjną. I właśnie na podstawie tzw. głosów drugich podaje się oficjalne wyniki wyborów. Więcej o współczesnej mieszanej ordynacji wyborczej do Bundestagu, o sposobach przeliczania głosów na mandaty, o zasadach przyznawania partiom mandatów nadwyżkowych i wyrównawczych zob. m.in. w: P. Kubiak, *Wybory do Bundestagu z 22 września 2013 r. – analiza i konsekwencje*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 14–16. <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,915,6591de4bc9c6c93d3cea4faa478a4758/41-PIOTR-KUBIAK-PZ1-2014-700.pdf> (dostęp: 30.12.2017).

⁴ Kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części artykułu.

parcie uzyskały partie chadeckie, na które głosowało 32,9% wyborców (z tego na CDU niespełna 26,76%, a na CSU 6,17%), co stanowiło wynik gorszy aż o 8,6 punktu procentowego w porównaniu z wyborami z 2013 r. Na drugim miejscu ponownie znalazła się SPD, na którą oddano tym razem 20,5% głosów (-5,2 p.p. w porównaniu z wyborami z 2013 r.). Oznacza to, że na partie rządzącej w latach 2013–2017 wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD padło o blisko 4,6 miliona głosów mniej, co przełożyło się na spadek poparcia dla obu formacji na poziomie 13,8 p.p. Tym samym część wyborców wypowiedziała swój sprzeciw dla kontynuowania dotychczasowej polityki rządu⁵. Wzmocnieniu uległa za to pozycja partii średnich. Na antyimigrancką Alternatywę dla Niemiec oddano 12,6% głosów (wzrost aż o 7,9 p.p.), na FDP 10,7% (wzrost o 5,9 p.p.). W poprzednich wyborach obie partie nie zdołały przekroczyć granicy pięcioprocentowej klauzuli zaporowej i nie weszły do Bundestagu XVIII kadencji. Na *Die Linke* głosowało 9,2% wyborców (+0,6 p.p.), a na Sojusz 90/Zielonych 8,9% (+0,5 p.p.). Pozostałe partie uzyskały łącznie niespełna 5,2% głosów. W Bundestagu XIX kadencji zasiadać będzie 709 posłów reprezentujących sześć frakcji parlamentarnych – CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, *Die Linke*, Sojusz 90/Zieloni. Tak wysoka liczba posłów w porównaniu z wyborami z 2013 r. (631) wynika z wyliczenia większej liczby mandatów nadwyżkowych (49, z tego 39 dla CDU/CSU, pięć dla SPD, trzy dla AfD i po jednym dla *Die Linke* i Sojusz 90/Zielonych), które musiały zostać zrekompensowane poprzez przyznanie 62 mandatów wyrównawczych, tak by podział mandatów lepiej oddawał wyniki wyborów. Partie chadeckie uzyskały łącznie 246 miejsc w Bundestagu (CDU 200, a CSU 46), z tego 15 z list krajowych, SPD 153 (94 z list krajowych), AfD 94⁶ (91 z list krajowych), FDP 80 (wszystkie z list krajowych), *Die Linke* 69 (64 z list krajowych), a Sojusz 90/Zieloni 67 (66 z list krajowych). Spośród 299 okręgów jednomandatowych w 231 zwyciężyli kandydaci CDU/CSU, w 59 kandydaci SPD, w pięciu kandydaci *Die Linke*, w trzech kandydaci AfD (w tym Frauke Petry), a w jednym okręgu kandydatka Sojuszu 90/Zielonych.

W trakcie wyborów odnotowano znaczący przepływ elektoratu pomiędzy poszczególnymi partiami. Według sondażu (Exit poll) ośrodka Infratest dimap⁷ partie chadeckie, które uzyskały o ok. 2,85 miliona drugich głosów mniej niż

⁵ C. Schwennicke, „Weiter so“ geht's nicht, „Cicero“, 24 IX 2017, <https://www.cicero.de/innenpolitik/analyse-zur-bundestagswahl-weiter-so-gehts-nicht> (dostęp: 30 XII 2017).

⁶ Tuż po wyborach dwoje posłów startujących z list AfD – była już przewodnicząca partii Frauke Petry i Mario Mieruch – wystąpiło z frakcji AfD na znak protestu przeciwko zbyt radykalnemu kursowi partii. To efekt wewnętrznych sporów w łonie AfD. Tym samym frakcja AfD w Bundestagu liczy obecnie 92 posłów. *AfD verliert weiteren Abgeordneten*, „Zeit-Online“, 4 X 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-10/bundestag-afd-fraktion-mario-mieruch-verlaesst-afd-frauke-petry> (dostęp: 30 XII 2017).

⁷ Infratest dimap (24 IX 2017), <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/analyse-wanderung.shtml> (dostęp: 30 XII 2017)

w wyborach z 2013 r., największe straty poniosły na rzecz FDP (1360 tys.) i AfD (960 tys.), ale przyciągnęły ok. 380 tys. osób, które nie głosowały (tzw. *Nichtwähler*) w 2013 r. (przepływ elektoratu pomiędzy CDU/CSU i pozostałymi partiami był niewielki i nie przekraczał poziomu 100 tys. wyborców). Straty SPD (1725 tys. osób) rozkładały się bardziej równomiernie pomiędzy poszczególne partie: 470 tys. na rzecz AfD, 450 tys. na rzecz FDP, 430 tys. na rzecz *Die Linke*, 380 tys. na rzecz Zielonych. Strat tych nie zrekompensowało pozyskanie ok. 360 tys. niegłosujących w poprzednich wyborach. Alternatywa dla Niemiec, która w porównaniu z wyborami z 2013 r. zyskała najwięcej głosów (3821 tys.), pozyskała najwięcej wyborców, którzy w 2013 roku nie głosowali (1200 tys.), oraz znaczną część elektoratu CDU/CSU (970 tys.), SPD (470 tys.), *Die Linke* (400 tys., zwłaszcza na terenie byłej NRD), a także pozostałych drobnych partii, w tym m.in. NPD (łącznie 690 tys.). FDP (zyskała 2914 tys. głosów) wzmocniła się przede wszystkim kosztem CDU/CSU (o 1360 tys. głosów) i SPD (450 tys.), w mniejszym stopniu przejęła elektorat drobnych partii (140 tys.) i Sojuszu 90/Zielonych (110 tys.). Liberałom udało się za to pozyskać aż 700 tys. niegłosujących w 2013 r. Niewielka część liberalnego elektoratu z 2013 r. (40 tys. osób) wsparła za to AfD. Partia *Die Linke* odnotowała relatywnie niewielki wzrost liczby głosów (541 tys.) w porównaniu z poprzednimi wyborów. Ta lewicowa partia najwięcej zyskała kosztem SPD (430 tys.) i Zielonych (170 tys.) oraz przyciągnęła ok. 270 tys. niegłosujących w 2013 r. Około 400 tys. wyborców *Die Linke* z 2013 r. wsparło tym razem AfD. Również partia Sojusz 90/Zieloni odnotowała niewielki wzrost poparcia w wyborach z 24 września 2017 r. (o 463 tys. głosów). Zieloni pozyskali przede wszystkim elektorat SPD (380 tys.) oraz przyciągnęli ok. 230 tys. osób, które nie brały udziału w wyborach cztery lata wcześniej. Największe straty partia ekologów poniosła na rzecz *Die Linke* (170 tys.) i FDP (110 tys.). W wyborach z 24 września 2017 r. odnotowano znaczny wzrost frekwencji wyborczej, która wyniosła blisko 76,2% i była o 4,63 p.p. wyższa od frekwencji z 2013 r. Najwięcej tzw. *Nichtwähler* z 2013 r. przyciągnęła AfD (1200 tys.), następnie FDP (700 tys.), CDU/CSU (380 tys.), SPD (360 tys.), *Die Linke* (270 tys.) i Sojusz 90/Zieloni (230 tys.).

System polityczny Republiki Federalnej Niemiec w latach 1949–1990 należał do najstabilniejszych w Europie. Jego filarem był silnie zinstytucjonalizowany system partyjny z konstytucyjnie wyznaczoną dla partii rolą pośrednika „w kształtowaniu woli politycznej narodu” (art. 21 Ustawy Zasadniczej). Zaczął on kształtować się na przełomie lat 40. i 50. XX wieku równoległe z powstaniem RFN. Wtedy tworzyły się (jak CDU i CSU), odradzały się (SPD) i jednoczyły się (FDP) najważniejsze zachodniemieckie partie polityczne, które miały później decydujący wpływ na politykę zachodnich Niemiec. Dla stabilności zachodniemieckiego systemu partyjnego istotne znaczenie miały zarówno czynniki instytucjonalne (Ustawa Zasadnicza, wielokrotnie nowelizowana

Ustawa o partiach politycznych z 1967 r., orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz federalna ordynacja wyborcza z zapisaną pięcioprocentową klauzulą zaporową), jak również czynniki społeczne i gospodarcze (niemiecki cud gospodarczy lat 50. miał w tym okresie istotny wpływ na wzrost zaufania do partii demokratycznych w RFN)⁸. Wyniki pierwszych wyborów do Bundestagu z 1949 r. przypominały bardziej rozstrzygnięcia wyborcze w ostatnich latach Republiki Weimarskiej⁹ niż późniejsze wyniki wyborów do Bundestagu, lecz wraz z wprowadzeniem – począwszy od wyborów w 1953 r. – obejmującej całą RFN pięcioprocentowej klauzuli zaporowej rozpoczął się proces koncentracji zachodnioniemieckiego systemu partyjnego. W latach 50. i na początku lat 60. partie regionalne (np. *Deutsche Partei*) i drobne partie interesu (np. reprezentująca wypędzonych GB/BHE) były stopniowo wchłaniane przez CDU, a partie skrajne (SRP i KPD) uznane zostały decyzją Federalnego Trybunału Konstytucyjnego za niedemokratyczne i zdelegalizowane¹⁰. W fazie koncentracji trwającej do początku lat 80. dominującą pozycję uzyskiwały dwa wielkie ugrupowania ogólnospołeczne (*Volksparteien*) – CDU/CSU i SPD – oraz jedno średnie – FDP. Stąd też zachodnioniemiecki system partyjny w latach 1961–1983 określany bywa mianem systemu dwuipółpartyjnego (*Zweieinhalbparteiensystem*)¹¹. Niemniej jednak rola FDP w obliczu niemożności zdobycia przez żadną z *Volksparteien* większości w Bundestagu była większa, niż wskazywałoby na to jej poparcie społeczne, gdyż to właśnie FDP – jako tzw. partia obrotowa – decydowała o wyborze koalicjanta (np. w latach 1969–1982 liberałowie weszli do koalicji u boku SPD, po 1982 r. tworzyli rządy z chadecją). Taki układ cieszył się poparciem ogromnej większości obywateli, o czym świadczą wyniki wyborów: np. w 1976 r. na CDU/CSU, SPD i FDP padło łącznie 99,1% głosów, z tego na obie wielkie *Volksparteien* 91,2%¹². Wraz z wejściem

⁸ P. Kubiak, *System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990–2013)*, Poznań 2014, s. 32–34, 55–58.

⁹ Najczęściej porównywano wyniki tych wyborów do wyników wyborów do Reichstagu z 1928 r., ostatnich, gdy pierwsza niemiecka demokracja funkcjonowała jeszcze w miarę sprawnie. W. Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2011 (wyd. 8), s. 114; U. von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2010 (wyd. 4), s. 58, 59. Zob. również: F. Decker, *Parteien und Parteiensysteme in Deutschland*, Stuttgart 2011, s. 68; H. Onken, *Parteiensysteme im Wandel. Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich im Vergleich*, Wiesbaden 2013, s. 156, 157.

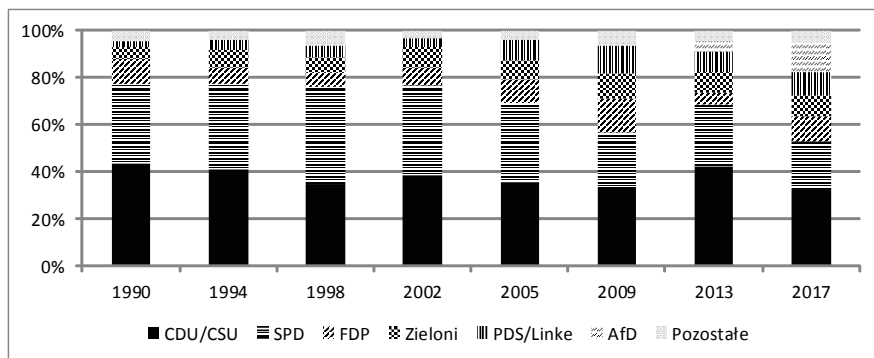
¹⁰ Skrajnie prawicowa Socjalistyczna Partia Rzeszy (*Sozialistische Reichspartei*, SRP) została zdelegalizowana w 1952 r., a komunistyczna KPD w 1956 r. W. Krzyżaniak, *Zorganizowana skrajna prawica w RFN 1949–1980*, Poznań 1986, s. 68, 69; U. von Alemann, *Das Parteiensystem...*, s. 57; R. Hofman, *Geschichte der deutschen Parteien. Von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München 1993, s. 270, 271.

¹¹ F. Decker, *Parteien und Parteiensysteme...*, s. 69.

¹² Również na poziomie krajów żadne inne ugrupowanie nie udało w latach 70. przekroczyć granicy progu wyborczego (najlepszy wynik – 3,4% głosów – uzyskała czwarta partia w wyborach

do Bundestagu partii Zielonych (1983 r.) pojawiło się czwarte relewantne ugrupowanie polityczne i rozpoczął się proces transformacji zachodnioniemieckiego systemu partyjnego. Po 1983 r. zaczął formować się w RFN układ dwublokowy: obok rządzącej w latach 1982–1998 koalicji CDU/CSU-FDP (tzw. blok mieszczański) tworzył się opozycyjny blok lewicowy SPD-Zieloni (pierwsza taka koalicja została sformowana w Hesji w 1985 r.). Postępująca w latach 80. pluralizacja (O. Niedermayer¹³) niemieckiej sceny politycznej podważyła nieco stabilność niemieckiego systemu partyjnego, mimo to tradycyjne partie (CDU/CSU, SPD, FDP) nadal utrzymywały dominującą pozycję (90,4% głosów w wyborach z 1987 r., z tego na CDU/CSU i SPD 81,3%). Zachodnioniemiecki model państwa partii (*Parteienstaat*), gdzie władza znalazła się w rękach demokratycznych partii politycznych reprezentujących interesy społeczeństwa, cieszył się nadal poparciem większości obywateli, o czym świadczyła wysoka frekwencja wyborcza (powyżej 85% w latach 1953–1983; 84,6% w wyborach z 1987 r.)¹⁴.

WYKRES 1. POPARCIE DLA NIEMIECKICH PARTII W WYBORACH DO BUNDESTAGU W LATACH 1990–2017.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników do Bundestagu. Por. P. Kubiak, *System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990–2013)*, Poznań 2014, s. 211.

w Berlinie Zachodnim, a mianowicie pravicowy *Bund Freies Deutschland*. Wynik ten poprawili dopiero Zieloni w 1979 r.), co skłoniło Franka Deckera do uznania zachodnioniemieckiego systemu partyjnego za hiperstabilny [*Hyperstabilität*]. *Ibidem*, s. 68.

¹³ O. Niedermayer, *Die Entwicklung des Bundesdeutschen Parteiensystems*, [w:] *Handbuch der deutschen Parteien*, red. F. Decker, V. Neu, Wiesbaden 2007, s. 124, 125. Holger Onken twierdzi, że wraz z wejściem Zielonych do Bundestagu nastąpił początek trwającej do dziś dekompozycji stabilnego systemu partyjnego RFN. H. Onken, *Parteiensysteme im Wandel...*, s. 171.

¹⁴ Szerzej o ewolucji zachodnioniemieckiego systemu partyjnego: U. von Alemann, *Das Parteiensystem...*, s. 46–73; W. Rudzio, *Das politische System...*, s. 114–123; O. Niedermayer, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Handbuch Parteienforschung*, red. O. Niedermayer, Wiesbaden 2013, s. 739–749; P. Kubiak, *System partyjny...*, s. 30–49.

Upadek muru berlińskiego i przemiany demokratyczne lat 1989/1990 oznaczały kres komunistycznego reżimu w Niemieckiej Republice Demokratycznej wraz z jej hegemonicznym systemem partyjnym, gdzie zgodnie z art. 1 ust. 1 konstytucji z 1968 r. przewodnią rolę odgrywała Socjalistyczna Partia Jedności (SED), a pozostałe partie pełniły rolę tzw. przystawek¹⁵. W dobie demokratyzacji NRD z lat 1989–1990 uformował się specyficzny, zatowarowany system partyjny, złożony z dawnych partii reżimowych, niewielkich ugrupowań wywodzących się z demokratycznych ruchów obywatelskich oraz nowych partii sformowanych z inicjatywy i przy wsparciu siostrzanych ugrupowań zachodnioniemieckich. Ten zróżnicowany konglomerat ugrupowań, w którego skład wchodziło 12 partii i bloków wyborczych¹⁶, tworzył skład Izby Ludowej wyłonionej po raz pierwszy w demokratycznych wyborach z 18 marca 1990 r.

Proces jednoczenia obu państw niemieckich i perspektywa nowych ogólnoniemieckich wyborów do Bundestagu skłoniła duże partie zachodnioniemieckie do łączenia się ze swoimi wschodnioniemieckimi odpowiednikami. Latem 1990 r., a więc jeszcze przed datą zjednoczenia obu państw niemieckich, CDU, SPD i FDP zaczęły jednoczyć się ze swoimi ideowymi odpowiednikami z NRD, rozpoczynając fazę integracji¹⁷ niemieckiego systemu partyjnego. W praktyce było to wchłanianie niewielkich partii z NRD przez silne i dobrze zorganizowane partie zachodnioniemieckie. 3 października 1990 r. nastąpiło zjednoczenie Niemiec, które było *de facto* włączeniem pięciu nowo utworzonych krajów z byłej NRD i Berlina Wschodniego do Republiki Federalnej Niemiec. Mechanizmy zachodnioniemieckiego systemu partyjnego również zostały przeniesione na obszar nowych krajów federacji, zmienił się za to format systemu partyjnego poprzez pojawienie się niewielkich wschodnioniemieckich ugrupowań, a zwłaszcza postkomunistycznej Partii Demokratycznego Socjalizmu (*Partei des Demokratischen Sozialismus*, PDS), która wkrótce miała stać się znaczącą siłą polityczną w Niemczech. Po zjednoczeniu Niemiec skład Bundestagu został poszerzony o 144 posłów z byłej NRD, członków dawnej Izby Ludowej. Przeprowadzone 2 grudnia 1990 r. wybory do Bundestagu XII kadencji odbyły się po raz pierwszy w granicach zjednoczonych Niemiec¹⁸. Nie przyniosły one

¹⁵ Szerzej o systemie partyjnym NRD: E. Jesse, *Das Parteiensystem der DDR*, [w:] *Handbuch Parteienforschung*, red. O. Niedermayer, Wiesbaden 2013, s. 711–732.

¹⁶ Dokładny rozkład mandatów: *ibidem*, s. 729.

¹⁷ Ulrich von Alemann uznał proces integracji za ostatni etap rozpoczętej na początku lat 80. transformacji zachodnioniemieckiego systemu partyjnego. U. von Alemann, *Das Parteiensystem...*, s. 50.

¹⁸ W wyborach tych w drodze wyjątku Federalny Trybunał Konstytucyjny wyraził zgodę na odrębne zliczanie klauzuli zaporowej dla Niemiec wschodnich i zachodnich. Miało to uchronić niewielkie i słabe ugrupowania z byłej NRD, które nie miały szans na rywalizację na poziomie ogólnokrajowym z silnymi i dobrze zorganizowanymi tradycyjnymi partiami zachodnioniemieckimi. E. Jesse, *Die Institutionellen Rahmenbedingungen der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990*, [w:] *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990*, red. H. Klingemann, M. Kaase, Berlin 1994, s. 32–34.

znaczących zmian w porównaniu z ostatnimi wyborami w RFN (z 1987 r.), gdyż mieszkańcy byłej NRD dość chętnie głosowali na partie zachodnioniemieckie, zwłaszcza na te, które były odpowiedzialne za zjednoczenie (np. efekt Genschera, gdzie FDP zyskała znacznie większe poparcie na wschodzie niż na zachodzie). Do Bundestagu XII kadencji dostało się pięć ugrupowań, z których trzy duże miały charakter frakcji parlamentarnych (CDU/CSU – 43,8% poparcia, SPD – 33,5%, FDP – 11,0%), a dwa – PDS i wschodnioniemieccy Zieloni¹⁹ – miały swą niewielką reprezentację w Bundestagu tylko dlatego, że udało im się przekroczyć poziom 5% klauzuli zaporowej na obszarze byłej NRD. Tym samym na poziomie federalnym w latach 1991–1994 istniały w RFN trzy partie relewantne, a więc istotne z punktu widzenia systemu partyjnego, gdyż skromne reprezentacje PDS i wschodnioniemieckich Zielonych nie miały większego wpływu na prace parlamentu²⁰. Po wyborach czarno-żółta koalicja CDU/CSU-FDP utworzyła kolejny rząd pod kierunkiem Helmuta Kohla. W 1990 r. i na początku 1991 r. wielu mieszkańców byłej NRD zasiliło tradycyjne partie zachodnioniemieckie, które dzięki temu odnotowały znaczny wzrost liczby członków (FDP w ciągu roku niemal potroiła ich liczbę)²¹. Nowi działacze z byłej NRD (często pełni zapału ludzie młodzi) wpłynęli ożywczo na działalność partii zachodnioniemieckich, jednak w większości wypadków trudno im było przebić się na wyższe szczeble w hierarchii partyjnej. Wśród nielicznych, którzy zrobili polityczną karierę po 1990 r., znalazła się późniejsza kanclerz Angela Merkel (wcześniej Przełom Demokratyczny, DA, a potem CDU). Jednak mieszkańcy wschodnich Niemiec bardzo szybko przeżyli rozczarowanie skutkami zjednoczenia, narastającym bezrobociem i niższą stopą życiową niż na zachodzie i po 1991 r. zaczęli masowo występować z partii²². W latach 1992–1993 przez Niemcy przeszła debata na temat zniechęcenia do polityki i kryzysu zaufania do partii politycznych, w której głos zabrał prezydent Richard von Weizsäcker²³. Faza integracji zakończyła się w 1993 r. wraz

¹⁹ Zachodnioniemieccy Zieloni prowadzili nieskuteczną kampanię wyborczą i nie zdołali przekroczyć granicy progu wyborczego uzyskując na obszarze Niemiec zachodnich zaledwie 4,8% poparcia (–3,5 p.p. w porównaniu z wyborami z 1987 r.).

²⁰ Pojęcie „partii relewantnej” wprowadził do nauki Giovanni Sartori. Szersze omówienie: G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for analysis*, London 1976, s. 125–129; K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s. 109, 110.

²¹ Na koniec 1990 r. SPD (943 tys.), CDU (789 tys., z tego z byłej NRD 134 tys.) i FDP (168 tys.) dzięki napływowi mieszkańców byłej NRD osiągnęły rekordowe liczby członków. O. Niedermayer, *Parteimitgliedschaften im Jahre 2016*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2017, nr 2, s. 375 (tabela).

²² Najbardziej widać to na przykładzie FDP, która na koniec 1991 r. liczyła 140 tys. członków, rok później 103 tys., a na koniec 1993 r. już tylko 94 tys. *Ibidem*, s. 375.

²³ Z. Mazur, *Niemiecka elita polityczna w obliczu przyłączenia NRD do RFN*, [w:] *Elity w jednoczących się Niemczech*, red. H. Orłowski, M. Tomczak, Poznań 1999, s. 75. Zob. również: K. von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2017

ze zjednoczeniem zachodnioniemieckich Zielonych z Sojuszem 90 i innymi niewielkimi ugrupowaniami ekologów z byłej NRD. W ten sposób uformowała się partia Sojusz 90/Zieloni.

W latach 1994–2005 doszło do stabilizacji niemieckiego systemu partyjnego. W wyborach z lat 1994–2002 do Bundestagu każdorazowo dostawały się cztery ugrupowania (CDU/CSU, SPD, Sojusz 90/Zieloni i FDP), a postkomunistyczna PDS balansowała na granicy progu wyborczego. PDS stała się typową partią regionalną Niemiec wschodnich reprezentującą głównie interesy rozczarowanych efektami zjednoczenia mieszkańców byłej NRD, gdzie była silna, lecz na zachodzie zdobywała jedynie śladowe poparcie. To pozwoliło PDS na wprowadzenie niewielkiej reprezentacji do Bundestagu, nawet mimo nieprzekroczenia progu wyborczego w 1994 r. (4,4%) bądź też zdobycia tylko dwóch mandatów w 2002 r.²⁴ Ten względnie stabilny okres nazywany jest epoką kształtowania się płynnego systemu pięciopartyjnego (*fluides Fünfparteiensystem*)²⁵. W tym czasie pozycja obu wielkich *Volksparteien* była nadal silna (w wyborach z lat 1994–2002 łącznie poparcie dla tych formacji wahało się między 76 a 77,8%), a w systemie partyjnym dominowały tendencje dośrodkowe. Liderzy CDU/CSU i SPD koncentrowali się na przejściu tzw. politycznego centrum. W wyborach 1998 r. po raz pierwszy od 1972 r. zwyciężyła SPD (40,9% głosów), w pokonanym polu pozostawiając chadecję (35,1%). Wybory te były swego rodzaju plebiscytem „za” lub „przeciw” kanclerzowi H. Kohlowi i to właśnie wówczas SPD udało się przeciągnąć na swoją stronę większość wyborców o orientacji centrowej. Po wyborach doszło do całkowitej zmiany rządu: rządzący od 1982 r. blok mieszczkański CDU/CSU-FDP H. Kohla został zastąpiony przez blok lewicowy SPD-Zieloni kanclerza Gerharda Schrödera. Tym samym w pełni została ukazana istota systemu dwublokowego. Po raz pierwszy w dziejach RFN nastąpiła całkowita wymiana partii rządzących (wcześniej przynajmniej jedna z partii koalicyjnych pozostawała u władzy). W kolejnych wyborach (2002 r.) SPD udało się z ogromnym trudem pokonać chadecję i wraz z Zielonymi ponownie utworzyć rząd. Jednak po 2003 r. pozycja SPD zaczęła słabnąć (11 kolejnych porażek

(wyd. 12), s. 203, 204.

²⁴ W wyborach do Bundestagu z 1994 r. PDS uzyskała wprawdzie 4,4% głosów, lecz zwyciężyła w czterech okręgach jednomandatowych i dzięki tzw. klauzuli mandatowej liczyła się przy podziale mandatów, mimo że nie przekroczyła granicy 5% poparcia. Klauzula mandatowa funkcjonuje od wyborów 1953 r., a od wyborów 1957 r. wynosi trzy mandaty bezpośrednio. W 1998 r. PDS zdobyła 5% poparcia i przekroczyła granicę progu wyborczego, ale w wyborach z 2002 r. zdobyła jedynie 4,0% głosów i zwyciężyła w dwóch okręgach jednomandatowych. Dlatego w Bundestagu XV kadencji PDS miała jedynie dwoje posłów.

²⁵ O. Niedermayer, *Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005*, [w:] *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, red. O. Niedermayer, Wiesbaden 2008, s. 9. Klaus von Beyme określa ten układ mianem systemu „czterech partii na poziomie federalnym podzielonych na dwa obozy + jedna regionalna partia dla Niemiec wschodnich”. K. von Beyme, *Das politische System...*, s. 205.

w wyborach krajowych w latach 2003–2005). Trudna sytuacja gospodarcza kraju i wysokie bezrobocie były głównym powodem spadku popularności rządu, a próba wdrożenia pakietu reform Agenda 2010 doprowadziła do skłócenia osłabionej SPD. Równocześnie na poziomie krajów postępowała pluralizacja systemów partyjnych: coraz więcej sukcesów wyborczych zaczęły odnosić partie populistyczne i antysystemowe (partia Schilla w Hamburgu w 2001 r., skrajnie prawicowa NPD w Saksonii w 2004 r.).

Przełomowe dla ewolucji niemieckiego systemu partyjnego okazały się przedterminowe wybory z 19 września 2005 r. Wówczas przeistoczył się on na okres ośmiu lat w system złożony z pięciu partii relewantnych. Przed wyborami PDS udało się znaleźć partnera w zachodnich Niemczech w postaci przeciwników reform programu Agenda 2010 skupionych w WASG (Alternatywa Wyborcza Praca i Sprawiedliwość Społeczna) i wystartować w wyborach jako sojusz *Linkspartei. PDS*. Dzięki temu nowa formacja zdobyła 8,7% głosów i zdystansowała nawet Zielonych. W wyborach CDU/CSU (35,2% głosów) zdołała minimalnie pokonać SPD (34,2%), lecz sumaryczne poparcie dla *Volksparteien* spadło po raz pierwszy od wyborów z 1949 r. poniżej 70%. Zachwianiu uległa stabilna wcześniej pozycja obu wielkich partii, a mimo poprawy notowań partii średnich żaden z dotychczasowych bloków nie miał większości w Bundestagu. W tej sytuacji, po trudnych negocjacjach, powołano rząd wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD kanclerz A. Merkel. Przez pierwsze dwa lata współpraca w rządzie przebiegała poprawnie, jednak w obliczu słabnących notowań sondażowych SPD i sporów wewnątrz partii relacje w rządzie zaczęły się pogarszać. Tymczasem w czerwcu 2007 r. zakończył się proces jednoczenia dawnej PDS z WASG, co skutkowało powołaniem do życia nowej lewicowej partii *Die Linke*²⁶. Nowa formacja bardzo szybko odnotowała wzrost członków (3600 w ciągu pierwszych 100 dni istnienia), przejmując m.in. część lewicowych zwolenników SPD, niechętnych udziałowi partii koalicji z chadecją i przeciwnych realizowaniu programu Agenda 2010²⁷. Wyniki wyborów krajowych coraz wyraźniej wskazywały na słabnięcie pozycji obu partii rządzących (zwłaszcza SPD) oraz na pogłębiającą się pluralizację sceny politycznej (np. wybory w Kraju Saary z 2009 r. i sukces *Die Linke*). Kryzys na światowych rynkach finansowych nie pozostał bez wpływu na relacje w rządzie, jak i na przebieg kampanii wyborczej przed zaplanowanymi na 27 września 2009 r. wyborami do Bundestagu. Wybory te przyniosły znaczne straty partiom rządzącej w latach 2005–2009 wielkiej koalicji. I o ile strata CDU/CSU (33,8% głosów) była relatywnie niewielka (–1,4 p.p.), a dzięki zdobyciu dużej liczby mandatów nadwyżkowych przyniosła CDU/CSU wzrost

²⁶ A. Malycha, P. Winters, *Geschichte der SED. Von der Gründung bis zur Linkspartei*, Bonn 2009, s. 402; A. Kopka, *Populizm lewicowy na drodze do sukcesu? Profil ideowo-programowy Partii Lewicy i jej rola w systemie partyjnym RFN*, [w:] *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Akto-rzy, zagadnienia i wyzwania*, red. A. Kruk, M. Sus, Wrocław 2013, s. 50, 51.

²⁷ M. Steinhäuser, *Lafontaine lässt jubeln*, „Zeit Online”, 24 IX 2007, <http://www.zeit.de/online/2007/39/linkspartei-bilanz> (dostęp: 2 I 2018).

liczby mandatów (z 226 do 239)²⁸, o tyle klęska SPD była druzgocąca, Poparcie dla socjaldemokratów spadło aż o 11,2 p.p. i wyniosło 23%, co w praktyce równało się utracie blisko 1/3 głosów w porównaniu z wyborami z 2005 r. Oznaczało to spadek sumarycznego poparcia dla obu *Volksparteien* poniżej 60%, po raz pierwszy w dziejach RFN. Równocześnie znacząco wzrosły notowania partii średnich, które uzyskały swoje najlepsze wyniki w dotychczasowych wyborach do Bundestagu: FDP otrzymała 14,6% głosów, *Die Linke* 11,9%, a Sojusz 90/Zieloni 10,7%. Tym samym utrwalił się w RFN system pięciopartyjny²⁹. Dla Oskara Niedermayera wyniki wyborów do Bundestagu XVII kadencji oznaczały kres dominacji dwóch wielkich partii w obrębie niemieckiego systemu partyjnego oraz kolejny etap postępującej pluralizacji (przejście do pluralistycznego systemu). Po raz pierwszy od wyborów z 1949 r. CDU/CSU i SPD zdobyły łącznie mniej niż 2/3 mandatów (385 z 622), a słabsza spośród nich SPD uzyskała mniej niż 1/4 mandatów, ponadto nie zdobyła więcej niż dwukrotność mandatów partii trzeciej, tj. FDP (SPD 146 mandatów, FDP 93)³⁰.

Po wyborach uformował się rząd koalicji chadecko-liberalnej kanclerz A. Merkel, a więc został reaktywowany układ dwublokowy. Tym bardziej że cała opozycja w Bundestagu rekrutowała się z partii lewicowych – SPD, *Die Linke* i Sojuszu 90/Zielonych. SPD po 11 latach przeszła do opozycji z zamiarem odzyskania wśród wyborców utraconego zaufania. Nowe kierownictwo partii (po wyborach Sigmar Gabriel został wybrany na nowego przewodniczącego partii, a wśród wiceprzewodniczących znaleźli się liderzy lewego skrzydła partii Andrea Nahles i Klaus Wowereit) podjęło szereg działań zmierzających do załagodzenia wewnętrznych konfliktów w partii. Tymczasem FDP, na skutek ustępstw poczynionych na rzecz chadecji podczas negocjacji koalicyjnych i kryzysu przywództwa, odnotowała znaczny spadek notowań, co doprowadziło do zmian na szczycie partii wiosną 2011 r. Pod wpływem debaty o przyszłości energetyki atomowej i po katastrofie w Fukushima na przełomie lat 2010/2011 zwyżkowały notowania Sojuszu 90/Zielonych, którzy z ponad 20% poparciem w sondażach pukali już do „klubu Volks-

²⁸ Dla Eckharda Jessego był to jeden z paradoksów wyborów z 2009 r. E. Jesse, *Nach allen Seiten offen? Der Ausgang der Bundestagswahl 2013 und mögliche Folgen für das Parteiensystem und das Koalitionsgefüge*, „Zeitschrift für Politik” 2013, nr 4, s. 390.

²⁹ *Die Linke*, dzięki uzyskaniu silnego poparcia także na zachodzie Niemiec (8,3%), stała się partią o statusie ogólnoniemieckim (nie tylko regionalnym dla Niemiec wschodnich, jak miało to wcześniej miejsce w wypadku PDS). Utrwalenie się *Die Linke* na niemieckiej scenie politycznej jako piątej partii relewantnej było dla Ulricha Eitha symbolem „przejścia” do nowego etapu rozwoju niemieckiego systemu partyjnego, tak jak miało to miejsce w 1983 r., kiedy do Bundestagu weszła partia Zielonych. U. Eith, *Volksparteien unter Druck. Koalitionspositionen, Integrationsfähigkeit und Kommunikationsstrategien nach der Übergangswahl 2009*, [w:] *Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, red. K.-R. Korte, Wiesbaden 2010, s. 117.

³⁰ O. Niedermayer, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 755, 756; P. Kubiak, *System partyjny...*, s. 217.

parteien”. Jednak sukces partii ekologów okazał się krótkotrwały i po uchwaleniu tzw. ustawy atomowej w czerwcu 2011 r. notowania Zielonych zaczęły spadać do poziomu 10–15%. Na przełomie lat 2011/2012 swoje pięć minut miała Partia Piratów w związku z debatą na temat ustawy ACTA. Piratom udało się nawet uzyskać miejsca w kilku parlamentach krajowych. Kolejnym ugrupowaniem tzw. jednego tematu, które objawiło się na niemieckiej scenie politycznej, była – powstała w lutym 2013 r. – Alternatywa dla Niemiec, która w początkowym okresie chciała być alternatywą dla partii mainstreamowych, popierających pomoc dla pogrążonych w kryzysie państw strefy euro na południu Europy (przede wszystkim Grecji), sprzeciwiała się pogłębiającej się integracji europejskiej i w dalszej perspektywie opowiadała się za powrotem niemieckiej marki. Powstanie i późniejsze sukcesy AfD były zatem kolejnym przejawem pogłębiającej się pluralizacji niemieckiego systemu partyjnego po 2005 r.

Wybory do Bundestagu XVIII kadencji, w przeciwieństwie do wyborów z 2009 i 2005 r., odbywały się w sytuacji, gdy Niemcy znajdowały się w dobrej sytuacji gospodarczej, notowania rządu były wysokie, a kanclerz A. Merkel cieszyła się dużym zaufaniem wyborców. Jednakże korzystały z tego tylko partie chadeckie, gdyż słabszy koalicjant w postaci FDP cały czas pogrążony był w kryzysie. Wybory przyniosły zwycięstwo CDU/CSU, które poparło 41,5% wyborców (wzrost o 7,8 p.p.), również opozycyjna SPD odnotowała wzrost poparcia, uzyskując 25,7% głosów (+2,7 p.p. w stosunku do wyborów z 2009 r.). Osłabieniu uległa za to pozycja partii średnich: *Die Linke* uzyskała 8,6% głosów (–3,3 p.p.), Sojusz 90/Zieloni 8,4% (–2,3 p.p.). Druzgocącą klęskę poniosła FDP (4,8% głosów), która po raz pierwszy od początku istnienia RFN nie weszła do Bundestagu i straciła większość elektoratu (–9,8 p.p.). Niewiele zabrakło, aby do Bundestagu dostała się debiutująca w wyborach AfD, na którą swój głos oddało 4,7% wyborców. Po wyborach ukształtował się tymczasowy układ 4+2 (tzn. cztery ugrupowania w Bundestagu + dwie partie, które znalazły się tuż poniżej progu wyborczego)³¹. Wybory przyniosły również zahamowanie utrzymującego się zwłaszcza od 2005 r. trendu polegającego na słabnięciu obu wielkich *Volksparteien*. Tym razem sumaryczne wyniki CDU/CSU i SPD wzrosły z 56,6% w 2009 r. do 67,2% (a więc o 10,6 p.p.), a liczba mandatów obu partii wzrosła nawet do ok. 80% (514 z 631). Po wyborach przywrócona została zatem dominacja dwóch wielkich partii³². Niemniej jednak tak silna pozycja obu *Volksparteien* w Parlamencie Federalnym nie wynikała z ich rzeczywistego poparcia, lecz była następstwem niskiej reprezentatywności Bundestagu XVIII kadencji, spowodowanej faktem, że AfD i FDP znalazły się tuż poniżej granicy progu wyborczego (par-

³¹ P. Kubiak, *Wybory do Bundestagu...*, s. 40.

³² O. Niedermayer, *Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2013*, [w:] *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*, red. O. Niedermayer, Wiesbaden 2015, s. 1.

tie reprezentujące jedynie 84,2% wyborców dostały się do Bundestagu³³). Trudno zatem mówić w tym wypadku o odwróceniu niekorzystnego trendu dla wielkich partii, gdyż tak naprawdę sumarycznie uzyskały wynik nieco lepszy niż w 2009 r., ale gorszy niż w 2005 r., choć notowania CDU/CSU były o wiele lepsze. Dlatego ostrożna teza Eckharda Jessego mówiąca o tym, że „przyszłość niemieckiego systemu partyjnego na szczeblu federalnym jest otwarta”, a wyłoniony po wyborach układ ma charakter tymczasowy, wydawała się jak najbardziej słuszną³⁴. Kolejnym paradoksem tych wyborów był fakt przesunięcia składu Bundestagu wyraźnie na lewo w stosunku do rzeczywistego poparcia dla partii politycznych. Partie lewicowe (SPD, Sojusz 90/Zieloni i *Die Linke*) uzyskały 50,3% mandatów, wobec 49,7% mandatów CDU/CSU. Co ciekawe, na partie lewicowe padło łącznie 44,9% głosów, podczas gdy na partie centroprawicowe (CDU/CSU i FDP) 46,3%, a wliczając do tego AfD – 51% głosów, jednak AfD i FDP znalazły się poniżej progu wyborczego. Paradoksalnie, to partie lewicowe poniosły sumarycznie straty w stosunku do wyborów z 2009 r. (44,9% wobec 47,6% w 2009 r.), lecz uzyskały znacznie więcej mandatów³⁵. Paradoksów związanych z wyborami z 22 września 2013 r. było wiele. Partiom chadeckim, które uzyskały swój najlepszy wynik od czasu wyborów w 1990 r., niewiele zabrakło, aby osiągnęły większość w Bundestagu i mogły rządzić samodzielnie.

Mimo wejścia do Bundestagu zaledwie czterech ugrupowań politycznych rozmowy koalicyjne okazały się niełatwe. Po długich negocjacjach powołano rząd wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD kanclerz A. Merkel. Tym razem SPD zdołała w umowie koalicyjnej przeforsować swe najważniejsze postulaty wyborcze (ustawowe wprowadzenie płacy minimalnej i częściowe obniżenie wieku emerytalnego), co miało uchronić socjaldemokratów przed spadkiem notowań sondażowych. I przez pierwsze dwa lata rządów wielkiej koalicji notowania sondażowe niemieckich partii politycznych nie podlegały większym zmianom. Według sondażu *Politbarometer*, przeprowadzonego na początku września 2015 r. na zlecenie telewizji ZDF przez ośrodek *Forschungsgruppe Wahlen*, notowania partii przedstawiały się następująco: CDU/CSU 42% (41,5% w wyborach), SPD 26% (25,7%), Sojusz 90/Zieloni 10% (8,4% w wyborach), *Die Linke* 8% (8,6% w wyborach), FDP 4% (4,8% w wyborach) i AfD 4% (4,7% w wyborach)³⁶. Zdaniem Oskara Niedermayera w ciągu pierwszych dwóch lat rządów wielkiej koalicji nastąpił powrót do dominacji obu wielkich *Volkspar-*

³³ Dla porównania: w wyborach z 2009 r. na partie reprezentowane w Bundestagu padło 94% głosów.

³⁴ E. Jesse, *Nach allen Seiten offen?...*, s. 390.

³⁵ F. Decker, *Parteiendemokratie im Wandel. Beiträge zur Theorie und Empirie*, Baden-Baden 2015, s. 101, 102.

³⁶ http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2015/September_I_2015/ (dostęp: 2 I 2018).

teien³⁷. Ten wybitny politolog odnotował jednak wówczas (artykuł był pisany jesienią 2015 r.), że w związku z narastającymi obawami, będącymi następstwem masowego napływu imigrantów, mogą pojawić się pewne przeobrażenia na niemieckiej scenie politycznej³⁸.

Kryzys migracyjny, który rozpoczął się jesienią 2015 r. i od tego czasu jest jednym z najważniejszych tematów debaty publicznej w Niemczech³⁹, miał istotny wpływ na niemiecką scenę polityczną, w szczególności na sytuację dwóch ugrupowań – chadecji i AfD. Polityka „otwartych drzwi” kanclerz Angeli Merkel i rządu federalnego wobec imigrantów wpisywała się w lansowany przez A. Merkel kurs modernizacyjny CDU⁴⁰. Jednak masowy napływ imigrantów, począwszy od jesieni 2015 r., wywołał największe zamieszanie w obozie chadeckim, gdyż to właśnie przez partie chadeckie przebiegać zaczęła główna linia podziału na zwolenników i przeciwników polityki imigracyjnej rządu federalnego. Część partii – głównie skrzydło konserwatywne oraz siostrzana CSU – coraz głośniej zaczęła domagać się zaostrzenia kursu imigracyjnego i wprowadzenia limitów dla imigrantów na poziomie 200 tys. (m.in. przewodniczący CSU Horst Seehofer), jednak A. Merkel pozostawała tutaj nieugięta. Spowodowało to odsunięcie się od chadecji części elektoratu obawiającego się skutków masowego napływu imigrantów. Korzystała na tym przede wszystkim AfD. Z drugiej strony część liberalnych wyborców chadecji z 2013 r., niechętna polityce rządu w kwestiach gospodarczych i współpracy w koalicji z SPD, coraz życzliwiej spoglądała w stronę odbudowującej się pod kierunkiem Christiana Lindnera FDP. To wszystko skutkowało spadkiem notowań sondażowych chadecji, począwszy od jesieni 2015 r. Kryzys migracyjny stał się impulsem do przeorientowania strategii AfD pod nowym kierownictwem. W lipcu 2015 r. doszło w AfD do rozłamu i odejścia z partii liberalnego skrzydła (odszedł wtedy jeden z założycieli AfD prof. Bernd Lucke)⁴¹. Zwyciężył w partii nurt konserwatywno-narodowy. Pod nowym kierownictwem (F. Petry, Jörg Meuthen i Alexander Gauland) partia zaczęła się stopniowo radykalizować. Kryzys migracyjny pozwolił AfD na nowo się zintegrować i odbudować w opozycji do polityki rządu i partii mainstreamowych (począwszy od jesieni 2015 r., notowania sondażowe AfD zaczęły wzrastać z poziomu ok. 3–4% do ok. 13–15% w maju 2016 r.). AfD obrała kurs zdecydowanie

³⁷ O. Niedermayer, *Halbzeit. Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2013*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2015, nr 4, s. 832–842.

³⁸ *Ibidem*, s. 850.

³⁹ Zdaniem 44% ankietowanych w dniu wyborów (24 IX 2017) imigracja była najważniejszym problemem Niemiec. Sondaż *Forschungsgruppe Wahlen*: <https://wahltool.zdf.de/wahlergebnisse/2017-09-24-BT-DE.html?i=20> (dostęp: 2 I 2018).

⁴⁰ Jednym z jego elementów było otwarcie się partii na imigrantów (kongres CDU w Hanowerze z grudnia 2012 r.).

⁴¹ M. Amann, *Angst für Deutschland. Die Wahrheit über die AfD: wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuern*, München 2017, s. 152–170.

antyimigrancki i antyislamski, chciała ograniczenia imigracji i sprzeciwiała się projektowi łączenia rodzin – idee te znalazły się w programie wyborczym partii⁴². Dzięki temu AfD zdołała przeciągnąć na swoją stronę wyborców obawiających się skutków masowego napływu imigrantów, zwłaszcza na obszarze byłej NRD. Można zatem postawić tezę, że kryzys migracyjny stał się swego rodzaju zapalnikiem dla odnowienia trendów zachodzących na niemieckiej scenie politycznej od początku XXI w., przytłumionych w latach 2013–2015. Wybory z 2017 r. (podobnie jak te z 2009 r.) przyniosły ponowną utratę dominującej pozycji przez obie *Volksparteien* i wzmocnienie pozycji partii średnich. Tym razem największe straty poniosły partie chadeckie. Jednak to SPD uzyskała swój najgorszy wynik od początku istnienia RFN, a CDU/CSU drugi najgorszy (po wyborach z 1949 r.). Po raz pierwszy w dziejach w Bundestagu pojawiła się silna frakcja AfD lokująca się bardziej „na prawo” od chadecji⁴³, co oznacza utratę przez chadecję monopolu (dzielonego częściowo z FDP) na objęcie swymi wpływami wyborców o orientacji centrowej i prawicowej.

Wspomniana utrata dominującej pozycji przez obie *Volksparteien* w wyborach z 2017 r. wpisuje się w debatę na temat kryzysu tradycyjnego modelu partii politycznych w Niemczech (i szerzej w Europie). Cechą charakterystyczną zachodnioniemieckiego systemu partyjnego była dominacja wielkich partii ogólnospołecznych – CDU/CSU i SPD. Model niemieckich *Volksparteien* ukształtował się w latach 50. i na początku lat 60. wraz ze zmianami, jakie przeszła SPD (zjazd w Bad Godesberg w 1959 r.). Typ niemieckiej *Volkspartei* jako partii ogólnospołecznej integrującej w sobie różne grupy wyborców (*Catch-all party*) został zdefiniowany po raz pierwszy przez Otto Kirchheimera⁴⁴. Można wyróżnić cztery elementy tego typu partii (definicja Petera Lösche): 1) *Volkspartei* nie jest partią ograniczającą się do jednej klasy/grupy społecznej (np. SPD wcześniej profilowała się jako partia reprezentująca robotników) lub wyznaniowej, lecz ze swymi postulatami zwraca się do różnych grup społecznych, starając się je do siebie przyciągnąć i zintegrować. Cały czas jednak partia taka stara się utrzymać swój charakterystyczny profil; 2) Taka partia musi cieszyć się poparciem co najmniej 35% (według innych autorów 25 lub 30%) wyborców i zrzeszać w swych szeregach ok. 1% wyborców; 3) Partia tego typu powinna być w stanie samodzielnie sprawować władzę (mieć odpowiednio

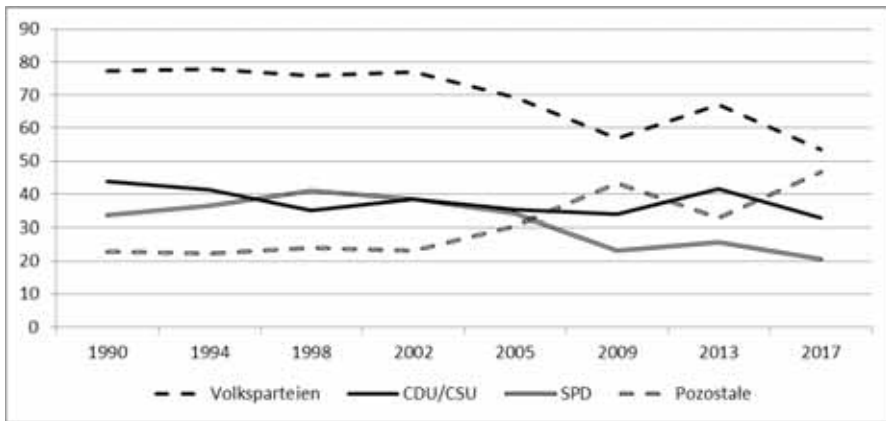
⁴² *Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum deutschen Bundestag am 24 September 2017. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Köln am 22/23 April 2017*, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf (dostęp: 2 I 2018).

⁴³ W latach 50. (np. w Bundestagu I kadencji pięciu posłów ugrupowań skrajnie prawicowych) istniała niewielka grupa posłów lokujących się bardziej na prawo, lecz nie osiągnęli oni nigdy statusu frakcji parlamentarnej.

⁴⁴ O. Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, „Politische Vierteljahresschrift” 1965, nr 1 [6], s. 20–41.

wykształcone kadry) bądź być gotową (w wypadku nieuzyskania większości) do kompromisów i zawarcia koalicji z innymi ugrupowaniami. Owa wysoka zdolność koalicyjna zasada się na szerokiej platformie programowej partii ogólnospołecznych (każdy może znaleźć coś dla siebie) i ich szerokiej bazy społecznej; 4) Jądem niemieckich *Volksparteien* cały czas powinny pozostawać środowiska, w których były zakorzenione: środowisko robotnicze (związkowe) w SPD i katolickie w wypadku CDU/CSU. To one z założenia powinny nadawać ton polityce partii i być dla nich oparciem⁴⁵.

WYKRES 2. POPARCIE DLA *VOLKSPARTEIEN* W WYBORACH 1990–2017
(W PROCENTACH)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów do Bundestagu.

Volksparteien święciły triumfy w latach 60. i 70. (w latach 70. były w stanie zyskać sumaryczne poparcie ponad 90% wyborców), lecz po pojawieniu się partii Zielonych ich notowania zaczęły stopniowo spadać. Z biegiem lat programy CDU/CSU i SPD stawały się do siebie coraz bardziej podobne, a między obydwoma stronnictwami nasiliła się rywalizacja o przyciągnięcie wyborców o orientacji centrowej. Po zjednoczeniu Niemiec ich łączne poparcie spadło poniżej 80%, lecz do wyborów z 2005 r. utrzymywało się na zbliżonym poziomie (zob. wykres 2). W tym czasie chadecja i SPD (strategia „Nowego Środka” / „Trzeciej Drogi”) skupiały się na walce o centrowego wyborcę, co powodowało, że – zwłaszcza po 2002 r. – zaczęły tracić na rzecz partii średnich, bardziej sprofilowanych na konkretnego wyborcę. Szczególnie SPD znalazła się w trudnej sytuacji, gdyż musiała zmagać się z konkurencją ze strony partii Zielonych, ale przede wszystkim PDS (od 2007 r. *Die Linke*). To właśnie *Die Linke* przejęła część lewicowo zorientowanego elektoratu SPD, który był niechętny wdrażaniu programu Agenda 2010 (zwłaszcza pakietu reform Hartz IV) oraz był przeciwny

⁴⁵ P. Lösche, *Ende der Volksparteien*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, nr 51, s. 6–10.

udziałowi SPD w koalicji u boku chadecji. W latach 2003–2009 SPD była targana wewnętrznymi konfliktami, doszło do kryzysu przywództwa, równocześnie nastąpił odpływ części członków. Kryzys SPD miał charakter strukturalny, np. w odniesieniu do kurczącej się bazy członkowskiej i starzenia się kadr. Część działaczy, która wstąpiła do SPD w okresie boomu lat 60. i 70., zaczęła wymierać, a partia cierpiała na zbyt wolny dopływ młodych członków. Za to wszystko socjaldemokraci zapłacili fatalnym wynikiem w wyborach z 2009 r. 23% poparcia spowodowało, że SPD przestała spełniać jedno z podstawowych kryteriów dla bycia partią ogólnospołeczną – kryterium poparcia. W wypadku CDU/CSU, dzięki skutecznej modernizacji CDU pod kierunkiem A. Merkel, te negatywne trendy udało się ograniczyć, a nawet wzmocnić pozycję partii w wyborach z 2013 r. Niemniej jednak sumaryczne poparcie dla obu *Volksparteien* spadło w wyborach z 2005 r. do 69,4%, w wyborach z 2009 r. do 56,8% (głównie kosztem SPD), by wzrosnąć w wyborach z 2013 r. do 67,2%. Po 2009 r. wśród badaczy ożywiła się debata o kryzysie *Volksparteien*. Wieszczono ich koniec w dotychczasowej formie, zwracając przy tym uwagę na trudności w integrowaniu różnych grup społecznych, jak również na konkurencję ze strony partii średnich. Wyniki wyborów z 2013 r. przyniosły pewne wyciszenie debaty, głównie ze względu na dobry wynik CDU/CSU, która pod kierunkiem A. Merkel potrafiła skutecznie przejmować i wdrażać w życie popularne postulaty innych partii (np. *Energie-wende*). Tymczasem kryzys imigracyjny i wybory z 2017 r. przyniosły powrót niekorzystnego dla wielkich partii trendu. Ich łączne poparcie wyniosło zaledwie 53,4% i było najniższe od czasu powstania RFN.

Kolejnym ważnym zjawiskiem, które ujawniło się w pełni w wyborach z 2017 r. były różnice w preferencjach wyborczych pomiędzy mieszkańcami Niemiec wschodnich i zachodnich. Jeszcze u schyłku 1990 r. – po serii wyborów do parlamentów krajowych i wyborach do Bundestagu – mogło się wydawać, że scena polityczna na obszarze byłej NRD będzie upodabniać się do tej z zachodu Niemiec, z ewentualnym dodatkiem w postaci postkomunistycznej PDS. Tymczasem entuzjazm wschodnich Niemców związany ze zjednoczeniem bardzo szybko minął, gdy okazało się, że koszty transformacji są ogromne. A na efekty trzeba będzie długo czekać. Na obszarze byłej NRD na początku lat 90. zaczęły masowo upadać przedsiębiorstwa niedostosowane do gospodarki rynkowej, gwałtownie zaczęło rosnąć bezrobocie, a stopa życiowa mieszkańców była o wiele niższa niż na zachodzie Niemiec. To wszystko oraz fakt, że zdominowane przez Niemców z zachodu partie polityczne nie potrafiły znaleźć recepty na problemy Niemców ze wschodu, spowodowało, że partie głównego nurtu nie zakorzeniły się tak bardzo w społeczeństwie wschodnioniemieckim. Nasiliło się zjawisko „ostalgii”, tj. tęsknoty za czasami Niemieckiej Republiki Demokratycznej, kiedy każdy obywatel miał zapewnioną pracę i opiekę państwa. Nastroje te umiejętnie wykorzystywała PDS, stając się wyrazicielką interesów mieszkańców byłej NRD. Dodatkowo znaczna część elektoratu coraz chętniej wspierała partie antysystemo-

we (jako taka postrzegana była również PDS) bądź też nie uczestniczyła w życiu politycznym kraju (niższa frekwencja wyborcza niż na zachodzie). Począwszy od serii wyborów krajowych i wyborów do Bundestagu w 1994 r., na terenie Niemiec wschodnich zaczął się wykształcać odrębny podsystem partyjny. Mowa o tzw. układzie „3+”, który obejmował trzy duże partie (CDU, SPD i PDS) oraz ewentualnie dodatkowe ugrupowanie (Zielonych, FDP czy też któraś z partii skrajnie prawicowych)⁴⁶. Część autorów mówi tutaj wręcz o wyodrębnieniu się osobnego systemu partyjnego dla Niemiec wschodnich⁴⁷. Po roku 2000 także na terenie Niemiec wschodnich nastąpiło zjawisko pluralizacji systemów partyjnych. Granice progów wyborczych w wyborach krajowych zaczęły tutaj przekraczać kolejne partie, w tym skrajnie prawicowe (np. NPD w Saksonii czy też DVU w Meklemburgii-Pomorzu Przednim). W wyborach do Bundestagu nadal utrzymywały się znaczne różnice w preferencjach wyborczych pomiędzy Niemcami ze wschodu i zachodu. Na wschodzie tradycyjnie słabsze poparcie uzyskiwały tradycyjne partie zachodniemieckie (CDU, SPD, FDP oraz Sojusz 90/Zieloni), lecz po okresie przewagi SPD (wybory z lat 1998–2005) w kolejnych wyborach (2009 i 2013) na czoło wysunęła się CDU. Równocześnie *Die Linke*, która utrzymała silną pozycję na wschodzie Niemiec, zdołała zdystansować tutaj SPD. Na wschodzie znacznie chętniej głosowano na partie antysystemowe – NPD, a później AfD (w 2013 r. na AfD zagłosowało 5,8% mieszkańców Niemiec wschodnich, o 1,1 p.p. więcej niż średnia z całych Niemiec). Wiele czynników miało wpływ na ukształtowanie się podsystemu partyjnego i innych preferencji wyborczych na obszarze byłej NRD. Rozczarowanie procesem transformacji, mniejsze zainteresowanie polityką na szczeblu federalnym i słabe przywiązanie do tradycyjnych partii politycznych powodowały częste zmiany zachowań wyborczych i większą podatność na agitację partii antysystemowych. Rosła też liczba niezdecydowanych i zniechęconych do polityki, którzy nie uczestniczyli w wyborach⁴⁸, co skutkowało tradycyjnie niższą frekwencją wyborczą na tych obszarach. Mieszkańcy Niemiec wschodnich nie mieli partii, z którą mogliby się identyfikować, z wyjątkiem lewicowej *Die Linke*.

Tę pustkę zdołała wypełnić AfD. Okazało się, że antyimigrancka, antymuzułmańska i krytyczna wobec istniejącego establishmentu politycznego agitacja AfD trafiła na podatny grunt na obszarze Niemiec wschodnich. To tutaj najmocniej eksponowane były obawy mieszkańców przed masowym napływem imigrantów

⁴⁶ E. Bojenko-Izdebska, „Wschód głosi inaczej”. *Preferencje wyborcze w nowych krajach federacji po 1990 roku*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 48; M. Haas, U. Jun, O. Niedermayer, *Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer. Eine Einführung*, [w:] *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, red. U. Jun, M. Haas, O. Niedermayer, Wiesbaden 2008, s. 28.

⁴⁷ W. Rudzio określił ten układ jako „system dwóch grup partyjnych z regionalnym systemem wschód” [*Zwei-Parteiengruppen System mit Regionalsystem Ost*]. W. Rudzio, *Das politische System...*, s. 122–124.

⁴⁸ E. Bojenko-Izdebska, *op. cit.*, s. 61.

i islamizacją Europy (m.in. ruch PEGIDA w Dreźnie i jego pochodne). Mimo poprawy sytuacji gospodarczej i spadku bezrobocia mieszkańcy byłej NRD zaczęli obawiać się utraty tego, co już uzyskali, a w imigrantach dostrzegali przede wszystkim zagrożenie. Dlatego AfD odnosiła kolejne sukcesy w wyborach krajowych na wschodzie z lat 2014–2016, najlepszy wynik uzyskując w marcu 2016 r. w wyborach w Saksonii-Anhalt (24,3% głosów). To wówczas AfD stała się największą siłą antysystemową na tym obszarze, dystansując nawet *Die Linke*. Zjawisko to potwierdziło się w wyborach do Bundestagu z 24 września 2017 r. Na wschodzie Niemiec CDU pozostała najsilniejszą partią (27,1%), AfD zajęła drugą pozycję (21,9%), *Die Linke* trzecią (17,8%), a SPD dopiero czwartą pozycję (13,9%). Powyżej 5% poparcia uzyskały także FDP (7,5%) i Sojusz 90/Zieloni (5,0%), a więc partie, które miały tutaj słabą pozycję. Wybory z 2017 r. po raz kolejny potwierdziły znaczną różnicę w zachowaniach wyborczych mieszkańców Niemiec wschodnich, ich słabe przywiązanie do partii politycznych, podatność na zmiany i wyższe niż na zachodzie poparcie dla partii antysystemowych (39,7% głosów na AfD i *Die Linke*, a wraz z głosami na NPD ponad 40%). Równocześnie na tym obszarze odnotowano znaczny wzrost frekwencji wyborczej (73,2%, wobec 67,6 w 2013 r.), co przybliżyło go do średniej krajowej. Ten wzrost frekwencji wyborczej odbył się głównie z korzyścią dla AfD, która stała się teraz najsilniejszą partią antysystemową na obszarze byłej NRD⁴⁹.

PODSUMOWANIE

Wyniki wyborów do Bundestagu XIX kadencji pokazały, że niemiecki system partyjny znajduje się w fazie głębokich przeobrażeń. Pojawienie się po raz pierwszy sześciu frakcji w Bundestagu, debiut populistycznej i antyimigranckiej Alternatywy dla Niemiec, która od razu stała się trzecią siłą w Niemczech, osłabienie pozycji wielkich partii, jak również silna reprezentacja partii przejawiających duży krytycyzm wobec istniejącego porządku, są tego dowodem. Mamy zatem do czynienia z postępującą fragmentacją niemieckiego systemu partyjnego będącej konsekwencją pluralizacji życia politycznego, jak również pogłębiającą się polaryzacją niemieckiej sceny politycznej. Niemiecki system partyjny po wyborach wskutek osłabienia pozycji *Volksparteien* i wzmocnienia partii średnich uległ wyraźnemu spłaszczeniu, a wraz ze zwiększeniem liczby

⁴⁹ E. Jesse zwrócił uwagę na fakt, że *Die Linke* w tych wyborach znacząco zyskała na zachodzie Niemiec z 5,6% w 2013 r. do 7,4% głosów w 2017 r., podczas gdy na wschodzie straciła 4,9 p.p. poparcia (z 22,7 na 17,8%). Jego zdaniem jest to wynik zwiększenia akceptacji dla *Die Linke* na zachodzie oraz utraty przez nią statusu partii antysystemowej na wschodzie poprzez udział w rządach (np. w Brandenburgii i Turynii), co spowodowało niezadowolenie części jej antysystemowych wyborców, którzy uważali, że *Die Linke* jest odpowiedzialna za niektóre decyzje w kwestii imigrantów i poparli AfD. E. Jesse, *AfD und Die Linke – wieviel Populismus steckt in ihnen?*, „Politische Studien” 2017 (listopad–grudzień), nr 476, s. 50.

partii relewantnych reprezentowanych w Bundestagu przeszedł w fazę spolaryzowanego pluralizmu (bądź systemu o wysokiej fragmentacji)⁵⁰. Konsekwencją tych zjawisk stały się olbrzymie trudności w stworzeniu stabilnej koalicji rządowej⁵¹. Nowym i niekorzystnym dla chadecji zjawiskiem jest pojawienie się silnej reprezentacji AfD, która przejęła część konserwatywnego elektoratu znajdującego się dotychczas w strefie wpływów CDU/CSU.

Nie ulega wątpliwości, że na takie wyniki wyborów bardzo duży wpływ miał kryzys migracyjny. On pogłębił i przyspieszył procesy zachodzące w obrębie niemieckiego systemu partyjnego w ostatnich latach, które zostały przyhamowane w trakcie dobrej koniunktury lat 2013–2015. Kryzys ten – choć o zupełnie innym charakterze niż kryzysy z lat 2005 (bezrobocie) i 2009 (kryzys na rynkach finansowych) – miał negatywny wpływ na wyniki partii rządzących, uwypuklił słabości wielkich partii, a także pobudził do większego zaangażowania się w politykę wyborców, którzy dotychczas stronili od udziału w życiu politycznym. W wielu wypadkach to właśnie alternatywny program AfD skłonił ich do oddania głosu na partię negującą politykę imigracyjną rządu federalnego. Kryzys migracyjny ujawnił w pełni odmienne preferencje części wyborców z Niemiec wschodnich, którzy chętnie wsparli ugrupowania będące w opozycji wobec partii mainstreamowych. Podsumowując: kryzys migracyjny

⁵⁰ Według klasycznej typologii Sartoriego z 1976 r. zachodnioniemiecki system partyjny lat 70. stanowił przykład umiarkowanego pluralizmu, gdzie na osi prawica–lewica istniały dwa nieodległe od siebie bieguny (obie *Volksparteien*), przez co znaczenia nabrała partia centrowa (FDP), mogąca decydować o kierunku polityki i wyborze koalicjanta. W systemie umiarkowanego pluralizmu funkcjonuje z reguły od 3 do 5 partii relewantnych. Tym samym system partyjny RFN do czasu ostatnich wyborów mieścił się w jego granicach. Wraz z pojawieniem się w Bundestagu szóstej partii relewantnej mamy do czynienia z systemem spolaryzowanego pluralizmu, gdzie zaczynają dominować tendencje odśrodkowe i pojawia się silna opozycja antysystemowa. G. Sartori, *Parties and party systems...*, s. 125–129 (rys. s. 127). Według typologii Oskara Niedermayera z 2010 r., który wyróżnił cztery kategorie systemów wielopartyjnych: a) system z partią dominującą, b) system z dominacją dwóch (wielkich) partii, c) system pluralistyczny, d) wysoko pofragmentowany system (*hoch fragmentierte Parteiensystem*), do wyborów z 2009 r. można mówić o systemie z dominacją dwóch partii, następnie przekształcał się on w system pluralistyczny. Wyniki ostatnich wyborów wskazują na przejście do kolejnej fazy, tj. do systemu cechującego się wysoką fragmentacją, gdzie liczba efektywnych partii przekroczyła pięć. O. Niedermayer, *Konvergenz oder andauernde Diversität? Die strukturelle Entwicklung der europäischen Parteiensysteme 1990–2010*, „Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften” 2010, nr 8 (3), s. 342, 343.

⁵¹ Nie jest to zjawisko nowe w Niemczech, choć na poziomie federalnym nie było dotychczas aż takich trudności ze sformowaniem po wyborach koalicji większościowej. Na poziomie krajów federacji po 2005 r. w wyniku pluralizacji coraz częściej dochodziło do tworzenia zupełnie nowych, niespotykanych wcześniej koalicji. Np. w Kraju Saary po wyborach w 2009 r. powołano koalicję jamajską (CDU-FDP-Zieloni), od 2017 r. działa ona w Szlezwiku-Holsztynie, w Hamburgu w 2008 r. po raz pierwszy powołana została koalicja CDU-Zieloni (model ten został powielony m.in. w Hesji i Badenii-Wirtembergii, przy czym Zieloni byli tutaj silniejszym partnerem), a w Saksonii-Anhalt powołano eksperymentalną koalicję kenijską (CDU-SPD-Zieloni) wymierzoną w AfD. Również *Die Linke* coraz częściej współtworzy koalicje w rządach krajowych na obszarze Niemiec wschodnich.

miał ogromny wpływ na wyniki wyborów do Bundestagu XIX kadencji, a jednocześnie przyspieszył i wyostrzył procesy zachodzące w obrębie niemieckiego systemu partyjnego po 2005 r. Wyniki wyborów do Bundestagu z 2017 r. są więc sumą obu zjawisk.

STRESZCZENIE

W artykule autor dokonał analizy wyników wyborów do Bundestagu ze szczególnym uwzględnieniem zmian zachodzących w niemieckim systemie partyjnym po zjednoczeniu. Wybory z 24 września 2017 r. przyniosły znaczące zmiany na niemieckiej scenie politycznej: w Bundestagu zadebiutowała silna reprezentacja prawicowej Alternatywy dla Niemiec, utworzono sześć frakcji politycznych w parlamencie, doszło do osłabienia pozycji wielkich partii (CDU/CSU i SPD), a pozycja średnich (AfD, FDP, *Die Linke* i Zielonych) wzmocniła się. Zmiany te wynikają z postępującej fragmentacji i polaryzacji niemieckiego systemu partyjnego. Efektem wyborów był problem z ustanowieniem nowego rządu. Według autora na wyniki ostatnich wyborów do Bundestagu duży wpływ miał kryzys migracyjny, który pogłębił i przyspieszył procesy zachodzące w niemieckim systemie partyjnym, co stanowiło przyczynę tak dobrego wyniku antyimigranckiej AfD.

SUMMARY

Election to the 19th Bundestag and transformation of German party system after 1990. The author analyzed the results of the Bundestag elections in terms of changes taking place in the German party system after unification. The elections of 24 September 2017 brought significant changes on the German political scene: strong representation of the right-wing Alternative for Germany (AfD) debuted in Bundestag, six factions formed in the parliament, the position of the great *Volksparteien* (CDU/CSU and SPD) weakened and the position of medium ones (AfD, FDP, *Die Linke* and Greens) strengthened. This is the result of the progressive fragmentation and polarization of the German party system. The effect of election results is a problem with the establishment of the new government. According to the author, the results of the last Bundestag elections were greatly influenced by the migrant crisis, which deepened and accelerated the processes taking place within the German party system and was the reason for such a good result of anti-immigrant AfD.

Słowa kluczowe: Niemcy, wybory do Bundestagu, system partyjny, kryzys migracyjny, Alternatywa dla Niemiec.

Key words: Germany, German federal election, Bundestag, party system, migration crisis, Alternative for Germany (AfD).

AGNIESZKA BIELAWSKA
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

POLITYKA EUROPEJSKA W PROGRAMACH PARTYJNYCH ORAZ UCHWAŁACH NIEMIECKIEJ CHADECJI W KONTEKŚCIE WYBORÓW DO BUNDESTAGU W 2017 R.

Polityka europejska (*Europapolitik*¹) jest jednym z elementów programów partyjnych oraz uchwał niemieckiej chadecji, który wymaga coraz szerszego przedstawienia, m.in. ze względu na problemy, z którymi zмага się Unia Europejska, takimi jak kłopoty finansowe niektórych państw należących do strefy euro, *Brexit* czy wzmożona imigracja do państw członkowskich, w tym do Republiki Federalnej Niemiec. Z reguły uważa się, że programy partyjne, do których zalicza się programy podstawowe (*Grundsatzprogramme*) i partyjne (*Parteiprogramme*), są zbyt ogólne i nie odnoszą się do najbardziej aktualnych kwestii². W przypadku chadeckich programów podstawowych faktycznie tak jest, gdyż są one tworzone co kilkanaście lat i w sposób ogólny określają wartości, na jakich opierają się partie, oraz wyznaczają cele ich działania w różnych obszarach, w tym w polityce europejskiej³. Nie są to jednakże jedyne dokumenty partii zarysowujące tę politykę. W wyniku corocznych zjazdów partii CDU i CSU (*Parteitag*) powstają uchwały (*Beschlüs-*

¹ Polityka europejska RFN określana jest najczęściej jako polityka prowadzona wobec Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, której celem jest wpływanie na kierunek i zakres integracji europejskiej. Zob. Ch. Rittershofer, *Lexikon Politik, Staat, Gesellschaft. 3600 aktuelle Begriffe von Abberufung bis Zwölfmeilenzone*, München 2007, s. 230; E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, s. 19.

² Zob. np. K. Bachmann, *Polityka europejska. Ucieczka od federalizmu europejskiego*, [w:] *Republika bez gorsetu. Niemcy po wyborach 18 września 2005 roku*, red. K. Bachmann, P. Buras, S. Płóciennik, Wrocław 2005, s. 139.

³ Od momentu zjednoczenia Niemiec CDU stworzyła dwa programy podstawowe – z 1994 r. oraz obecnie obowiązujący z 2007 r. Natomiast CSU stworzyła trzy programy – w 1993 r., w 2007 r. oraz, ostatni, w 2016 r. *Die Grundsatzprogramme der CSU*, <https://www.hss.de/archiv/parteiprogramme/die-grundsatzprogramme-der-csu/> (01.10.2017), *Grundsatzprogramme*, <http://www.kas.de/wf/de/71.9132/> (dostęp: 1 X 2017).

se) odnoszące się do kwestii w ramach polityki europejskiej, które pojawiły się w ciągu roku (od ostatniego zjazdu), lub też zagadnień, które dotyczą dłuższej perspektywy czasowej oraz wymagają ponownego rozpatrzenia lub podkreślenia ich ważności. Dokumentami, które przedstawiają najbardziej aktualne kwestie europejskie oraz poruszają szeroko omawiane przez pozostałe partie i społeczeństwo decyzje oraz propozycje partyjne i unijne, są programy wyborcze (*Wahlprogramme*). W przypadku chadecji programy te są najczęściej ustalane wspólnie przez przedstawicieli CDU i CSU oraz noszą nazwę programów rządowych (*Regierungsprogramm*)⁴. Praktycznym celem tych programów jest rozwinięcie celów sformułowanych w programie podstawowym i przedstawienie go wyborcom.

Niniejszy artykuł analizuje wszystkie wyżej wymienione rodzaje dokumentów niemieckich partii chadeckich, czyli obowiązujące programy podstawowe, w tym program rządowy CDU i CSU opublikowany przed wyborami do Bundestagu w 2017 r., oraz uchwały partyjne, które powstały pod koniec 2016 r. Celem autorki jest zbadanie, na ile polityka europejska obu partii chadeckich tworzy strategiczną wizję i podstawy działania wobec problemów zaistniałych w Unii Europejskiej. Stara się ona również przybliżyć najważniejsze dla obu partii elementy tejże polityki związane z rozszerzeniem i pogłębieniem UE. Skupia się zatem na kilku istotnych kwestiach: 1. Jak partie postrzegają Unię Europejską i proces integracji europejskiej? 2. Jak przedstawiają rolę RFN w tym procesie? 3. Czy partie sygnalizują bliższą współpracę z innymi państwami? 4. Jak odnoszą się do rozszerzania Unii Europejskiej? 5. Co partie sądzą na temat pogłębiania integracji europejskiej? 6. Jakie proponują rozwiązania dotyczące najbardziej palących problemów, np. wzrostu zadłużenia niektórych państw członkowskich, *Brexitu*, nasilonej imigracji?

POLITYKA EUROPEJSKA CDU W ŚWIETLE PROGRAMU PODSTAWOWEGO I UCHWAŁ 29. ZJAZDU PARTYJNEGO

W programie podstawowym z 2007 r. CDU podkreślała, że Unia Europejska jest kluczem do zapewnienia długotrwałego pokoju, wolności i dobrobytu⁵. Równie pozytywnie organizacja ta została przedstawiona w uchwale z 29. zjazdu partii w Essen (grudzień 2016 r.) – jako największe osiągnięcie nowoczesnej Europy⁶.

⁴ Od lat 90. tylko dwukrotnie partie nie przedstawiły wspólnego programu rządowego – w 1990 i w 1998 r. *Wahlprogramme und -slogans*, <http://www.kas.de/wf/de/71.8940/> (dostęp: 1 X 2017).

⁵ „*Freiheit und Sicherheit*”, *Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Beschlossen vom 21. Parteitag, Hannover, 3. Wahlprogramme und -slogans, 4. Dezember 2007*, s. 97–98, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar_1.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=1918 (dostęp: 1 X 2017).

⁶ „*Orientierung in schwierigen Zeiten – für ein erfolgreiches Deutschland und Europa*”. *Beschluss des 29. Parteitags der CDU Deutschlands, Essen, 6. Wahlprogramme und -slogans, 7. Dezember 2016*,

W obu dokumentach CDU nawiązywała zatem do funkcjonującego określenia partii jako „niemieckiej partii proeuropejskiej” (*deutsche Europa-Partei*)⁷, a ponadto silnie utożsamiała niemieckie i europejskie interesy, podkreślając, że nie są one sprzeczne, a wręcz warunkują się wzajemnie⁸. Jeszcze dobitniej związek ten został nakreślony w opublikowanej przed wyborami broszurze pt. *Dla Niemiec, w których żyjemy dobrze i szczęśliwie. Dobre powody, aby wybrać CDU*. Partia opowiadała się w niej za wzmocnieniem Europy, ponieważ zdawała sobie sprawę, że „Niemcy będą długoterminowo dobrze sobie radzić tylko wtedy, gdy Europa będzie sobie dobrze radzić”. CDU podkreślała, że pracuje na rzecz „silnej, odnoszącej sukcesy gospodarcze Europy, która broni swoich wartości i chroni swoje interesy”. W tym celu partia postulowała, by Europejczycy „bardziej konsekwentnie niż poprzednio wzięli przeznaczenie w swoje ręce”⁹.

Według CDU na partii, która kreowała się na „dźwignię jednoczenia się Europy” (*treibende Kraft der europäischen Einigung*)¹⁰, oraz na znajdującej się w środku kontynentu RFN spoczywały szczególne obowiązki w kontekście rozwoju europejskiego procesu zjednoczenia, trwałego zabezpieczania wolności oraz wzmocnienia młodych demokracji w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej. W programie podstawowym partia podkreślała, że Wspólnota musi być otwarta dla nowych europejskich członków, którzy spełniają polityczne i ekonomiczne warunki przystąpienia. Nadmieniono jednakże, że nie tylko spełnienie kryteriów członkostwa stanowi punkt odniesienia dla przyjmowania nowych członków, ale także zdolność absorpcyjna samej Unii Europejskiej. Powiązано zatem pogłębienie integracji europejskiej z procesem rozszerzania organizacji. W tym kontekście podkreślono również, że możliwości wspólnego działania oraz ich spójność muszą zostać zoptymalizowane. Ponadto partia stała na stanowisku, że porozumienia o partnerstwie i umowy o współpracy zawierane z państwami, które wyrażały chęć zbliżenia się do UE, mogą, ale nie muszą, być rozumiane jako etapy prowadzące do przystąpienia¹¹. W programie podstawowym wyrażono także pogląd, że „europejski proces rozszerzenia musi przyczynić się do wzmocnienia tożsamości europejskiej”, konkludując, iż do Unii

s. 19, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdupt16_orientierung_inschwierigenzeitenfuereinerfolgreichesdeutschlandundeuropa_0.pdf?file=1 (dostęp: 1 X 2017).

⁷ Zwrot ten został bezpośrednio użyty w programie podstawowym. Zob. „*Freiheit und Sicherheit*”..., s. 97; J. Blind, *Das Heimspiel der „Europa-Parteien”. Die Europawahlkämpfe der Union von 1979 bis 2009*, Springer VS, Wiesbaden 2012, s. 37.

⁸ „*Orientierung in schwierigen Zeiten*”..., s. 20; „*Freiheit und Sicherheit*”..., s. 97–98.

⁹ *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Gute Gründe, CDU zu wählen*, s. 12, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170728-broschuere_gruende.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=10795 (dostęp: 1 X 2017).

¹⁰ J. Blind, *op. cit.*, s. 37.

¹¹ „*Freiheit und Sicherheit*”..., s. 101.

Europejskiej mogą przystąpić tylko kraje europejskie. W dokumencie ujawniła się zatem głęboka niechęć partii w stosunku do akcesji do organizacji Republiki Turcji. Według CDU „właściwym rozwiązaniem” dla zbliżenia tego państwa z UE było sformalizowanie tzw. „uprzywilejowanego partnerstwa”^{12,13}.

Mając świadomość, że Francja jest najważniejszym partnerem Niemiec w Europie oraz że przyjaźń francusko-niemiecka jest podstawą europejskiego zjednoczenia, partia deklarowała rozwinięcie współpracy obu państw w taki sposób, by nadal były one „pionierami w wyznaczaniu kształtu Unii Europejskiej”. Zapowiadała także rozwój i wzmacnianie partnerstwa z państwami europejskimi, podkreślając, że RFN jako kraj w środku Europy jest zdany na dobre relacje z sąsiadami. CDU wyraziła także przekonanie, że „Europa może odnieść sukces, będąc razem – w równoprawnym stopniu współistnienia dużych i mniejszych, starszych i nowych państw członkowskich”¹⁴.

Partia podkreśliła również swoje szczególne zainteresowanie politycznym zjednoczeniem Europy, w tym dokończeniem unii politycznej. W programie podstawowym została ona przedstawiona jako umożliwiająca promowanie rozwoju gospodarczego oraz obronę europejskich interesów na arenie międzynarodowej. Powoływano się przy tym na fakt, że „wspólna europejska waluta wzmacnia spójność i siłę gospodarczą krajów członkowskich”. Obok euro, dzięki któremu „polityczne zjednoczenie stało się praktycznie nieodwracalne”, podkreślono także znaczenie unii celnej oraz jednolitego rynku, które „przyczyniły się znacząco do stabilności, dobrobytu i globalnej konkurencyjności Europy”¹⁵.

¹² „Uprzywilejowane partnerstwo” polegać miało na zapewnieniu Turcji „ekskluzywnego” statusu przy jednoczesnym wyłączeniu jej z grona innych państw stowarzyszonych. Partnerstwo miało być czymś więcej niż unia celna. Proponowano silniej włączyć Turcję do Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (udział w posiedzeniach ministrów spraw zagranicznych, uczestnictwo w tworzeniu grup bojowych). Chciano zintensyfikować współpracę między organami i instytucjami wymiaru spraw wewnętrznych, sprawiedliwości oraz służb wywiadowczych w celu zwalczania terroryzmu, ekstremizmu i przestępczości zorganizowanej. Ponadto zastanawiano się nad utworzeniem wspólnej Komisji i Rady UE–Turcja oraz Komisji Parlamentarnej UE–Turcja, które miałyby monitorować funkcjonowanie „uprzywilejowanego partnerstwa”. Miały być one wzorowane na strukturach i organach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (partnerstwo nie zakładało przyjęcia tego państwa do EOG, dopuszczało możliwość włączenia go do 3 z 4 unijnych swobód, przy pewnych ułatwieniach dotyczących ruchu osobowego). *Privilegierte Partnerschaft. Die europäische Perspektive für die Türkei* Beschluss der Präsidien der Christlich Demokratischen Union und der Christlich-Sozialen Union am 7. März 2004, <https://www.cdu-neuss.de/news/privilegierte-partnerschaft-die-europaeische-perspektive-fuer-die-tuerkei/> (dostęp: 1 X 2017); K.-Th. Guttenberg, *Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine „privilegierte Partnerschaft”*, „Aktuelle Analysen” 2004, nr 33, http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/aa33_internet.pdf (dostęp: 1 X 2017).

¹³ „Freiheit und Sicherheit”..., s. 101.

¹⁴ *Ibidem*, s. 100.

¹⁵ *Ibidem*, s. 101–102.

Życząc sobie silnej i skutecznej Europy, która zapewnia przyszłość narodom, CDU postulowała, by Unia Europejska, zgodnie z zasadą subsydiarności, skoncentrowała się na tych zadaniach, które mogą zostać lepiej wypełnione na poziomie europejskim niż narodowym. Według partii należało przeanalizować strukturę zadań wprowadzoną przez zmiany w traktatach UE. CDU podkreślała też „konieczność istnienia możliwości częściowego przywrócenia zadań państwom członkowskim”. Ponadto partia obstawała za tym, by „krajowe parlamenty państw członkowskich nadal legitymizowały przenoszenie suwerennych praw państw członkowskich na Unię Europejską. Powinny one odgrywać ważną rolę w monitorowaniu zasady subsydiarności i proporcjonalności”. Postulowała, by głos oddany w wyborach do Parlamentu Europejskiego znajdował odzwierciedlenie w wyborze przewodniczącego Komisji Europejskiej, nie wyjaśniła jednakże szczegółów, w jaki sposób miałyby to nastąpić. Według CDU Unia Europejska musi być demokratyczna, przejrzysta, skuteczna, niebiurokratyczna i przyjazna dla obywateli¹⁶.

Partia wyrażała również przekonanie, że Europa będzie musiała w przyszłości ponosić większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo. Aby było to możliwe, postulowała lepszą organizację i wzmocnienie europejskich potencjałów wojskowych. Podkreślała, że „tylko w ten sposób siła UE – połączenie środków cywilnych i wojskowych – zostanie w pełni zrealizowana”. W związku z tym postulowała, że wspólnie z partnerami będzie dążyć do rozwinięcia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony^{17, 18}.

CDU odniosła się także do decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii Europejskiej, która pokazała, że „projekt europejski jest podatny na zagrożenia i jeszcze długo nie będzie nieodwracalny”. Według partii wyniki referendum mają swoje źródło w tym, że „zbyt często reakcje UE na obecne kryzysy nie były wystarczająco szybkie i spójne”. W związku z tym postulowała, by lepiej stawiać czoło najważniejszym wyzwaniom, tak aby „wartość integracji europejskiej stała się oczywista, zwłaszcza w zakresie praktycznym”. Unia Chrześcijańsko-

¹⁶ *Ibidem*, s. 98–99.

¹⁷ Pojęcie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), później Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), formalnie pojawiło się na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. Na grudniowym szczycie w Helsinkach podjęte zostały decyzje o charakterze normatywnym, które prowadziły do rozwoju EPBiO w ramach WPZiB. Ramy współpracy UE w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony z państwami trzecimi, w tym z europejskimi członkami NATO nienależącymi do Unii, przyjęte zostały podczas Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira (czerwiec 2000 r.). Kolejne zmiany wprowadzone zostały przez Traktat z Lizbony, zob. *Geneza Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)*, http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/geneza_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/ (dostęp: 1 X 2017). Zob. także: R. Kuźniar, *Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 4, s. 31–45.

¹⁸ „Orientierung in schwierigen Zeiten”..., s. 13.

Demokratyczna zobowiązała się także do podjęcia działań, których efektem będzie „silniejsze demonstrowanie przez Europę zdolności do działania oraz do rozwiązywania konkretnych i ważnych problemów”¹⁹.

Bardzo mało uwagi w programie podstawowym partia poświęciła kwestii imigracji. Lakonicznie postulowała, że „skuteczna walka z nielegalną imigracją, stopniowy rozwój wspólnej europejskiej polityki azylowej i większa wymiana doświadczeń w Europie w zakresie zagadnień związanych z integracją to kolejne zadania, którymi będziemy się zajmować na szczeblu europejskim”²⁰. Dużo głębiej problem ten został ujęty w uchwale przyjętej podczas 29. zjazdu partyjnego. W dokumencie podkreślano, że „aspekty migracji są różnorodne: prawo do azylu, ochrona uchodźców w ramach Konwencji Genewskiej, ochrona uzupełniająca, legalna imigracja. Wiąże się z tym kwestia integracji, prawa do pobytu i do świadczeń oraz prawa do obywatelstwa”²¹. Jako sukces partia odnotowała, że „procedury [przyznawania azylu – przyp. A.B.] uległy przyspieszeniu, dla nowych osób czas trwania procesu wynosi teraz mniej niż trzy miesiące. W międzyczasie wszyscy uchodźcy zostali zarejestrowani. Liczba decyzji wydawana w ciągu miesiąca jest wyższa niż kiedykolwiek”. Podkreślono także, że liczba osób ubiegających się o azyl spadła ze względu na zaliczenie państw zachodnich Bałkanów do bezpiecznych krajów pochodzenia. Ponieważ „nadużywanie prawa do azylu przez osoby z krajów północnoafrykańskich poważnie podważa społeczną akceptację tego prawa dla tych, którzy naprawdę posiadają prawo do ochrony”, postulowano ograniczenie świadczeń „do tego, co jest absolutnie niezbędne w trakcie pobytu, zgodnie z obowiązującym prawem”. Przyznano ponadto, że liczba osób, które dobrowolnie opuściły lub zostały deportowane po odrzuceniu procedury udzielania azylu, mogłaby zostać znacznie podwyższona. Jako cel CDU przedstawiła zwalczanie nielegalnej imigracji z krajów afrykańskich, która „często nie jest spowodowana prześladowaniem i wojną domową, ale trudnościami gospodarczymi i społecznymi”. Według partii uporanie się z tym problemem skutecznie zapobiegnie narażaniu na niebezpieczeństwo utraty życia tysięcy Afrykańczyków. W tym celu CDU postulowała zawieranie umów z państwami afrykańskimi, na wzór umowy UE–Turcja, oraz stworzenie alternatywnych rozwiązań i „lokalnych” możliwości we współpracy z międzynarodowymi organizacjami uchodźczymi i migracyjnymi (np. Międzynarodową Organizacją ds. Migracji – International Organization for Migration, IOM), Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców – United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Partia podkreślała w związku z tym wysokie prawdopodobieństwo, że osoby

¹⁹ *Ibidem*, s. 19–20.

²⁰ „*Freiheit und Sicherheit*”..., s. 103.

²¹ „*Orientierung in schwierigen Zeiten*”..., s. 19.

uratowane przed zatonięciem zostaną odesłane na wybrzeże północnoafrykańskie, gdzie, po konsultacji z odpowiednimi państwami, zostaną przyjęte, np. w regionalnych ośrodkach. Jak skonstatowano, „nie może być tak, że o tym, kto przyjeżdża do Europy, decydują przemytnicy i szmuglerzy”²².

POLITYKA EUROPEJSKA CSU W ŚWIETLE PROGRAMU PODSTAWOWEGO I UCHWAŁ 81. ZJAZDU PARTYJNEGO

Zjazd partyjny, który odbył się 4–5 listopada 2016 r., zakończył się nie tylko wypracowaniem uchwał, ale także programu podstawowego. W ostatnim z wymienionych dokumentów podkreślone zostało, że zjednoczenie Europy było „najważniejszą ideą polityczną i największym wkładem w stabilność w XX w.”. Partia oświadczyła, że jest w pełni zaangażowana w europejską ideę pokoju, wolności i dobrobytu w różnorodności oraz wyraziła chęć „powrotu do tej oryginalnej idei”, gdyż „jedność w różnorodności jest siłą Europy, niezwykłością Europy i kreatywnym napędem Europy”. Europa w wizji CSU miała być ponadto „Europą obywateli”, a zatem „bardziej odczuwalna”²³.

W programie uwypuklona została kwestia „zachowania i reprezentowania” interesu narodu niemieckiego, który świadomy swojej historii i odpowiedzialności wobec społeczności światowej „dąży do życia w pokoju, wolności i dobrobycie” oraz „zobowiązuje się do solidarności z sojusznikami, sojuszu z Zachodem, jedności europejskiej i [respektowania – przyp. A.B.] celów Organizacji Narodów Zjednoczonych”²⁴. Jeszcze większa emfaza na niemieckie interesy położona została w uchwale przyjętej podczas 81. zjazdu partyjnego. Zgodnie z dokumentem partia opowiedziała się za zwiększeniem znaczenia owych interesów w polityce zagranicznej i europejskiej. Według CSU Niemcy muszą je sformułować „w sposób tak samo oczywisty, jak robią to inne państwa”²⁵. Jednocześnie podkreślano, że „Europa potrzebuje odrodzenia jako wspólnota interesów. (...) Interesy regionalne, krajowe i europejskie nie mogą być sobie przeciwne”²⁶.

²² *Ibidem*, s. 15–17.

²³ *Die Ordnung, Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union, Beschluss des CSU-Parteitag am 5.11.2016 in München*, s. 35, 39 https://www.hss.de/fileadmin/user_upload/HSS/Dokumente/ACSP/Grundsatzprogramme/CSU_Grundsatzprogramm_2016.pdf (dostęp: 1 X 2017). Zob. także: *Für ein bürgerliches Europa. Beschluss des CSU-Parteivorstands vom 30. Januar 2017 in München*, <http://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/politik/beschluesse/Papiere/2017-01-30-Europapapier.pdf> (dostęp: 1 X 2017).

²⁴ *Die Ordnung...*, s. 35.

²⁵ *Leitantrag „Linksrutsch verhindern – Damit Deutschland Deutschland bleibt”, 81. Parteitag der Christlich-Sozialen Union, 04./05. November 2016*, http://www.csu.de/common/download/Beschlussbuch_2016_final.pdf, s. 56 (dostęp: 1 X 2017).

²⁶ *Die Ordnung...*, s. 38.

Uznając, że Niemcy ponoszą szczególną odpowiedzialność za kształtowanie przyszłego pokojowego porządku i bezpieczeństwa, partia chciała, aby zaakceptowali i wzięli oni na siebie tę nową odpowiedzialność. CSU była przekonana, że „w ten sposób możemy zapewnić ogólnosiwiatowe uznanie naszych wartości: wolności, demokracji i bezpieczeństwa”²⁷. Partia uznała za obowiązek „zapewnienie międzynarodowej zdolności do działania i przyczynienie się do stabilizacji. Aby temu sprostać, Niemcy muszą wykorzystać siłę swojej polityki zagranicznej²⁸, siłę ekonomiczną, potencjał rozwojowy i potencjał militarny. (...) muszą dostarczyć swój własny wkład”²⁹.

Zgodnie z programem podstawowym największa wspólnota pokoju, wartości i gospodarcza w Europie powstała na podstawie przyjaźni francusko-niemieckiej³⁰. CSU postulowała jednakże nie tylko chęć równouprawnionej współpracy z Francją, ale także z innymi partnerami i zakończenie pojednania Niemiec ze wschodnimi sąsiadami „na podstawie prawa międzynarodowego i praw człowieka”³¹.

Odnosząc się do kwestii rozszerzania Unii Europejskiej, członkowie CSU w Bundestagu zostali wezwani do działań, których celem miało być natychmiastowe przerwanie negocjacji akcesyjnych Unii Europejskiej z Turcją. W uzasadnieniu przyjętej uchwały podkreślano, że „rozwój sytuacji politycznej w Turcji nie ma nic wspólnego z wolnościowo-demokratycznym rozumieniem państwa”. Według CSU tureckie struktury państwowe przebudowywane były na system prezydencki z autorytarnymi elementami, co jest sprzeczne z ideą demokracji w Unii Europejskiej. Jak podkreślano, „państwo, w którym prezydent zarządza władzą wykonawczą, sądowniczą, ustawodawczą, a także wojskiem i prasą, jest dyktatorskie i arbitralne, nie ma uzasadnienia i podstaw w wartościach, aby stać się częścią Unii Europejskiej”³².

Według CSU „Europa potrzebuje nowego startu. Nadszedł czas, aby ożywić demokrację, federalizm i subsydiarność w Europie”. W celu polepszenia skuteczności i zdolności do działania partia postulowała weryfikację podziału kompetencji między Unią a państwami narodowymi i regionami. Podkreślano, że w sytuacjach wyjątkowych kompetencje powinny być tymczasowo i łatwo przywracane, w szczególności w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa i porządku. Odnośnie do demokratyzacji organów sugerowano „więcej parlamen-

²⁷ *Ibidem*, s. 37.

²⁸ Według CSU triadę niemieckiej polityki zagranicznej tworzyła współpraca w Unii Europejskiej, partnerstwo transatlantyckie i dążenie do współpracy międzynarodowej.

²⁹ *Die Ordnung...*, s. 37.

³⁰ *Ibidem*, s. 35.

³¹ *Ibidem*, s. 39.

³² *Antrag-Nr. J 12. Abbruch der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei*, 81. *Parteitag der Christlich-Sozialen Union*, 04./05. November 2016, s. 448, http://www.csu.de/common/download/Beschlussbuch_2016_final.pdf, (dostęp: 1 X 2017).

taryzmu, a mniej biurokratycznej administracji”. Partia poparła także prawo inicjatywy ustawodawczej dla Parlamentu Europejskiego, tłumacząc, że nie administracja, ale społeczność polityczna musi podejmować decyzje i brać za nie odpowiedzialność. CSU podkreślała ponadto, że „Europa jest miejscem koegzystencji, a nie hegemonii” oraz że jest silna, gdy szanuje zdanie zarówno małych, jak i dużych państw. Taką postawę uznano za szczególnie pozytywnie wpływającą na współpracę europejską³³.

Partia wyraziła również przekonanie, że Unia Europejska musi być wspólnotą bezpieczeństwa i obrony. W związku z tym poparła projekt europejskiej armii, współpracę wojskową oraz wspólne planowanie, pozyskiwanie i rozwijanie możliwości sił zbrojnych w Europie. Według CSU zdolność do obrony w sytuacjach kryzysowych przyczynia się do stabilności nie tylko państw członkowskich, ale także ich sąsiadów i partnerów. Konstatowano zatem, że Unia potrzebuje skutecznej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zgodnie z programem podstawowym wzmocnienie zdolności do działania w tym obszarze powiązано z „samopotwierdzeniem się Europy”³⁴.

W dokumencie tym CSU odniosła się również do wzrostu zadłużenia niektórych państw członkowskich i działań, które powinny zostać podjęte w tej sprawie. Partia podkreślała, że UE musi stać się bardziej wiarygodna, co powiązała ze ścisłym przestrzeganiem traktatów, w szczególności Paktu Stabilności i Wzrostu. Według CSU „Europa ma przyszłość tylko jako unia stabilności, a nie jako unia zadłużenia”. Partia podkreślała zatem, że Europejski Bank Centralny musi ściśle przestrzegać celu, jakim jest zachowanie stabilności cen w strefie euro³⁵. Podobne sformułowania znalazły się w przyjętych podczas zjazdu uchwałach. Głosiły one, że Europa stanie się silna, gdy będzie stosować dyscyplinę budżetową, a ponadto zwiększy konkurencyjność i wdroży reformy strukturalne. Partia twardo obstawała przy tym, by odpowiedziami na łamanie stabilności były sankcje, oraz odrzucała pomysł skonstruowania „nowego pakietu greckiego” czy uwspólnotowienia długów, gdyż przez takie rozwiązania „tworzą się nowe możliwości konfliktu, który zagraża spójności europejskiej, a nie ją promuje”³⁶. W jednej z przyjętych uchwał postulowano ponadto, by przyznać Komisji Europejskiej „prawo do odrzucania budżetów krajowych tych państw, które łamią hamulce zadłużenia”. Przekonywano również, że państwa strefy euro, które na stałe nie chcą lub nie są w stanie spłacić

³³ *Die Ordnung...*, s. 39.

³⁴ Co dokładnie partia miała na myśli, pisząc o „samopotwierdzeniu się”, nie zostało wyjaśnione w dokumencie. *Ibidem*, s. 34, 38.

³⁵ *Ibidem*, s. 19, 39.

³⁶ *Leitantrag „Linksruftsch...”, s. 56 (dostęp: 1 X 2017); Antrag-Nr. J 11. EU-Leitbild 2030. Weniger Regulierung – größerer Mehrwert – gestiegene Verantwortung für Deutschland, 81. Parteitag der Christlich-Sozialen Union, 04./05. November 2016, s. 444 http://www.csu.de/common/download/Beschlussbuch_2016_final.pdf, (dostęp: 1 X 2017).*

długu, muszą mieć możliwość opuszczenia tej strefy bez opuszczania Unii Europejskiej³⁷. Podkreślając, że Unia Gospodarcza i Walutowa jest historycznym osiągnięciem, a wspólna waluta „najsilniejszym przejawem integracji europejskiej”, CSU stała na stanowisku, że jej pogłębienie będzie możliwe dopiero po redukcji zadłużenia³⁸.

Bardzo szeroko partia odniosła się do kwestii wynikających ze wzmożonej imigracji do państw członkowskich, do możliwości jej ograniczenia oraz konsekwencji, również w kontekście integracji imigrantów ze społeczeństwem niemieckim. Partia podkreślała, że chce zapobiegać kryzysom i unikać nowych fal imigracji poprzez intensyfikację walki z jej przyczynami³⁹. Kolejnym pomysłem ograniczenia, ale także kontroli imigracji, było stworzenie „prawa ograniczającego i ukierunkowującego, abyśmy mogli sami zdecydować, kto może do nas przyjechać. Odrzucamy ustawę o migracji, która oznaczałaby więcej imigracji”. Mając na względzie zdolność absorpcyjną niemieckiego państwa, CSU podkreślała, że może ono przyjmować maksymalnie 200 000 nowych uchodźców rocznie. Partia chciała zatem prawnie ustanowić taki limit. CSU przekonywała, że Niemcy mogą sprostać swojej „odpowiedzialności wobec lokalnej ludności, ale także wobec naprawdę wymagających ochrony uchodźców, gdy napływ uchodźców do naszego kraju zostanie na stałe ograniczony”. Zgodnie z uchwałą przyjętą przez partię był to jeden z trzech filarów polityki dotyczącej uchodźców – humanitaryzm. Pozostałe dwa to ograniczenie i integracja⁴⁰. W związku z tym, partia podkreślała również konieczność zapobiegania nadużyciom i opowiadała się za udzielaniem prawa do azylu jedynie osobom prześladowanym. Ponadto twardo stała na stanowisku, że ochrona azylowa i uchodźcza przyznawane są na określony czas i w momencie, gdy ustaną ich przyczyny lub wystąpi nadużycie prawa do gościny, azylant musi powrócić do kraju pochodzenia⁴¹. CSU przywiązywała także bardzo dużą wagę do integracji imigrantów, którzy „mają perspektywę pozostania” w niemieckim społeczeństwie. W zamian wymagała od takich osób „gotowości do integracji opartej na naszej przewodniej kulturze (*Leitkultur*)”⁴². Jak podkreślono w przyjętej podczas zjazdu uchwale, „integracja jest konieczna i ma swój wyznaczony kierunek. Kto zostaje z nami, musi się zintegrować. Nie mogą istnieć obszary wyłączone z integracji”, gdyż stałyby się one fundamentem radykalizacji. Integracja według partii musi oznaczać, że „ci, którzy do nas przychodzą, dostosowują się. Integracja nie może oznaczać, że my się dostosowujemy”. Zatem partia podkreślała, że chce, aby imigranci „żyli zgodnie z naszymi za-

³⁷ *Antrag-Nr. J 11...*, s. 444–445, 447.

³⁸ *Die Ordnung...*, s. 35; *Antrag-Nr. J 11...*, s. 447.

³⁹ *Leitantrag „Linksrutsch verhindern...*, s. 56.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 56–57.

⁴¹ *Die Ordnung...*, s. 14–15.

⁴² *Leitantrag „Linksrutsch verhindern...*, s. 56–57.

sadami”, czyli orientując się na „naszą kulturę przewodnią (*Leitkultur*), a nie na wielokulturowość”. Odrzucono ideę multi-kulti jako drogę prowadzącą do nietolerancji, gett i przemocy. W tym kontekście zaakcentowano także, że w RFN obowiązują niemieckie zasady, a nie reguły kraju pochodzenia, również w kwestiach dotyczących równości praw kobiet i mężczyzn, tolerancji dla innych sposobów życia, wolności opinii, przekonań i religii. Oznaczało to m.in. brak przyzwolenia na pełne zasłonięcie ciała w przestrzeni publicznej burką lub nikabem, które, według CSU, „nie pasują do naszej przestrzeni kulturowej i naszego rozumienia roli kobiety”⁴³.

Zgodnie z programem podstawowym udana integracja opiera się na zasadzie „wymagamy i wspieramy”. Jak podkreślała CSU, „społeczeństwo, państwo i przemysł dużo inwestują w naukę języka, szkolenia i dostęp do rynku pracy. Ale to nie może zastąpić gotowości integracyjnej. Integracja to dług. Kto się integruje, ma lepszą perspektywę pobytu. Opowiadamy się za wyraźnym wyrażeniem i domaganiem się obowiązku integracji imigrantów. Jeśli nie mogą udowodnić postępów w integracji, muszą wyjechać. (...) Integracja oznacza także lojalność wobec narodu niemieckiego. Od każdego, kto do nas przybywa, oczekuje się powiązania z naszym państwem i jego instytucjami. Działania skierowane przeciwko Niemcom są zatem karygodne. Nie dopuścimy do konfliktu etnicznego, religijnego lub politycznego obcych narodowości na naszej ziemi”⁴⁴.

CSU wyrażała również przekonanie, że „globalna migracja wymaga globalnego zarządzania przez społeczność międzynarodową. Wielu chce przyjechać do Europy i Niemiec. Popieramy naszą odpowiedzialność humanitarną. Ale nie możemy zaakceptować wszystkich, którzy chcą do nas dołączyć. W przeciwnym razie nasza pomoc się nie powiedzie. Uchodźców można sprawiedliwie rozdzielić tylko dzięki wspólnym kontyngentom społeczności międzynarodowej. Wszystkie państwa w Europie powinny wносить wkład w oparciu o jednolite ustawodawstwo azylowe i zgodnie z ich możliwościami”. Ponadto bardzo dużą wagę przywiązywano do zarządzania granicami i kontroli granic, które uznano za niezbędne. Jak podkreślała CSU, „musimy wiedzieć, kto u nas mieszka. Państwo nie może odmówić ani odłożyć tego zadania na później”. Partia była przekonana, że Europa musi skutecznie zabezpieczyć swoje granice zewnętrzne, najlepiej we współpracy z pozaeuropejskimi państwami przybrzeżnymi. „Jeśli Europa nie spełni tego zadania lub wymaga tego sytuacja związana z zagrożeniem bezpieczeństwa, Niemcy muszą sami tymczasowo zabezpieczać swoje granice, także w razie potrzeby z pomocą Bundeswehry”⁴⁵.

⁴³ *Die Ordnung...*, s. 14–15.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 14–15.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 41.

Partia dość szeroko odniosła się również do kwestii wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Według CSU referendum „brexitowe” ujawniło słabości strukturalne Unii Europejskiej i jej instytucji. Partia podkreślała zatem, że jeśli Europa chce wspólnie kształtować przyszłość i utrzymać swój globalny wpływ, to zamiast „coraz ściślejszego związku” potrzebuje „coraz lepszego związku”. Podkreślono zatem, że Unia Europejska musi nadać sobie priorytety, jakich oczekują od niej ludzie i gospodarka⁴⁶.

Partia wyrażała przy tym przekonanie, że *Brexit* „musi przebiegać w sposób uczciwy i uporządkowany”⁴⁷. Do najważniejszych celów negocjacji z Wielką Brytanią CSU zaliczyła, po pierwsze, zachowanie przez to państwo dostępu do jednolitego rynku europejskiego, co przyniesie wzajemne korzyści zarówno Unii Europejskiej, jak i Wielkiej Brytanii. Podkreślono jednocześnie, że dostęp ten „musi uwzględniać wszystkie odpowiednie zasady i wymogi Unii Europejskiej – nie może być żadnych jednostronnych specjalnych uregulowań (*Rosinenpickerei*)”. Po drugie, zapewnienie za pomocą środków prawnych i politycznych, że „roszczenia obywateli UE wobec systemów socjalnych w innych państwach, bez dokonywania odpowiednich płatności do tych systemów ubezpieczeniowych, zostaną zmniejszone lub całkowicie wyeliminowane”. Partia podkreślała, że systemy socjalne państw członkowskich „powinny być nadal regulowane na szczeblu krajowym, w kontekście większej swobody, konkurencji i dobrobytu”. Po trzecie, umożliwienie Wielkiej Brytanii pozostania w UE. Podkreślono również, że ewentualna ponowna akcesja tego państwa do UE nie może być utrudniana. W uzasadnieniu przyjętej podczas 81. zjazdu uchwały konstатовano, że *Brexit* stanowi poważne wyzwanie dla Unii Europejskiej, ale także dla RFN, gdyż Wielka Brytania jest drugim największym płatnikiem netto, naturalnym sojusznikiem Niemiec oraz „jedynym ważnym sojusznikiem CDU/CSU w sprawach europejskich, zwłaszcza w sprawach rynku wewnętrznego (swoboda świadczenia usług, TTIP⁴⁸), polityki energetycznej (rynek energii elektrycznej) oraz zasady pomocniczości (Europa socjalna, ale nie unia socjalna). Bez Wielkiej Brytanii Niemcom zabraknie ważnych głosów w Radzie i Parlamencie, aby utrzymać liberalną, gospodarczą orientację, nieprzychylną unii transferowej (*Transferunion*)”. Według CSU po *Brexicie* „Niemcy będą musiały przejąć na siebie większą odpowiedzialność polityczną, ale też nie będą już w stanie przeciwdziałać chciwości finansowej południowych państw europejskich podczas głosowania w Radzie i w Parlamencie. Niemcy będą musiały zastanowić się nad głębią integracji, np. w kwestiach budżetowych polityki rolnej i strukturalnej, tak samo jak nad orientacją polityczno-przemysłową UE”. Wyrażono opinię, że w interesie nie-

⁴⁶ *Antrag-Nr. J 11...*, s. 444–445, 447.

⁴⁷ *Leitantrag „Linksrutsch verhindern...”, s. 56.*

⁴⁸ Transatlantyczne Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – porozumienie negocjowane między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską.

mieckim jest dalsze utrzymywanie ściślejszej więzi z tym państwem – w polityce gospodarczej i bezpieczeństwa, jak również we wspieraniu wspólnych wartości: wolności, sprawiedliwości, demokracji i gospodarki wolnorynkowej⁴⁹.

POLITYKA EUROPEJSKA W PROGRAMIE RZĄDOWYM CDU I CSU Z 2017 R.

W programie rządowym opublikowanym w związku z wrześniowymi wyborami do Bundestagu Unia Europejska określona została jako „pokojowy projekt”, a także „wyjątkowe osiągnięcie, uzasadnienie i zadanie”⁵⁰. Niemiecka chadecja uważała, że Europejczycy muszą „bardziej konsekwentnie niż wcześniej wziąć przeznaczenie w swoje ręce”, muszą wykazać się „wspólną geostrategiczną odpowiedzialnością za wolność i pokój oraz pomóc w rozwiązywaniu konfliktów w sąsiedztwie”. Muszą wykorzystać okazję i sprawić, by Europa była dostosowana do teraźniejszości i przyszłości⁵¹.

Według dokumentu w żywotnym interesie RFN jest nie tylko zachowanie bezpieczeństwa państwa, ale także trwałego, pokojowego, stabilnego i sprawiedliwego porządku na świecie. Partie wyraziły przekonanie, że głód, choroby i bieda często prowadzą do terroru i wojny, a tym samym do ucieczki i wypędzenia. Zatem w niemieckim i europejskim interesie leży wspólne pomaganie ludziom w potrzebie, co w konsekwencji wpłynie na zmniejszenie imigracji do Europy. Ponadto chadecja podkreślała, że „współczesny zglobalizowany świat, w którym żyjemy, nie toleruje ani (...) odizolowanej polityki zagranicznej, ani polityki, która podkreśla jedynie własny interes narodowy”⁵². W związku z powyższym CDU i CSU życzyły sobie „silnej, pewnej siebie i dynamicznej Europy. Europy zdolnej do ochrony swoich interesów i do przyjęcia odpowiedzialności międzynarodowej. Europy wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu, która, jeśli to konieczne, może również wspólnie się bronić”⁵³.

Omawiając rolę RFN, chadecja odnosiła się nie do perspektywy europejskiej, ale ogólnoswiatowej. Według obu partii zadanie Niemiec polegało na byciu „kotwicą stabilności” oraz partnerem „w tych niespokojnych czasach”, co gwarantuje sama Unia⁵⁴.

⁴⁹ *Antrag-Nr. 19 Brexit-Verhandlungen zum gegenseitigen Vorteil führen – europäischen Binnenmarkt stärken – keine Sozialversicherungsunion, 81. Parteitag der Christlich-Sozialen Union, 04./05. November 2016*, s. 442, http://www.csu.de/common/download/Beschlussbuch_2016_final.pdf (dostęp: 1 X 2017).

⁵⁰ *„Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben”. Regierungsprogramm 2017–2021, Friedensprojekt Europa*, s. 55, 3 VII 2017, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703-regierungsprogramm2017.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=9932 (dostęp: 1 X 2017).

⁵¹ *Ibidem*, s. 55.

⁵² *Ibidem*, s. 7, 63, 66.

⁵³ *Ibidem*, s. 55.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 5–6.

We wspólnym dokumencie postulowano ożywienie niemiecko-francuskiej współpracy, przypominając, że przyjaźń obu państw, ustanowiona przez prezydenta Charles'a de Gaulle'a i kanclerza Konrada Adenauera, była podstawą późniejszej Unii Europejskiej. Chadeacy podkreślali również, że z porozumienia obu państw powstało wiele ważnych inicjatyw, i wyrażali przekonanie, iż owa współpraca „może dać nowe życie całej Europie”⁵⁵. Nawiązując do rozwinięcia intensywnej współpracy i kooperacji z Polską, podkreślali chęć kontynuowania i zintensyfikowania współpracy niemiecko-francusko-polskiej w ramach Trójkąta Weimarskiego. Ponadto chadecja opowiedziała się za utworzeniem Europejskiej Unii Obronnej oraz Europejskiego Funduszu Obronnego, które miały umożliwić obu państwom pogłębienie współpracy wojskowej oraz poprawę ich bezpieczeństwa⁵⁶.

W programie rządowym dostrzeżono także strategiczne i gospodarcze znaczenie Republiki Turcji dla Europy, a także zróżnicowane relacje tego państwa z RFN, w związku z czym postulowano pogłębienie stosunków między Unią Europejską i Turcją. Według chadeków „ściśła i specjalna współpraca służy zarówno mieszkańcom Europy, jak i Turcji”. Życząc sobie jak najsilniejszej współpracy, również strategicznej, w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa, odmówiono jednak temu państwu pełnego członkostwa w UE, argumentując, że nie spełnia ono wymogów związanych z akcesją⁵⁷. Jak podkreślali chadeacy, „UE jest wspólnotą wartości od pierwszego dnia jej istnienia. Zaangażowana w ochronę demokracji, praworządności i wolności religijnej. Europejska Karta Praw Podstawowych zakazuje kary śmierci i chroni ludzką godność. Kryteria te musiały zostać spełnione przez wszystkie państwa, które wcześniej przystąpiły do UE. (...) Z wielkim zaniepokojeniem odnotowujemy ostatnie wydarzenia w Turcji dotyczące rządów prawa, w szczególności wolności słowa i wolności prasy”⁵⁸.

Odnosząc się do problemów finansowych niektórych państw strefy euro, chadeacy przypominali, że dzięki wspólnemu europejskiemu rynkowi wewnętrznemu Unia stworzyła warunki ożywienia gospodarczego dla jej państw członkowskich. Według CDU i CSU „w ostatnich latach niektóre kraje utraciły swoją międzynarodową konkurencyjność, czego wynikiem był jeszcze wyższy dług publiczny”. Postulowano zatem, by osiągnąć trwałą stabilizację strefy euro, ale wykluczając uwspólnotowienie długów. Chadeacy podkreślali, że są przygotowani na stopniowe rozwijanie strefy euro z nowym francuskim rządem, np. poprzez utworzenie własnego funduszu walutowego⁵⁹.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 58.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 56, 58–59.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 57–58.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 55.

Omawiając kwestię wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, w dokumencie podkreślono, że w niemieckim interesie leży „kontynuowanie silnych więzi gospodarczych i politycznych z Wielką Brytanią po *Brexicie*. Celem musi być ograniczenie jego negatywnego wpływu na ludzi i gospodarkę. Jest jednak również oczywiste, że każdy, kto opuszcza UE, nie może już korzystać ze wszystkich korzyści płynących z przynależenia do Wspólnoty”⁶⁰.

Dużo więcej miejsca w dokumencie poświęcono działaniom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa, które powiązано z powstrzymaniem nielegalnej imigracji. Według partii Unia Europejska musi zagwarantować bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne jej państw członkowskich, ponieważ „w coraz bardziej zglobalizowanym świecie żadne państwo w Europie nie może strzec własnych interesów bez wsparcia innych”. Według chadecji organizacja „musi skutecznie chronić swoje granice zewnętrzne przeciwko nielegalnej imigracji, wzmocnić agencję straży granicznej i przybrzeżnej Frontex i zakończyć budowę europejskiego systemu azylowego”. Partie stały również na stanowisku, że dopóki nie będzie funkcjonować ochrona zewnętrznych granic UE, powinna zostać utrzymana kontrola na granicach wewnętrznych. Ponadto chadecja podkreślała, że „Europa ponosi wspólną odpowiedzialność za uchodźców, [ludzi – przyp. A.B.] prześladowanych lub w potrzebie”, co oznaczało, że „wszystkie państwa europejskie muszą wypełniać swoje obowiązki”. Postulowano jak najszybsze wdrożenie uzgodnionego europejskiego rejestru przyjazdów i wyjazdów, aby ustalić tożsamość obywateli państw trzecich, którzy przebywają w danym państwie, oraz „aby łatwiej można było ukrócić proceder handlu i zagrożenia terrorystycznego”. Według chadecji UE pilnie potrzebuje lepszej wymiany informacji między organami bezpieczeństwa jej państw członkowskich, „ponieważ islamski terroryzm i przestępczość zorganizowana nie znają granic”. Ponadto musi połączyć się porozumieniami z innymi krajami w regionie oraz w północnej Afryce na wzór umowy UE–Turcja celem zlikwidowania przemytu ludzi przez „pozbawionych skrupułów handlarzy”. Bardzo oszczędnie poruszona została kwestia integracji imigrantów w państwie niemieckim. CDU i CSU podkreślały, że we wzajemnym interesie leży, by integracja przebiegła pomyślnie, i obiecywały, iż będą zapobiegać powstaniu społeczeństw równoległych i multi-kulti⁶¹.

Chadecy przywołali również działania, jakie zostały podjęte celem uporania się ze wzmożoną imigracją i jej skutkami. Podkreślano, że po pierwsze, udzielono pomocy wielu ludziom w potrzebie, których przyjęto i zakwaterowano. Po drugie, zmniejszono liczbę osób, które nie mają prawa do pobytu. Dzięki uznaniu Albanii, Bośni i Hercegowiny, Kosowa, Macedonii, Czarnogóry i Serbii za bezpieczne kraje pochodzenia znacznie zmniejszono liczbę osób ubiega-

⁶⁰ *Ibidem*, s. 57–58.

⁶¹ *Ibidem*, s. 56–57, 70.

jących się o azyl. To samo dotyczyło Algierii, Maroka i Tunezji. Po trzecie, zgromadzono dane wszystkich osób ubiegających się o azyl w nowym systemie danych i podjęto skuteczne działania przeciwko tym, którzy nie mają prawa do ochrony. Postulowano również intensyfikację starań o powrót i, w stosownych przypadkach, deportację tych, których wnioski o azyl zostały prawomocnie odrzucone. Opowiadano się także za energicznym zwalczaniem przemytu i stwarzaniem możliwości zatrzymywania imigrantów w kraju pochodzenia. Jednocześnie we współpracy z organizacjami międzynarodowymi chciano przyczynić się do poprawy lokalnych warunków życia. Podkreślono także chęć utrzymywania na niskim poziomie liczby uchodźców, którzy przybywają do RFN. Konstatowano, że dzięki temu „będziemy mogli wywiązać się z naszych zobowiązań humanitarnych”⁶².

WNIOSKI

Porównując programy partyjne oraz uchwały obu partii, zauważyć można różne rozłożenie akcentów w kwestiach dotyczących polityki europejskiej oraz nawiązania do wcześniejszych haseł i idei, które stanowią elementy konstruujaące ogólną wizję tejsze polityki. Nie sposób nie dostrzec również podobieństw, dzięki którym partie współpracują ze sobą w Bundestagu, tworząc jedną frakcję i przedstawiając wspólny program rządowy.

Zarówno Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna, jak i Unia Chrześcijańsko-Społeczna odnoszą się do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej w sposób pozytywny, nierozłącznie wiążąc go z pokojem, wolnością i dobrobytem. CSU kładzie jednak nacisk na to, by UE była jak najbliższa obywatelom. Obie partie wspominają o niemieckim interesie narodowym, przy czym CDU, nawiązując do koncepcji pierwszego kanclerza RFN i jednego z „ojców zjednoczonej Europy” Konrada Adenauera, silnie utożsamia go z interesem europejskim, podkreślając, że nie będąc sprzeczne, warunkują się wzajemnie, natomiast CSU uwypukla jego „zachowanie i reprezentowanie” oraz sformułowanie go „w sposób tak samo oczywisty, jak robią to inne państwa”. Jednocześnie bawarska chadecja zastrzega, że interesy regionalne, krajowe i europejskie nie mogą być sobie przeciwne. We wspólnym programie rządowym Unia Europejska określona została jako „pokojowy projekt”, a także wyjątkowe osiągnięcie i jednocześnie zadanie. W tym kontekście podkreślano, że Europejczycy muszą wziąć przeznaczenie w swoje ręce oraz wykazać się wspólną odpowiedzialnością za wolność i pokój, jak również pomóc w rozwiązywaniu konfliktów w sąsiedztwie. W programie tym interes niemiecki połączony został z kwestiami gospodarczymi oraz bezpieczeństwa. Kierując się względami ekonomicznymi, chadecy sugerowali kontynuowanie silnych

⁶² *Ibidem*, s. 55.

więzi z Wielką Brytanią po *Brexicie*. Natomiast ze względu na bezpieczeństwo podkreślano, że w żywotnym interesie państwa leży występowanie „trwałego, pokojowego, stabilnego i sprawiedliwego porządku na świecie”. Zdając sobie sprawę, że współczesny zglobalizowany świat nie toleruje „polityki, która podkreśla jedynie własny interes narodowy”, chadecja próbowała wskazywać, iż niemieckie interesy tożsame są z europejskimi, a nawet ogólnoswiatowymi.

W programach podstawowych i uchwałach obie partie przyznawały, że na RFN spoczywają szczególne obowiązki związane z kształtowaniem porządku, bezpieczeństwa i wolności. CDU odnosiła je do rozwoju europejskiego procesu zjednoczenia oraz wzmacniania demokracji w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej, co było kontynuacją wizji kanclerza Helmuta Kohla. Natomiast CSU, uznając za obowiązek RFN zapewnienie międzynarodowej zdolności do działania i stabilizacji, życzyła sobie, aby Niemcy objęły przywództwo „we wszystkich sojuszach i partnerstwach”. Co prawda, nie wymieniła ich z nazwy, ale można wywnioskować, że chodziło tu głównie o UE i NATO. Aby sprostać tym obowiązkom, Niemcy miały wykorzystać siłę swojej polityki zagranicznej, siłę ekonomiczną, potencjał rozwojowy oraz militarny. Również w programie rządowym obowiązki państwa niemieckiego odniesione zostały do bardzo szerokiej, ogólnoswiatowej perspektywy. Zgodnie z dokumentem zadanie RFN polegało na byciu „kotwicą stabilności”. Zamiast jednak przywództwa pojawiło się partnerstwo.

Odnosnie do rozszerzania Unii Europejskiej CDU podkreślała, że akcesja związana jest nie tylko ze spełnieniem kryteriów kopenhaskich, ale także ze zdolnością absorpcyjną samej Unii Europejskiej. Powiązано zatem pogłębienie integracji europejskiej z procesem rozszerzania organizacji. Ponadto w programie podstawowym wyrażono pogląd, że proces ten musi przyczynić się do wzmocnienia tożsamości europejskiej, co dla partii jednoznaczne było z przyjmowaniem do organizacji wyłącznie państw europejskich. CDU przeciwna była zatem akcesji Turcji. Według partii „właściwym rozwiązaniem” dla zbliżenia tego państwa z Unią Europejską było sformalizowanie lansowanego przez nią od 2004 r. tzw. „uprzywilejowanego partnerstwa”. Jeszcze ostrzej swoje stanowisko wobec akcesji Turcji przedstawiała CSU, która żądała natychmiastowego przerwania negocjacji z tym państwem. W uzasadnieniu przyjętej uchwały podkreślano, że zmiany ustrojowe w Turcji mają na celu przekształcenie państwa w autorytarne, które nie opiera się na tych samych wartościach, co Unia Europejska, zatem nie może stać się jej częścią. Wspólny program obu partii zawierał kluczowe elementy ważne dla każdej z nich, ale był bardziej wyważony. Dostrzeżono w nim strategiczne i gospodarcze znaczenie Republiki Turcji dla Europy, a także zróżnicowane relacje tego państwa z RFN, w związku z czym postulowano pogłębienie stosunków między Unią Europejską i Turcją, które przyniesie korzyści obywatelom państw członkowskich oraz tureckim. Wyrażając gotowość do „ściślejszej i specjalnej współpracy” w różnych

dziedzinach, odmówiono temu państwu prawa do pełnego członkostwa w UE, argumentując, że nie spełnia ono wymogów związanych z akcesją.

Podążając śladami kanclerza K. Adenauera i jego tzw. polityki reńskiej, CDU deklarowała rozwinięcie współpracy niemiecko-francuskiej w taki sposób, by oba państwa zachowały swój status pionierów w wyznaczaniu kształtu Unii Europejskiej. Ponadto partia zapowiadała rozwój i wzmacnianie partnerstwa z pozostałymi państwami europejskimi. CDU odwoływała się również do wizji H. Kohla, kładąc nacisk na równouprawnienie państw członkowskich UE, które według partii warunkuje powodzenie integracji. Bardzo podobne sformułowania znalazły się w programie podstawowym CSU⁶³. Ponadto partia ta postulowała zakończenie pojednania Niemiec ze wschodnimi sąsiadami. Obok wielu podobieństw w programie rządowym pojawiły się nowe akcenty – po pierwsze, opowiedziano się za utworzeniem Europejskiej Unii Obronnej oraz Europejskiego Funduszu Obronnego, które miały umożliwić Francji i Niemcom pogłębienie współpracy wojskowej oraz poprawę ich bezpieczeństwa⁶⁴. Po drugie, wspomniano o rozwinięciu intensywnej współpracy i kooperacji z Polską oraz podkreślono chęć kontynuowania i zintensyfikowania współpracy niemiecko-francusko-polskiej w ramach Trójkąta Weimarskiego.

Zgodnie z wyrażanym przez H. Kohla przekonaniem, że Unia Gospodarczo-Walutowa musi być skoordynowana z unią polityczną (z czym zgadzała się również Angela Merkel), CDU wyrażała szczególne zainteresowanie dokończeniem budowy tejże unii. W programie podstawowym unia polityczna powiązana została z możliwością promowania rozwoju gospodarczego oraz z obroną europejskich interesów na arenie międzynarodowej. Podkreślano przy tym, że dzięki wprowadzeniu waluty euro, która wzmacnia spójność i siłę gospodarczą krajów członkowskich, polityczne zjednoczenie stało się nieodwracalne. Również opowiadanie się za silną polityką regionalną i stosowaniem zasady subsydiarności w relacjach między Unią Europejską i państwami członkowskimi, które znalazło się w programie podstawowym CDU, nawiązywało do poglądów kanclerza H. Kohla. Jednocześnie może być rozumiane jako dysonans w poglądach, ponieważ wzmocnienie zasady subsydiarności nie tylko służy demokratyzacji, ale może być też powiązane ze zwracaniem kompetencji, które zostały przyznane UE na poziom narodowy, co jest sprzeczne z promowaniem unii politycznej, której przyświeca odwrotny cel, czyli przyznawanie kontroli organom europejskim. Dysonans można uznać za przewyciężony poprzez doprecyzowanie, że celem unii politycznej nie jest stworzenie europejskiego państwa federalnego (Stanów Zjednoczonych Europy), a zachowanie różnorodności Europy, w której pewne

⁶³ Zwolennikiem sojuszu francusko-niemieckiego był także Franz Josef Strauß.

⁶⁴ Należy podkreślić, że oba państwa mają odmienne pomysły dotyczące współpracy wojskowej – Francji zależy na skuteczności kooperacji, stąd nie wyklucza, iż będzie w niej uczestniczyć tylko kilka krajów; natomiast Niemcom zależy na współpracy jak największej liczby państw UE.

kompetencje pozostaną na szczeblu narodowym. W tym kontekście partia opowiadała się za tym, by przenoszenie suwerennych praw państw członkowskich na Unię Europejską legitymizowane było przez krajowe parlamenty tychże państw. Zdaniem partii powinny one również odgrywać ważną rolę w monitorowaniu zasady proporcjonalności. Według CDU Unia Europejska musi być demokratyczna, przejrzysta, skuteczna, niebiurokratyczna i przyjazna dla obywateli. Jeszcze więcej emfazy na jasny podział kompetencji między UE a państwa narodowe i regiony kładła CSU. Partia postulowała wręcz, by w sytuacjach wyjątkowych (dotyczących bezpieczeństwa i porządku) tymczasowo przywracać kompetencje państwom narodowym. Unia Chrześcijańsko-Społeczna opowiadała się również za ożywieniem demokracji i federalizmu w Europie, czym częściowo nawiązywała do koncepcji swojego założyciela oraz kanclerza Franza Josefa Strauša⁶⁵. Odnośnie do demokratyzacji organów unijnych sugerowano „więcej parlamentarizmu, a mniej biurokratycznej administracji”. Partia poparła także prawo inicjatywy ustawodawczej dla Parlamentu Europejskiego, tłumacząc, że podejmowanie decyzji i odpowiedzialność za nie musi znajdować się po stronie społeczności politycznej.

We wspólnym programie rządowym nie pojawiły się kwestie związane z demokratyzacją ani z federalizacją UE. Natomiast sporo miejsca poświęcono działaniom zapewniającym bezpieczeństwo państw członkowskich, które powiązano z powstrzymaniem i ukierunkowaniem imigracji z państw afrykańskich i bliskowschodnich. Według obu partii Unia Europejska musi zagwarantować bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne własnych członków, żadne państwo bowiem nie jest w stanie samodzielnie strzec swoich interesów. Jako wytyczne podawano wzmocnienie Frontexu⁶⁶, zakończenie budowy europejskiego systemu azylowego, podpisanie umów o readmisji z państwami afrykańskimi i bliskowschodnimi graniczącymi z tymi, z których pochodzą uchodźcy i imigranci, oraz zwalczanie nielegalnej imigracji (w tym również przemytu). CSU postulowała także intensyfikację walki z przyczynami imigracji oraz stworzenie odpowiedniego prawa imigracyjnego, które ograniczy liczbę imigrantów. Natomiast CDU sugerowała współpracę z międzynarodowymi organizacjami uchodźczymi i migracyjnymi, np. IOM czy UNHCR. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna wyrażała również przekonanie, że Europa będzie musiała w przyszłości ponosić większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo. Postulowała zatem lepszą organizację i wzmocnienie europejskich potencjałów wojskowych oraz rozwinięcie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa

⁶⁵ Kanclerz F.J. Strauß był zwolennikiem utworzenia federacji państw europejskich – ponadnarodowej struktury, w której państwa członkowskie rezygnują z części swej suwerenności na rzecz centralnego rządu reprezentującego europejską władzę wykonawczą. Celem była pełna integracja polityczna, militarna i ekonomiczna państw europejskich.

⁶⁶ Kwestię tę podniosła wyłącznie CDU.

i Obrony. Jeszcze więcej uwagi owej polityce poświęciła CSU. Partia silnie poparła projekt „europejskiej armii”, współpracę oraz wspólne planowanie, pozyskiwanie i rozwijanie możliwości sił zbrojnych w Europie. Według Unii Chrześcijańsko-Społecznej zdolność do obrony w sytuacjach awaryjnych przyczynia się do stabilności nie tylko państw członkowskich, ale także ich sąsiadów i partnerów. Zgodnie z programem podstawowym wzmocnienie zdolności do działania w tym obszarze powiązано z „samopotwierdzeniem się Europy”.

Obie partie bardzo dużo uwagi poświęciły problemom i rozwiązaniom, które pojawiły się w RFN po masowym napływie uchodźców (ale również imigrantów) w 2015 r. Mając na względzie zdolność absorpcyjną niemieckiego państwa, CSU twardo podkreślała, że należy prawnie ustanowić limit przyjmowania uchodźców. Partia najwyraźniej sądziła, że ograniczenie napływu uchodźców do Niemiec (w tym również udzielanie prawa do azylu jedynie osobom prześladowanym, zapobieganie nadużyciom oraz powrót azylantów do kraju pochodzenia, gdy sytuacja w ich kraju się poprawi) uspokoi opinię publiczną i zmobilizuje konserwatywny elektorat do głosowania na chadecję. Z drugiej strony CSU podkreślała, że tylko w ten sposób można będzie faktycznie pomóc osobom wymagającym ochrony i potraktować je w sposób jednostkowy i humanitarny. Zgodnie z uchwałą przyjętą przez partię, obok humanitaryzmu i ograniczenia, trzecim filarem polityki dotyczącej uchodźców była integracja. CSU pojmowała ją w dość kontrowersyjny sposób – jako „życie zgodnie z naszymi zasadami”, przyjęcie niemieckiej „kultury przewodniej” (*Leitkultur*) oraz lojalność wobec niemieckiego narodu, państwa i instytucji. W tym kontekście akcentowano, że w RFN obowiązują niemieckie zasady, a nie reguły kraju pochodzenia, również w kwestiach dotyczących równości praw kobiet i mężczyzn, tolerancji dla innych sposobów życia, a także wolności opinii, przekonań i religii, a nawet ubioru. Tak rozumiana integracja, według CSU, była obowiązkowa. Ponadto partia kładła silny nacisk na sprawiedliwy podział uchodźców między państwa członkowskie, czyli przydzielanie kontyngentów uchodźców do każdego z tych państw. W programie rządowym nie pojawiło się, co prawda, słowo kontyngent, ale można domniemywać, że on właśnie kryje się w zapisie: „Europa ponosi wspólną odpowiedzialność za uchodźców” oraz „wszystkie państwa europejskie muszą wypełniać swoje obowiązki”. Ponadto w dokumencie postulowano jak najszybsze wdrożenie uzgodnionego europejskiego rejestru przyjazdów i wyjazdów. Bardzo oszczędnie poruszona została kwestia integracji imigrantów w państwie niemieckim. CDU i CSU podkreślały, że „we wzajemnym interesie leży, by integracja przebiegła pomyślnie” i obiecywały, iż będą zapobiegać powstaniu społeczeństw równoległych i multi-kulti. Chadecy pochwalili się również osiągnięciami, do których zaliczono: zgromadzenie danych wszystkich osób ubiegających się o azyl w nowym systemie i podjęcie skutecznych działań przeciwko tym, którzy nie mają prawa do ochrony. Postulowano także intensyfikację starań

o powrót i w stosownych przypadkach deportację tych, których wnioski o azyl zostały prawomocnie odrzucone.

Odnosząc się do decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii Europejskiej, CDU wskazywała, że jej źródłem są spóźnione i niezbyt szybkie reakcje organizacji na kryzysy. W związku z tym postulowała, by unijne działania prowadzone były w taki sposób, by integracja europejska niezaprzeczalnie uważana była za wartościową. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna zobowiązała się także do podjęcia działań, których efektem będzie „silniejsze demonstrowanie przez Europę zdolności do działania oraz do rozwiązywania konkretnych i ważnych problemów”. *Brexit* ujawnił również, że projekt europejski nie jest wolny od zagrożeń ani nieodwracalny. Z kolei według CSU chęć wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE ujawniła słabości strukturalne organizacji i jej instytucji. Partia podkreślała zatem, że jeśli Europa chce wspólnie kształtować przyszłość i utrzymać swój globalny wpływ, to zamiast „coraz ściślejszego związku” potrzebuje „coraz lepszego związku”. Podkreślono zatem, że Unia Europejska musi nadać sobie priorytety, jakich oczekują od niej ludzie i gospodarka. Ponadto partia wyrażała przekonanie, że *Brexit* „musi przebiegać w sposób uczciwy i uporządkowany” oraz że ewentualny powrót tego państwa do UE nie może być utrudniany. CSU powiązało także wyjście Wielkiej Brytanii z Unii z przejściem przez RFN większej odpowiedzialności politycznej za kształt organizacji. W programie rządowym, zgodnie z uchwałą CDU, powtórzono zostało, że w niemieckim interesie leży kontynuowanie silnych więzi gospodarczych i politycznych z Wielką Brytanią po *Brexicie*. Położono też nacisk na to, że po opuszczeniu Unii państwo to nie będzie mogło być beneficjentem wszystkich korzyści płynących z przynależenia do Wspólnoty, co również zostało podkreślone w uchwale CSU.

Unia Chrześcijańsko-Społeczna odniosła się również do wzrostu zadłużenia niektórych państw członkowskich i działań, które powinny zostać podjęte. Partia podkreślała, że UE musi stać się bardziej wiarygodna, co powiązała ze ścisłym przestrzeganiem traktatów, w szczególności Paktu Stabilności i Wzrostu. Partia często powtarzała hasło, że „Europa ma przyszłość tylko jako unia stabilności, a nie jako unia zadłużenia”. Postulowano zatem, że Europejski Bank Centralny musi ściśle przestrzegać zachowania stabilności cen w strefie euro, oraz podkreślano potrzebę zwiększenia konkurencyjności i wdrożenia przez Unię reform strukturalnych. Partia twardo obstawała przy tym, by odpowiedzialnością na łamanie stabilności były sankcje, oraz odrzucała pomysł skonstruowania „nowego pakietu greckiego” czy uwspólnotowienia długów. W jednej z przyjętych uchwał znalazł się zamysł, by przyznać Komisji Europejskiej prawo do odrzucania budżetów krajowych tych państw, które łamią hamulce zadłużenia⁶⁷. Przekonywano rów-

⁶⁷ Nadanie szerokich uprawnień Komisji EWG, późniejszej Komisji Europejskiej, postulował już F.J. Strauß.

niez, że państwa strefy euro, które na stałe nie chcą lub nie są w stanie spłacić długu, muszą mieć możliwość opuszczenia tej strefy bez opuszczania UE. We wspólnym dokumencie CDU i CSU podkreślały konieczność trwałej stabilizacji strefy euro oraz wykluczyły uwspólnotowanie długów. Chadece podkreślali, że są przygotowani „na stopniowe rozwijanie strefy euro z nowym francuskim rządem, na przykład poprzez utworzenie własnego funduszu walutowego”.

Odnoszenie się do koncepcji polityki europejskiej jednych z najważniejszych przedstawicieli chadecji i zarazem polityków niemieckich (K. Adenauera, F.J. Straußa oraz H. Kohla), wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom wyborców oraz reagowanie na wydarzenia związane z nasiloną imigracją, *Brexitem* i kryzysem zadłużenia niektórych państw strefy euro nie przyniosły oczekiwanych rezultatów – w stosunku do wyników wyborów z 2013 r. obie partie straciły miejsca w Bundestagu (na 709 miejsc CDU uzyskała w 2017 r. 200, czyli o 55 mniej niż 4 lata wcześniej, natomiast CSU – 46, czyli o 10 mniej). Najwyraźniej nie udało się przekonać stałych wyborców, szczególnie konserwatywnych, że pomimo wprowadzanych korekt do przyjętych założeń polityka chadecji (również europejska) posiada wciąż te same fundamenty decydujące o tożsamości obu partii. Nie udały się również próby zdobycia nowego elektoratu. Niezadowolone Niemców, związane przede wszystkim z polityką kanclerz Angeli Merkel wobec uchodźców, wyraziło się w liczbie głosów oddanych na Alternatywę dla Niemiec (*Alternative für Deutschland* – AfD), która zdobyła aż 94 miejsca w Bundestagu, stając się w nim trzecią siłą. Wciąż jednak CDU/CSU cieszy się największym poparciem wśród niemieckich partii i mimo tego, że nie udało się A. Merkel przekonać wszystkich Niemców, iż „dadzą radę”⁶⁸, to po raz czwarty obejmie stanowisko kanclerza.

Należy mieć na uwadze, że podobnie jak w 2013 r., niemieckie wybory federalne z 2017 r. dotyczyły nie tylko przyszłości kraju, ale również przyszłości Unii Europejskiej⁶⁹. Wynik owych wyborów i rozmów koalicyjnych będzie miał wpływ na kształt integracji europejskiej, ale także na rozwiązanie problemów europejskich. Zważywszy na to, że A. Merkel wciąż cieszy się dużym zaufaniem polityków europejskich oraz że pojawiła się realna szansa na intensywną współpracę niemiecko-francuską po przejściu władzy we Francji przez przychylnego merkelowskiej polityce europejskiej prezydenta Emmanuela Macrona, można spodziewać się realizacji dużej części założeń chadeckiej *Europapolitik*.

⁶⁸ Autorka nawiązuje do wielokrotnie powtarzanego przez kanclerz hasła „*Wir schaffen das*”, odnoszącego się do problemów związanych z kryzysem imigracyjnym.

⁶⁹ S.F. Szabo, *Germany to Continue Leading Europe Despite Domestic Political Uncertainty*, 12 II 2013, <http://www.gmfus.org/blog/2013/02/12/germany-continue-leading-europe-despite-domestic-political-uncertainty> (dostęp: 1 X 2017).

STRESZCZENIE

W artykule zanalizowane zostały obowiązujące programy podstawowe, w tym program rządowy CDU i CSU opublikowany przed wyborami do Bundestagu w 2017 r., oraz uchwały partyjne, które powstały pod koniec 2016 r., autorstwa niemieckich partii chadeckich. Jego celem jest zbadanie, na ile polityka europejska CDU i CSU tworzy strategiczną wizję i podstawy działania wobec problemów zaistniałych w Unii Europejskiej. Stara się on również przybliżyć najważniejsze dla obu partii elementy tejsze polityki związane z rozszerzeniem i pogłębieniem UE. Skupia się zatem na kilku istotnych kwestiach: 1. Jak partie postrzegają Unię Europejską i proces integracji europejskiej?; 2. Jak przedstawiają rolę RFN w tym procesie?; 3. Czy partie sygnalizują bliższą współpracę z innymi państwami?; 4. Jak odnoszą się do rozszerzania Unii Europejskiej?; 5. Co partie sądzą na temat pogłębiania integracji europejskiej?; 6. Jakie proponują rozwiązania dotyczące najbardziej palących problemów, np. wzrostu zadłużenia niektórych państw członkowskich, *Brexitu*, nasilonej migracji?

SUMMARY

European policy in party programs and resolutions of German Christian Democrats in the context of the federal elections in 2017. The article analyzes the existing core programs, party resolutions that were created at the end of 2016, and the “Government Program” of the CDU and CSU published before the elections to the Bundestag in 2017. Its aim is to examine to what extent the european policy of both German christian democratic parties creates a strategic vision and basis for action towards problems in the European Union. It is also trying to explain the most important elements of both policies related to the enlargement and deepening of the EU. It therefore focuses on several important issues: 1. How do the parties view the European Union and the process of European integration?; 2. How they describe the role of the Federal Republic of Germany in this process?; 3. Do the parties signal closer cooperation with other countries?; 4. How do they relate to the enlargement of the European Union?; 5. What do the parties think about deepening European integration?; 6. What are the solutions proposed for the most pressing problems, such as increased indebtedness of some Member States, *Brexit*, increased immigration?

Słowa kluczowe: polityka europejska, CDU, CSU, wybory parlamentarne, RFN.
Key words: European Politics, CDU, CSU, elections, Germany.

BOGDAN KOSZEL
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

WYZWANIA DLA POLITYKI EUROPEJSKIEJ NIEMIEC W OKRESIE TRZECIEGO GABINETU ANGELI MERKEL (2013–2017)¹

WYBORY DO BUNDESTAGU W 2013 R. I UMOWA KOALICYJNA CDU/CSU-SPD

22 września 2013 r. Niemcy udali się do urn wyborczych ze świadomością, że wynik wyborów w okresie rekordowej popularności kanclerz Angeli Merkel w społeczeństwie jest w zasadzie przesądzony. Nadzieje na kontynuację wygodnego dla chadecji sojuszu z liberałami rozwiały się, ponieważ FDP – targana wewnętrznymi problemami – po raz pierwszy w historii RFN nie przekroczyła progu wyborczego (4,76%) i nie weszła do Bundestagu. W tej sytuacji obie wielkie partie CDU/CSU i SPD uzgodniły powrót do rządów „wielkiej koalicji” i 27 listopada 2013 r. podpisały stosowne porozumienie. W nowej konstelacji pozycja SPD była słabsza (25,7%) aniżeli w pierwszym rządzie „wielkiej koalicji” w latach 2005–2009, gdzie wyniki wyborów były wyrównane i działacze SPD objęli połowę teczek ministerialnych. Na stanowisko szefa dyplomacji niemieckiej powrócił doświadczony Frank-Walter Steinmeier.

Zawartość umowy koalicyjnej, która szybko została zweryfikowana przez rzeczywistość i w wielu punktach przestała być aktualna, w pierwszej kolejności uwypuklała niezachwianą wolę budowania przez Niemcy jedności europejskiej, tym bardziej że UE znajdowała się w fazie głębokich przeobrażeń gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych. W tej sytuacji na RFN jako na najsilniejszym ekonomicznie państwie członkowskim UE i „kotwicy stabilizacji” skupiają się szczególne oczekiwania partnerów unijnych. Obiecano dołożyć wszelkich starań, aby pokonać istniejący kryzys i dokonać przełomu, aby stworzyć Europę silniejszą – politycznie, gospodarczo i społecznie. W uzgodnieniach szczegółowych zwrócono uwagę na konieczność reform

¹ Artykuł wykonano w ramach projektu badawczego NCN pt. *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI w.* UMO-2014/15/B/HS5/00723.

instytucjonalnych, rozwój biur wymiany młodzieży i likwidację niedowartościowania języka niemieckiego w instytucjach unijnych.

W kwestiach ekonomicznych zapowiadano wyjście z kryzysu finansowego strefy euro poprzez odpowiednie wprowadzenie mechanizmów ostrzegawczych i kontrolnych, wzmocnienie unii walutowo-gospodarczej, położenie nacisku na konkurencyjność, większe zatrudnienie, głównie młodzieży. Nie zapowiadano większych zmian w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE, co oznaczało kontynuację przez RFN „kultury wstrzeźliwości”. W większym niż dotąd stopniu w UE uwzględniane miały być interesy mniejszych i średnich państw i w tym kontekście jako ważnego partnera wymieniono Polskę i następnie Czechy. Ogólnie wypowiedziano się na temat poparcia europejskich aspiracji Serbii, Kosowa i innych krajów Bałkanów Zachodnich. Podobnie jak wcześniej, Turcji proponowano „uprzywilejowane partnerstwo”, a proces integracji tej republiki z UE uznawano za otwarty i przestrzegano przed jakimkolwiek automatyzmem w tej sprawie. Uznano, że sprawdziła się Europejska Polityka Sąsiedztwa, a dla Partnerstwa Wschodniego najlepszymi instrumentami będą układy stowarzyszeniowe, umowy o wolnym handlu i ułatwienia wizowe. Krótko potwierdzono, że obszar Morza Śródziemnego ma strategiczne znaczenie dla Europy i bliższe związanie tamtejszych państw z UE może przyczynić się do stabilizacji całego regionu. Szeroko rozbudowana oferta wobec Rosji kryła się w tytule *Otwarty dialog i pogłębiona współpraca*².

WYCHODZENIE Z KRYZYSU STREFY EURO

W pierwszych miesiącach urzędowania nowej/starej koalicji w Niemczech istniało przekonanie, że w centrum uwagi znajdzie się rozwiązanie najważniejszych problemów związanych z kryzysem finansowym strefy euro. Przyjęte dotąd ustalenia w postaci paktu fiskalnego oraz Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia miały stanowić podstawę działań naprawczych, a rozwinięciem miały być Unia Bankowa i nowe inwestycje, które pobudziłyby unijną gospodarkę³.

Priorytety należały do Unii Bankowej i tutaj zgodnie z raportem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a, przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2012 r., w pierwszej kolejności podjęto działania na rzecz jej ukonstytuowania i urzeczywistnienia. Jej podstawę stanowić miały trzy filary: jednolity mechanizm nadzorczy; jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także powiązane ze sobą mechanizmy

² *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (dostęp: 1 XII 2017).

³ Szerzej: E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009*, Kraków 2013.

finansowania (wspólne dla całego rynku wewnętrznego), czyli jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, system gwarantowania depozytów, wspólny mechanizm ochronny (linia kredytowa)⁴.

Ustrojowe rozwiązania przyjęte dla Unii Bankowej, które wprowadzano stopniowo w życie, zapewniały Niemcom, ale także i Francji, znaczący wpływ na jej funkcjonowanie. Pierwotnie Unia Bankowa miała mieć charakter ponadnarodowy, jednak Niemcy wraz z Francją i kilkoma innymi państwami nie zgodziły się na projekt Komisji Europejskiej, co doprowadziło do osłabienia uprawnień tej nowej struktury w Unii Gospodarczej i Walutowej. Ostatecznie postanowiono, że Unia Bankowa będzie strukturą trzyfilarową. To głównie pod wpływem rządu A. Merkel zdecydowano się na określenie zasad funkcjonowania Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w umowie międzyrządowej, a nie w akcie prawa wtórnego. Organ centralny – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – stała się odpowiedzialna za decyzję o rozpoczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku, przy czym decyzja ta będzie realizowana operacyjnie we współpracy z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji zaczęła działać jako niezależna agencja UE 1 stycznia 2015 r. i stała się w pełni operacyjna od stycznia 2016 r.

Pod naciskiem Niemiec opracowane zostały również warunki ustanowienia systemu gwarancji depozytów. 24 listopada 2015 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy, który miał na celu ujęcie w Unii Bankowej dodatkowego elementu, a mianowicie Europejskiego systemu gwarantowania depozytów (European deposit insurance scheme, EDIS), który ma się opierać na istniejących krajowych systemach gwarantowania depozytów. EDIS będzie wprowadzany stopniowo i w założeniu ma być generalnie neutralny pod względem kosztów dla sektora bankowego (jednak banki podejmujące większe ryzyko będą musiały wpłacać więcej niż te ostrożniejsze). Systemowi będą towarzyszyły rygorystyczne gwarancje i środki służące ograniczeniu ryzyka bankowego⁵.

Szczegółowe uregulowania zasad funkcjonowania Unii Bankowej zostały uzgodnione pod dużym wpływem rządu niemieckiego. Niemcom udało się obwarować proces restrukturyzacji banków państw strefy euro licznymi zabezpieczeniami, które wzmocniają ich pozycję w procesie podejmowania decyzji, ale także komplikują funkcjonowanie Unii Bankowej⁶.

Pomimo podejmowanych działań stan i perspektywy dla gospodarki europejskiej trudno było uznać w 2014 r. za zadowalające. Wśród ekonomistów

⁴ J. J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 33–34.

⁵ *Unia Bankowa*. Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf (dostęp: 1 XII 2017).

⁶ J.J. Węc, *op. cit.*, s. 43.

panowała zgoda, że najłatwiej pobudzić gospodarkę poprzez inwestycje w sieci teleinformatyczne, transport i energetykę. Temu celowi służyć miał ogłoszony w końcu listopada 2014 r. i uzgodniony z Paryżem i Berlinem plan inwestycyjny nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera. Projekt ten zasadał się na powołaniu „Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych” wartego 21 mld euro, gdzie 5 mld miało pochodzić z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), a pozostałe 16 mld to udział obecnego budżetu UE. Z kolei na te 16 mld euro składa się 8 mld euro z budżetu UE, a resztę stanowią mając unijne gwarancje. Dzięki przyciągnięciu prywatnych inwestorów dołączających do projektu J.-C. Junckera kwota ta miałaby urosnąć do poziomu 315 mld euro⁷.

W celu uruchomienia inwestycji o wartości 315 mld euro, utworzony został przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank, EBI) nowy Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (European Fund for Strategic Investments, EFSI), którego zadaniem jest zapewnienie gwarancji dla finansowania projektów potrzebnych danej gospodarce bądź społeczeństwu, realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny oraz w niektórych obszarach gospodarczych przez sektor publiczny. Poprzez zwiększenie zdolności do ponoszenia ryzyka, możliwe jest uruchomienie inwestycji długoterminowych bez konieczności angażowania środków budżetowych danego kraju, tym samym nie generując długu publicznego. Początkowy budżet EFSI wynosił 21 mld euro, z czego 16 mld zostało zaangażowane z budżetu UE, a 5 mld przekazał EBI. Cele inwestycyjne, na które będzie można otrzymać wsparcie z EFSI, objęły badania, rozwój i innowacje, rozwój sektora energetycznego zgodnie z priorytetami unii energetycznej, w tym bezpieczeństwem dostaw energii, a także z ramami polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2020, 2030 i 2050, rozwój infrastruktury transportowej, sprzętu transportowego i innowacyjnych technologii w dziedzinie transportu, rozwój i wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnych wsparcie finansowe z EFSI i EBI dla podmiotów zatrudniających do 3 tys. pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i małych spółek o średniej kapitalizacji; ochrona środowiska, kapitał ludzki, kultura i zdrowie⁸.

Inną formą wsparcia krajów Eurolandu dotkniętych kryzysem i w celu uniknięcia deflacji była decyzja Europejskiego Banku Centralnego o zakupie w cyklu miesięcznym na kwotę 60 mld euro ich obligacji i innych papierów wartościowych. Operacja ta zaczęła być realizowana w marcu 2015 r. i miała potrwać do września 2016 r. Świeży pieniądź – naliczył prezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC) Mario Draghi – mógłby zostać przeznaczony na

⁷ 315 Milliarden Euro: Junckers Mega-Investitionsplan wird noch etwas größer, „Der Spiegel”, 26 XI 2014; EU-Staaten geben grünes Licht für Junckers Investitionsplan, „Handelsblatt”, 10 III 2015.

⁸ Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/> (dostęp: 24 I 2018).

tanie kredyty lub inwestycje i w ten sposób napędzić koniunkturę.

Spodziewana decyzja EBC jeszcze przed jej ogłoszeniem wywołała falę krytyki wśród niemieckich polityków i ekonomistów. Polityk CSU Peter Gauweiler powiedział, że program skupu obligacji dotkniętych kryzysem państw strefy euro stanowi ryzyko dla europejskich podatników. Zapowiedział zaskarżenie decyzji EBC. Inni eksperci wskazują na to, że skup tych obligacji osłabi motywację do reform i sanacji budżetów zadłużonych państw. Prezes Związku Niemieckich Kas Oszczędności Georg Fahrenschon uważał, że „zamiast wlewać do pełnej już wanny dodatkowe tanie pieniądze, powinno się naciskać na reformy strukturalne w krajach euro”⁹.

Pomimo niemieckiej krytyki postanowiono kontynuować tę operację. Do końca kwietnia 2016 r. skupiono obligacje na sumę 645 mld euro. Kolejne zakupy podwyższono już do 80 mld euro miesięcznie i trwać to miało do marca 2017 r. Ogólną sumę zakupów szacowano na 1,5 bln euro. Kolejne miliardy „wpompowane w strefę euro miały zachęcić banki do udzielania kredytów i przynieść ożywienie gospodarcze w strefie euro”¹⁰.

Obiektem troski Niemiec w 2015 r. stała się Grecja, której zadłużenie urosło do niebotycznego pułapu 320 mld euro, z czego 220 mld stanowiły wcześniejsze pakiety pomocowe. Spłaty tylko w tym roku wynieść miały ogółem 22,3 mld euro. Jednakże program reform w tym kraju został zahamowany. Zadłużenie wewnętrzne do 2013 r. rosło, zamiast maleć, rozmyły się plany prywatyzacji, gdyż zamiast planowanych 50 mld euro z tego tytułu osiągnięto zaledwie 3,2 mld. Kraj popadł w głęboką recesję, deficyt budżetowy w 2013 r. osiągnął 8,7%¹¹.

Następne negocjacje w sprawie przyznania Grecji kolejnej transzy pomocowej odbyły się 26–27 listopada 2013 r. Międzynarodowi pożyczkodawcy Grecji zgodzili się na wypłatę nowej pomocy finansowej o wartości 43,7 mld euro, z czego 34,4 mld euro jeszcze w grudniu, a resztę w styczniu, lutym i marcu następnego roku. Ponadto pakiet działań w celu zmniejszenia zadłużenia Grecji o 40 mld euro, tak by do 2020 r. spadło ono do 124% PKB, a do 2022 r. – poniżej 110% PKB¹².

Twarde warunki *trojki* (EBC, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i KE) dotyczące kontynuacji pomocy finansowej w zamian za rygorystyczne prze-

⁹ EBC: *setki miliardów euro na skup obligacji*. Krytyka z Niemiec, Deutsche Welle, <http://www.dw.com/pl/ebc-setki-miliard%C3%B3w-euro-na-skup-obligacji-krytyka-z-niemiec/a-1820977> (dostęp: 24 I 2018); W. Münchau, *Der Eurobond kommt durch die Hintertür*, „Der Spiegel” 8 IX 2014.

¹⁰ EBC *darowuje odsetki od zadłużenia wszystkim z wyjątkiem Grecji*. Obserwator finansowy, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/ebc-umarza-czesc-zadluzenia-ale-nie-grecji/>. Por. H. Zschäpitz, *Draghis neuer Plan könnte Deutschland empfindlich treffen*, „Die Welt 24”, https://www.welt.de/finanzen/article_15313_1283/Draghis-neuer-Plan-koennte-Deutschland-empfindlich-treffen.html (dostęp: 24 I 2018).

¹¹ J. Bastian, *Griechenland 2015: annus horribilis oder Ende mit Schrecken?*, „Südosteuropa Mitteilungen“ 2015, nr 6, s. 20–33.

¹² B. Koszel, *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009–2015)*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 11.

strzeżenie programu reform pogłębiły napięcia społeczne w Grecji. Trudno w tej sytuacji było się dziwić, że w wyborach parlamentarnych w styczniu 2015 r. zwyciężyła tam lewicowa, populistyczna Syriza. Premierem został deklarujący walkę z brukselskim dyktatem Alexis Tsipras. Pogłębiła się niechęć do Niemiec, od których zaczęto ponownie domagać się spłaty reparacji wojennych za szkody wyrządzone przez niemiecki reżim okupacyjny w latach 1941–1944¹³.

Od lutego rząd A. Tsiprasa negocjował z *trojką* na temat złagodzenia warunków, które Grecja musiałaby spełnić, aby otrzymać od *eurogrupy* 7,2 mld euro – za pomocą których uregulowałyby swoje zobowiązania wobec MFW. Premier Grecji twierdził, że narzucone przez instytucje *trojki* zaciskanie pasa ma katastrofalne skutki dla greckiego społeczeństwa i gospodarki. Kredytodawcy Aten odrzucili propozycje złagodzenia warunków pomocy. Ostatecznie 20 lipca 2015 r. Grecja otrzymała pilną pożyczkę w wysokości 7,16 mld euro, co pozwoliło jej na spłacenie zaległości wobec MFW i należnej raty do Europejskiego Banku Centralnego. Środki pochodziły ze wspólnego dla całej UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) – na jego wykorzystanie musiały się zgodzić także kraje spoza strefy euro. 23 lipca parlament grecki z dużymi oporami przyjął pakiet reform, co pozwoliło uruchomić negocjacje nad trzyletnim programem wsparcia tego kraju, ocenianym na 86 mld euro.

Grecki premier wyrażał nadzieję, że do końca 2016 r. uda się osiągnąć porozumienie w sprawie włączenia obligacji greckich do programu skupowania papierów dłużnych przez EBC do marca 2017 r. Ułatwiłoby to Grecji powrót na międzynarodowe rynki finansowe i zmniejszyło zależności od programów finansowych. Liczono także na umorzenie części greckiego zadłużenia, co sugerował MFW. Jednakże minister finansów Wolfgang Schäuble nie pozostawił złudzeń, że Niemcy wyrażą na to zgodę, i zażądał raczej podniesienia konkurencyjności gospodarki greckiej¹⁴.

Debata w parlamencie greckim nad nowym budżetem na rok 2017 koncentrowała się wokół nowych podwyżek podatków i kolejnych cięć. Projekt przewiduje wzrost PKB o ok. 2,7% i osiągnięcie skromnej nadwyżki budżetowej (ale bez uwzględnienia kosztów obsługi zadłużenia). Taka perspektywa po raz kolejny sprowokowała wyjście ludzi na ulicę. Na początku grudnia 2016 r. odbyły się liczne manifestacje zorganizowane przez transport publiczny, szkoły, pracowników kolei i portowców¹⁵.

Próby ratowania greckich finansów poprzez rozpisany na lata specjalny program pomocowy UE i MFW nie daje gwarancji powodzenia, lecz w opiniach

¹³ *Ibidem*, s. 10.

¹⁴ Schäuble bleibt beim Nein zum Schuldenschnitt, „Der Spiegel”, 4 IV 2016; Währungsfonds fordert Schuldenschnitt für Griechenland, „Die Zeit”, 8 X 2016.

¹⁵ M. Orłowski, Pod Akropolem mają dość cięć, „Gazeta Wyborcza”, 9 XII 2016.

niemieckich oddalił widmo *Grexitu*. W Berlinie obawiano się konsekwencji makroekonomicznych związanych z takim rozwiązaniem, gdyż to mogło doprowadzić do destabilizacji strefy euro i kolejnych zawirowań na międzynarodowym rynku finansowym. Kryzys mógłby dotknąć Hiszpanię i Portugalię i – w reakcji łańcuchowej – ostatecznie Włochy i Francję, co oznaczałoby koniec strefy euro. Liczyły się też argumenty polityczne. Grecja pod rządami A. Tsiprasa zasugerowała jako alternatywę dla UE zbliżenie z Rosją, która ma w Brukseli od kilku lat najgorsze notowania. Grecja liczy się jako ważny partner do walki z nielegalną imigracją, jest strategicznym członkiem NATO strzegącym jego wschodniej flanki na Morzu Śródziemnym. I wreszcie *Grexit* podważyłby spójność i zwartość całej Unii Europejskiej, co dla Niemców po *Brexicie* byłoby nie do przyjęcia.

Niemcy wyrażają ostrożny optymizm, jeżeli chodzi o przyszłość strefy euro. Podejmowane są kroki, które mają ją ustrzec przed powtórzeniem się sytuacji z 2009 r. i kanclerz Merkel wielokrotnie podkreślała, że taka sytuacja nie może się więcej powtórzyć. Unia Bankowa ma zapobiec podejmowaniu przez banki ryzykownych operacji i strzec ich kondycji finansowej. Bezwzględnie należy przestrzegać reguł paktu fiskalnego, ale jednocześnie za pomocą planu Junckera pobudzać wzrost gospodarczy w państwach strefy euro i walczyć z deflacją¹⁶.

KRYZYS NA UKRAINIE

Ze względu na bardzo dobre stosunki z Rosją niepodległa Ukraina praktycznie nie funkcjonowała jako przedmiot zainteresowania polityki i gospodarki niemieckiej. Pod naciskiem Polski w ramach Partnerstwa Wschodniego w Berlinie godzono się na co najwyżej umowę stowarzyszeniową, która nie miała być wstępem do akcesji tego państwa do UE¹⁷.

Pomimo parafowania 19 lipca 2012 r. umowy stowarzyszeniowej 21 listopada 2013 r. rząd Ukrainy ogłosił zawieszenie procesu przygotowań do podpisania umowy o stowarzyszeniu i pogłębionej, kompleksowej strefie wolnego handlu z Unią Europejską. To Rosja nie pozostawiła złudzeń, że pozwoli na podpisanie umowy wiążącej ściśle Kijów z UE. Już wcześniej próbowała szantażować Kijów zamknięciem kurka gazowego i dyskryminacją ukraińskich towarów na swoim rynku. W odpowiedzi społeczeństwo ukraińskie wyszło na ulice i na barykadach Kijowa połała się krew. 17 grudnia w przemówieniu inauguracyjnym

¹⁶ P. Kauffmann, H. Uterwedde, *Welcher Policy-Mix für die Eurozone? Neue deutsch-französische Konvergenzen*, „DGAP Analyse” 2015, nr 3, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26392> (dostęp: 24 I 2018).

¹⁷ B.T. Wieliński, *Tuż przed rozpoczęciem Euro 2012 niemieccy politycy zrobili z Ukraińców chłopców do bicia. A potem jak zwykle o nich zapomnieli*, „Biuletyn Niemiecki” 2012, nr 30, <http://fwpn.org.pl/assets/biuletyny/BN30.pdf> (dostęp: 24 I 2018).

swoje powtórne urzędowanie w urzędzie spraw zagranicznych (*Auswärtiges Amt*, AA) minister F.-W. Steinmeier nie krył swojego oburzenia (*empörend*) z powodu wykorzystania przez Rosję trudnego położenia Ukrainy¹⁸.

Przeprowadzona naprędce pod egidą Niemiec misja Trójkąta Weimarskiego (F.-W. Steinmeier, R. Sikorski, L. Fabius) w lutym 2014 r. doprowadziła do wyjazdu prezydenta W. Janukowycza z kraju, ale tylko na krótko uspokoiła sytuację. W marcu 2014 r. Rosja zajęła Krym, co zmusiło UE i USA do wprowadzenia wobec niej sankcji ekonomicznych i zawieszenia udziału FR w G-8¹⁹.

Akcję dyplomatyczną podjął F.-W. Steinmeier, który włożył wiele trudu, by obniżyć temperaturę konfliktu. Podróżował do państw bałtyckich i do Budapesztu, spotykał się z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem i w ten sposób wysuwał Niemcy na czoło państw zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu na Ukrainie. Po dyskusji parlamentarnej w Bundestagu 19 marca 2014 r. istniała jednomyślność, że nie ma mowy o jakiegokolwiek akcji militarnej, ale nie wiadano, gdzie Władimir Putin się zatrzyma i jakie powinny być granice ustępstw UE. Zamierzano grać na wszystkich instrumentach, tzn. prowadzić dialog z Moskwą, w razie potrzeby poszerzać sankcje wobec Rosji i kontynuować pomoc finansową dla Ukrainy²⁰.

Eskalacji konfliktu po zajęciu Krymu przez Rosję i wybuchu walk w kwietniu 2014 r. we wschodniej w Ukrainie zapobiec miał tzw. format normandzki. Powstał on 6 czerwca 2014 r. podczas spotkania A. Merkel, prezydentów Francji F. Hollande'a, Ukrainy Petra Poroszenki i Rosji W. Putina z okazji kolejnej rocznicy lądowania aliantów w północnej Francji. W ramach formatu normandzkiego powołano tzw. grupę kontaktową Ukraina–Rosja–OBWE, do której zaproszono przedstawicieli Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Na początku czerwca grupa uzgodniła zawieszenie broni, które bardzo szybko zakończyło się fiaskiem. Wprawdzie pod naciskiem A. Merkel i F. Hollande'a 5 września w Mińsku nastąpiło zawarcie pierwszego porozumienia P. Poroszenki z W. Putinem, ale szybko jednak się okazało, że te ustalenia nie są przestrzegane²¹.

Wraz z zaostrzeniem konfliktu we wschodniej Ukrainie europejscy liderzy, z A. Merkel w roli głównej, zwiększyli swoją aktywność na rzecz znalezienia dyplomatycznego rozwiązania problemu. 12 lutego 2015 r. doprowadzono do

¹⁸ Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17. Dezember 2013. Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/131217-BM_Antrittsrede.html (dostęp: 24 I 2018).

¹⁹ Entschlossene Reaktion der EU-Außenminister (2014), Die Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de> (dostęp: 24 I 2018).

²⁰ A. Rinke, *Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Anexion der Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert*, „Internationale Politik“ 2014, nr 5–6, s. 33–45.

²¹ S. Meister, *Putin richtig verstehen*, „DGAPstandpunkt“ 2014, Nr. 6, www.dgap.org/de (dostęp: 24 I 2018).

podpisania tzw. drugiego porozumienia mińskiego, którego głównym punktem było zawieszenie broni i wycofanie ciężkiego sprzętu z linii walk. Główny ciężar negocjacji wzięła na siebie A. Merkel. W Mińsku w czasie 16-godzinnego maratonu groziła zerwaniem rozmów, gdyby separatyści mieli bojkotować wypracowane ustalenia. Drugie porozumienie mińskie z pewnością było jej osobistym sukcesem, lecz okupionym fizycznym i psychicznym wyczerpaniem. Udało się jej zachować chwiejną jedność państw UE w kwestii utrzymania sankcji wobec Rosji, a we własnym kraju zahamować hałaśliwą propagandę i ofensywę „rozumiejących Rosję” (*Russlandversteher*)²².

Ze względu na nieprzestrzeganie przez Rosję porozumień mińskich Niemcy twardo opowiadały się za kontynuacją unijnych sankcji wobec Moskwy. Pomimo rosyjskich retorsji i zakazu eksportu żywności do tego państwa przez kraje unijne były one regularnie przedłużane. Ostatnie, na podstawie decyzji Rady Europejskiej 22–23 czerwca 2017 r. wobec konkretnych sektorów rosyjskiej gospodarki ustanowione zostały do 31 stycznia 2018 r.²³ Jednocześnie w Berlinie rozwijany jest wielopłaszczyznowy program pomocy dla Ukrainy. Zaprezentowany w listopadzie unijny plan przewiduje przyznanie Ukrainie 50 mld euro w ciągu najbliższych 10 lat. Dzięki w dużym stopniu przychylności Niemiec od 11 czerwca 2017 r. obywatele Ukrainy posiadający paszporty biometryczne mogą wjeżdżać do strefy Schengen bez obowiązku wizowego²⁴.

BREXIT

Od początku akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich (1973) Niemcy dobrze orientowali się, że Zjednoczone Królestwo nie będzie siłą napędową integracji europejskiej. Wzajemne relacje pozbawione były spektakularnych wydarzeń i określano je mianem „cichego sojuszu” (*stille Allianz*). Jednakże w Bonn i następnie w Berlinie z trudem akceptowano eurosceptycyzm premierów Margaret Thatcher, Johna Majora i nawet deklarujących proeuropejskie nastawienie Tony Blaira i Gordona Browna²⁵. Przypomnieć należy, że Wielka Brytania w traktacie z Maastricht nie przyjęła wspólnej waluty, nie weszła do strefy Schengen, sprzeciwiła się włączeniu Unii Zachodnioeuropejskiej do

²² M. Księżniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki” 2015, nr 57, www.csm.org.pl/pl/biuletyn-niemiecki (dostęp: 24 I 2018).

²³ *Chronologia unijnych sankcji stosowanych w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie* (2017), <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/> (dostęp: 24 I 2018).

²⁴ *Freie Fahrt für Ukrainer*. Deutschlandfunk, 12 VI 2017, http://www.deutschlandfunk.de/ohne-visum-in-die-eu-freie-fahrt-fuer-ukrainer.1773.de.html?dram:article_id=388423 (dostęp: 24 I 2018).

²⁵ R. Meier-Walser, „Stille Allianz”? : *die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen)*, München 1999.

UE jako jej zbrojnego ramienia, odrzucała projekt Konstytucji dla Europy i sprzeciwiła się przyjęciu Karty Praw Podstawowych (protokół brytyjski).

Po dziesięciu latach rządów T. Blaira i Partii Pracy w wyniku zwycięstwa wyborczego w 2010 r. torysi ponownie objęli władzę (współ z liberałami), a premierem został eurosceptyczny David Cameron. Już na szczycie Rady Europejskiej 8–9 grudnia 2011 r., kiedy zapadła decyzja o przyjęciu paktu fiskalnego, Cameron, grożąc wetem w sprawie zmiany traktatu lizbońskiego, swoją zgodę na reformy w strefie euro uzależnił od specjalnych gwarancji dających Londynowi prawo do nietykalności ich usług finansowych.

Taka postawa wywołała w Niemczech powszechną krytykę, gdyż uważano, że D. Cameron rozbija europejską solidarność w trudnym okresie próby. W trakcie wizyty brytyjskiego premiera w czerwcu 2012 r. w Berlinie A. Merkel powstrzymała się od krytyki i nawet nie próbowała wpływać na zmianę brytyjskich decyzji, co być może ośmieliło brytyjskiego przywódcę. W przemówieniu z 23 stycznia 2013 r. D. Cameron po raz pierwszy zasygnalizował możliwość opuszczenia UE przez Wielką Brytanię i poddanie tej kwestii w referendum. Skrytykował eurobiurokrację, skostnienie unijnych instytucji oraz funkcjonowanie strefy euro, domagał się większej konkurencyjności na rynkach i innowacyjności. Za konieczne uważał zmiany unijnych traktatów w pożądanym przez niego kierunku²⁶.

Po wyborach parlamentarnych 8 maja 2015 r., kiedy konserwatyści zdobyli większość w parlamencie i samodzielne rządy, premier Cameron z odnowionym mandatem zaczął naciskać na liderów unijnych, by ci zgodzili się na reformę traktatów. W przeciwnym razie do 2017 r. na Wyspach zostanie rozpisane referendum w sprawie pozostania Wielkiej Brytanii w UE. Kanclerz Merkel dawała do zrozumienia, że jest gotowa wyjść naprzeciw oczekiwaniom Wielkiej Brytanii, ale odrzuca możliwość negocjacji dotyczących fundamentalnych swobód w UE, a zwłaszcza zasady swobodnego przepływu osób. Z pewnością sytuacja premiera była trudna. Aby zadowolić eurosceptyków we własnych szeregach, musiałby domagać się radykalnej rewizji unijnych traktatów, na co wśród unijnych partnerów nie było zgody.

Niemcy z dużym dystansem i pragmatycznie podchodzili do enuncjacji brytyjskiego premiera, traktując to w pierwszej kolejności jako element wewnętrznej walki politycznej (wzrost wpływów antyunijnej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, antyeuropejskie nastroje wśród części torysów) i środek presji na Brukselę. Mieli świadomość odrębnej pozycji Zjednoczonego Królestwa w UE i tego, że w przeszłości trzeba było zawsze być przygotowanym na zastępcze, prowizoryczne rozwiązania dla Londynu. Podzielali sporą część brytyjskich zastrzeżeń dotyczącą nadmiernej omnipotencji unijnych instytucji, funkcjonowania konkurencyjności i konieczności wzmocnienia

²⁶ David Cameron's EU speech, „The Guardian”, 23 I 2013.

zasady subsydiarności. Kanclerz Merkel uważała, że możliwy jest kompromis, niewykluczający zmiany traktatów. 29 maja 2015 r., po spotkaniu z D. Cameronem w Berlinie, ustalono, że możliwe jest rozpoczęcie negocjacji nad zmianą traktatów, ale Niemcy dali wyraźnie do zrozumienia, że nie wyrażą zgody na rozwiązania, które podważałyby sens istnienia kręgosłupa UE – Jednolitego Rynku Wewnętrznego. W pełni podzielali opinie premiera co do nadużywania przez zatrudnionych w bogatych krajach UE świadczeń socjalnych, niezbędności reformy polityki imigracyjnej i konieczności nowych regulacji na rynku pracy²⁷.

W Niemczech pogodzono się z myślą o referendum na Wyspach Brytyjskich, ale jednocześnie starano się zrobić wiele, by nie nastawić się na ryzyko przegranej i wyjść naprzeciw oczekiwaniom D. Camerona. Po wielogodzinnych trudnych debatach 18 i 19 lutego 2016 r. wynegocjowano porozumienie, które premier uznał za korzystne dla wszystkich. Miano ograniczyć m.in. dostęp do świadczeń socjalnych dla imigrantów z innych krajów UE, odpowiedzialność za sektor finansowy w Wielkiej Brytanii pozostawać miała w rękach Banku Anglii, euro nie miałyby być jedyną oficjalną walutą UE, a Wielka Brytania byłaby wyłączona z dalszego pogłębiania integracji europejskiej. To satysfakcjonowało kanclerz Merkel, która uważała, że Wielka Brytania nie osiągnęła zbyt wiele, trudno też było mówić o jakichś nadzwyczajnych koncesjach ze strony UE, i najważniejsze jest, że zaistniała możliwość zatrzymania Zjednoczonego Królestwa w UE²⁸.

Wyniki brytyjskiego referendum z 23 czerwca 2016 r. (51,9% głosów „za” i 48,1% „przeciw”) były szokiem dla Zjednoczonego Królestwa i Unii Europejskiej. Zawiodła strategia D. Camerona, musiał on podać się do dymisji, a jego miejsce zajęła Theresa May, która wcześniej umiejętnie lawirowała pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami *Brexitu*. Od początku twardo reprezentowała ona stanowisko, że wyjście Wielkiej Brytanii z UE jest procesem nieodwracalnym i nastąpi zgodnie z procedurami unijnymi w 2019 r.

Zwycięstwo zwolenników *Brexitu* wywołało silną reakcję w Niemczech, gdzie szeroko dyskutowano na temat jego przyczyn, procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z UE oraz długofalowych następstw tego kroku dla integracji europejskiej. Kanclerz Merkel nie kryła, że to był „cios dla Europy”. W przeciwieństwie do socjaldemokratycznego koalicjanta, który domagał się szybkiego uruchomienia procedury *Brexitu*, A. Merkel optowała za rzeczowymi i spokojnymi rozmowami z Londynem. Jednocześnie w Niemczech, ale i we Francji uznano, że ta prestiżowa klęska dla integracji europejskiej może stać się początkiem nowego początku i zdynamizować rozwój UE w następnych latach. Kwestie

²⁷ Merkel kommt Cameron entgegen, „Handelsblatt”, 29 V 2015.

²⁸ EU-Gipfel zum drohenden Brexit: Merkel, Cameron, Tusk – jetzt geben sich alle optimistisch, „Der Spiegel”, 18 II 2016.

te omawiane były na szczycie niemiecko-włosko-francuskim 22 sierpnia 2016 r. na wyspie Ventotene na Morzu Tyrreńskim. Dalsze konsultacje F. Hollande i premier Włoch Matteo Renzi przeprowadzili z przywódcami Portugalii, Hiszpanii i Grecji, a kanclerz A. Merkel z przywódcami innych państw członkowskich UE, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej. Dalsze ustalenia zapadły 16 września 2016 r. na szczycie w Bratysławie, 3 lutego 2017 r. na nieformalnym spotkaniu unijnych przywódców na Malcie i w trakcie obchodów 60-lecia podpisania traktatów rzymskich w marcu 2017 r.²⁹

29 marca 2017 r. uruchomiona została procedura *Brexitu*, która w dwa lata później doprowadzić ma do formalnej rozłąki Londynu z Brukselą. Niemcy od początku nie kryły się z opinią, że proces ten osłabi UE politycznie, gospodarczo i w zakresie bezpieczeństwa. Poza tym dla RFN Wielka Brytania była trzecim po USA i Francji najważniejszym partnerem handlowym. Na Wyspach działało 2500 niemieckich firm (w RFN 3000 firm brytyjskich), zatrudniających 370 tys. ludzi, których przyszłość była niepewna³⁰.

Niemcy zgodziły się, aby partnerem Wielkiej Brytanii w rokowaniach z ramienia KE został doświadczony komisarz i były minister spraw zagranicznych Francji Michel Barnier. 29 kwietnia na nieformalnym szczycie UE w Brukseli przedstawiciele 27 państw jednogłośnie poparli wytyczne do negocjacji w sprawie *Brexitu* zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), ale kanclerz Merkel zastrzegła, że będą one stanowcze, lecz prowadzone fair (*fest und fair*)³¹.

19 czerwca 2017 r. rozpoczęła się pierwsza runda rokowań. W praktyce rozmowy mają trwać ok. 18 miesięcy – do października lub listopada 2018 r. Rundy negocjacyjne będą się odbywać raz w miesiącu. Na każdą z nich będą się składać spotkania w ramach grup negocjacyjnych oraz sesje plenarne. Zgodnie z wytycznymi UE najpierw zostaną ustalone warunki rozstania w priorytetowych i najbardziej kontrowersyjnych obszarach. Dopiero po pomyślnym zakończeniu rokowań mają się rozpocząć dyskusje nad przyszłymi relacjami UE–Wielka Brytania po *Brexicie*.

Jeśli negocjacje zakończą się pozytywnym wynikiem, Komisja przedstawi Radzie i Parlamentowi Europejskiemu propozycję umowy. Zgodnie z traktatem powinna ona uwzględniać ramy przyszłych stosunków między stronami. Parlament Europejski, głosując zwykłą większością (jeszcze z uwzględnieniem posłów brytyjskich), musi udzielić zgody na jej zawarcie. Umowę w imieniu Unii zawierać będzie Rada, stanowiąca zdecydowaną większością kwalifiko-

²⁹ T. Morozowski, *Niemcy wobec Brexitu – „twardy rdzeń” czy „Unia 27”?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 257.

³⁰ *Die wichtigsten Antworten zum Brexit*, „Der Spiegel”, 30 III 2017.

³¹ *Rada Europejska (art. 50) – wytyczne do negocjacji w sprawie Brexitu* (2017), <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/> (dostęp: 24 I 2018); *Brexit-Gipfel: Einig gegen Großbritannien*, Deutsche Welle, <http://www.dw.com/de/brexit-gipfel-einig-gegen-gro%C3%9Fbritannien/a-38640830> (dostęp: 24 I 2018).

waną – 72% państw członkowskich (20 z 27), reprezentujących 65% ludności UE-27. W Wielkiej Brytanii umowę będzie ratyfikował parlament. Niemcy z góry nastawili się, aby to Londyn poszedł na szersze ustępstwa, tym bardziej że po wyborach parlamentarnych na Wyspach 8 czerwca, które miały wzmocnić pośrednio mandat negocjacyjny Theresy May, straciła ona większość w Izbie Gmin. Członkowie niemieckiego rządu przy różnych okazjach mówią o stanowczości, konsekwencji w rokowaniach i apelują do władz brytyjskich, aby te wyrzekły się jakichkolwiek nadmiernych oczekiwań. Kanclerz Merkel wielokrotnie powtarzała, że *Brexit* nie odbędzie się na brytyjskich warunkach³². Jak było do przewidzenia, kością niezgody pozostaje uregulowanie zobowiązań finansowych Zjednoczonego Królestwa wobec budżetu UE (ok. 60 mld euro), prawa ponad 3 mln obywateli UE znajdujących się na Wyspach (w tym ok. 1 mln Polaków), jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE, a nie sądów brytyjskich, w zakresie egzekwowania tych praw i przyszłość granicy pomiędzy Irlandią i Irlandią Północną. Wyniki rozmów prowadzonych jesienią 2017 r. nie były zachęcające. W najważniejszych sprawach rozliczeń finansowych strony nie doszły do porozumienia³³.

KRYZYS UCHODŹCZY

Nie ulega wątpliwości, że największym wyzwaniem dla polityki europejskiej Niemiec w drugiej dekadzie XXI w. okazał się kryzys uchodźczy, będący następstwem rewolucji arabskich i wojny domowej w Libii i Syrii. W 2015 r. tysiące uchodźców, głównie z Syrii, wspierane falą emigracyjną z Afganistanu, Iraku, Erytrei i Somalii, ale także z Bałkanów (Kosowo, Albania, Serbia, Macedonia), próbowały przedostać się do zamożnych krajów UE, głównie RFN, Szwecji i państw Beneluksu, w poszukiwaniu schronienia i azylu. W sierpniu 2015 r. minister spraw wewnętrznych Niemiec Thomas de Maizière oświadczył, że Niemcy jeszcze w tym roku mogą spodziewać się 800 tys. uciekinierów, gdyż dramatycznie zaostrzyła się sytuacja w Syrii, Północnym Iraku i Afganistanie. 25 sierpnia Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) zadeklarował, że wobec obywateli syryjskich nie będą stosowane unijne regulacje w zakresie azylu i imigracji. Było to następstwem uzgodnień podjętych pomiędzy A. Merkel i kanclerzem Austrii Wernerem Faymannem o czasowym zawieszeniu konwencji dublińskiej i przyjęciu azylantów bez rutynowych procedur biurokratycznych. Była to też reakcja na marsz tysięcy migrantów w kierunku Austrii z Budapesztu, gdzie od wielu dni koczowali na dworcu kolejowym Keleti. Miała to być jednorazowa

³² J. Stone, *Merkel ally warns Theresa May's approach to Brexit 'will not work'*, „The Independent”, 12 IX 2017.

³³ *Theresa May: Nie stawiajcie mnie pod ścianą*, „Rzeczpospolita”, 20 X 2017.

akcja spowodowana nadzwyczajną sytuacją i podyktowana względami humanitarnymi. Została jednak odczytana za granicą jako zachęta do masowych przyjazdów do Niemiec³⁴.

Jeszcze podczas letniej konferencji prasowej w Berlinie 31 sierpnia kanclerz Merkel była pełna optymizmu i przekonywała dziennikarzy, że Niemcy sobie poradzą z problemem uchodźców (*Wir schaffen das!*), gdyż są silnym państwem i stojące przed nimi problemy zostaną przezwyciężone. Po dodatkowych konsultacjach z premierem Węgier Victorem Orbánem 4 września kanclerz Niemiec złożyła oświadczenie, że uchodźcy nie będą odsyłani i w tej kwestii panuje jedność z partnerem koalicyjnym – SPD.

Nietrudno było zauważyć, że optymistyczna prognoza niemieckiej kanclerz podzieliła niemieckie społeczeństwo. Miała silne poparcie w parlamencie, gdyż walka z ksenofobią i otwartość na cudzoziemców zapisana była na sztandarach zarówno Partii Lewicy, jak Zielonych i SPD. Większe problemy były we własnym obozie politycznym. Nieradząca sobie z koncentracją uchodźców na własnym terenie Bawaria ustami premiera i szefa CSU Horsta Seehofera atakowała liberalną politykę władz i domagała się drastycznych pociągnięć mających ukrócić niekontrolowany napływ osób.

Z pewnością pochylając się w spektakularny sposób nad uchodźcami, Republika Federalna zyskiwała wizerunkowo w świecie jako kraj wolny od nienawiści rasowej i etnicznych uprzedzeń. Tak więc większa część obywateli opowiadała się za nową „kulturą gościnności” (*Willkommenskultur*), choć wiele opiniotwórczych mediów i ekspertów było zdania, że nadmierny napływ uchodźców przerasta zdolności absorpcyjne państwa niemieckiego. Oponentom wskazywano, że Republika Federalna Niemiec w coraz większym stopniu jest konfrontowana z problemami demograficznymi (starzenie się społeczeństwa) i już obecnie brakuje około jednego miliona rąk do pracy³⁵.

Działając pod wewnętrzną presją, rząd niemiecki 13 września przywrócił kontrole na granicach, co jednakże zgodne było z regulacjami przewidzianymi w umowie o ruchu granicznym w ramach Układu z Schengen. Zaostrzone zostało prawo azylowe. 15 października 2015 r. Bundestag przytłaczającą większością głosów przyjął nowy pakiet ustaw (*Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*) znacznie ograniczający prawa azylantów do świadczeń społecznych. i przyspieszający procedury deportacyjne³⁶.

Im więcej osób przedzierało się do Niemiec i Austrii, tym bardziej zwiększały się niemieckie naciski na sprawiedliwe obciążenie państw unijnych w kwestii

³⁴ T. Hildebrandt, B. Ulrich, *Im Auge des Orkans*, „Die Zeit”, 20 IX 2015.

³⁵ S. Kröhnert, N. van Olst, R. Klingholz, *Deutschland 2010. Die demographische Zukunft der Nation*, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/D_2020_Webversion.pdf (dostęp: 24 I 2018).

³⁶ *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015*, Bundesgesetzblatt 2015, Teil I, Nr. 40.

relokacji osób szukających schronienia na terenie UE. Po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw unijnych na podstawie dwóch decyzji Rady z 14 i 22 września ustalono podział 40 tys. i 120 tys. emigrantów przebywających dotąd w Grecji, we Włoszech bądź w innych państwach dotkniętych kryzysem imigracyjnym. Uwzględniając wyliczone przez KE specjalne współczynniki relokacji, uzgodniono, że do Niemiec relokowanych zostanie ponad 40 tys.³⁷

Zgodnie z pesymistycznymi ocenami napływ uchodźców do Niemiec na przełomie lat 2015/2016 przerósł najśmielsze oczekiwania i wyniósł 1,1 mln osób. Przekroczyło to możliwości ich zagospodarowania ze strony władz samorządowych i urzędów odpowiedzialnych za opiekę nad przybyszami. Wobec tak liberalnego podejścia do problemu uchodźców nie dziwiło, że Niemcy zostały skonfrontowane z masową krytyką płynącą ze stolic europejskich od Aten po Warszawę i Londyn, zwłaszcza gdy zaczęły twardo się domagać respektowania ustaleń z 14 i 22 września 2015 r. w kwestii rozdziału uchodźców na poszczególne państwa UE.

Od lata 2015 r. w miarę narastania kryzysu związanego z uchodźcami Niemcy na bieżąco prowadzili konsultacje z Francją. Prezydent F. Hollande na podstawie doświadczeń francuskich dobrze orientował się, jaką niebezpieczną mieszkanką wybuchową może być niekontrolowana fala emigrantów i związane z tym problemy. Zamachy terrorystyczne we Francji 13 listopada wskazywały, jak trudno sprawować kontrolę nad podejrzanymi osobami. Nie dawał jednak poznać po sobie, że „nadgorliwość” niemiecka wróży nadejście ciężkich czasów dla UE. Opowiedział się za szybkimi działaniami unijnych instytucji, dopóki istniała możliwość uporządkowania zjawiska. Mając w perspektywie wybory prezydenckie w 2017 r., nie chciał, by ta kwestia napędzała wiatru w żagle Marine Le Pen i Frontowi Narodowemu. To jego pomysłem i zasługą było wywarcie presji na kanclerz Merkel, by do zahamowania uchodźczej fali wykorzystała Turcję. Z wielką niechęcią rząd niemiecki zgodził się na to rozwiązanie, gdyż miał świadomość, że cena porozumienia z autorytarnym prezydentem Turcji Recepem Tayyipem Erdoğanem będzie wysoka³⁸.

18 marca 2016 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej doszło do sfinalizowania ugody w sprawie uchodźców. Koszty blokady tureckiej, utrzymania uchodźców i ich relokacji obliczono na 6 mld euro do 2018 r.³⁹ Ale Kanclerz Merkel i jej partyjne zaplecze odnotowało poważne polityczne straty. Dla nieprzejednanych przeciwników łamania praw człowieka w RFN współpraca z pre-

³⁷ A. Potyrała, S. Wojciechowski, „Za” i „przeciw”. *Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 192, http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2015/pazdziernik/Unijny_dwuglos.pdf (dostęp: 24 I 2018).

³⁸ B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 151.

³⁹ *Konkluzje Rady Europejskiej (17–18 marca 2016)*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/pres-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/> (dostęp: 24 I 2018).

zydendem Erdoğanem to była zdrada ideałów i cyniczny handel wartościami. Z drugiej strony rosła presja prawicowych ekstremistów. Dotąd umiarkowana i skupiona na kwestiach gospodarczych, a obecnie radykalizująca się i coraz bardziej demagogiczna i ksenofobiczna Alternatywa dla Niemiec w wyborach do parlamentów krajowych w Nadrenii Palatynacie, Saksonii-Anhalt i Badenii-Wirtembergii 13 marca 2016 r. uzyskała imponujące dwucyfrowe wyniki, co dawało – jak się słusznie później okazało – powody do zaniepokojenia przed wyborami do Bundestagu w 2017 r.

Forsując kompleksowe ogólnoeuropejskie rozwiązanie, kanclerz A. Merkel udało się obronić swoją wizję zarządzania kryzysem migracyjnym i dokonać jego europeizacji. Próbowwała to jednak robić w stylu, który w wielu krajach uznany został za „moralny szantaż Niemiec”. Niewiele wynikało z faktu, że Niemcy postępowali słusznie i po ich stronie były racje etyczne i moralne, skoro nie potrafili do nich przekonać swoich europejskich sojuszników i uzyskać z ich strony poparcia. Niewielką pociechą były wielokrotnie powtarzane w 2016 i 2017 r. przez kanclerz stanowcze stwierdzenie, że taka sytuacja nie powtórzy się więcej⁴⁰.

RELACJE Z ROSJĄ

Zgoda Związku Radzieckiego na zjednoczenie Niemiec stała się późniejszą podstawą do rozwijania bliskich stosunków rosyjsko-niemieckich. Szczególnie wysoki poziom osiągnęły one za kanclerstwa Gerharda Schrödera (1998–2005), czego symbolem było podpisanie kontrowersyjnej umowy o budowie rurociągu *Nordstream*. Pierwszy rząd kanclerz Merkel (2005–2009) kontynuował współpracę z Moskwą, oferując jej w 2008 r. specjalny program Partnerstwo dla Modernizacji, który rok później stał się oficjalnie projektem unijnym. Pomimo antydemokratycznych rządów W. Putina i wielu afrontów wobec Niemiec (np. przeszukanie przez służby specjalne biur Fundacji Friedricha Eberta i Konrada Adenauera w St. Petersburgu w marcu 2013 r.) – jak już wspomniano – ponowne rządy „wielkiej koalicji” – po wyborach w 2013 r. stosunkom z Rosją postanowiły nadać nowych impulsów.

Przełomem okazał się jednak konflikt na Ukrainie i represje wobec antykremlowskiej opozycji, czego symbolem było zabójstwo w lutym 2015 r. jednego z liderów opozycji Borysa Niemcowa. Zaczęło to determinować politykę wschodnią Republiki Federalnej i nie było już mowy o ekskluzywnej polityce RFN wobec Rosji, lecz jedynie utrzymanej w ramach unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Rząd A. Merkel w większym niż dotąd

⁴⁰ C. Adebahr, *Die Flüchtlingskrise zwingt uns, die Welt neu zu verstehen*, „DGAPstandpunkt” 2016, nr 2, <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/mehr-aussenpolitik> (dostęp: 24 I 2018).

stopniu zaczął wspierać Ukrainę i był jednym z głównych promotorów jej umowy stowarzyszeniowej z UE, która weszła w życie na początku stycznia 2016 r.

Zmienił się stosunek Niemiec do polityki bezpieczeństwa. Zrozumiały, że „kulturą wstrzemięźliwości”, osłabianiem potencjału wojskowego Bundeswehry wpędziły się w ślepy zaułek i stały się mało wiarygodnym partnerem dla sojuszników z NATO. Stąd też na szczycie NATO w Newport (4–5 września 2014) RFN zobowiązała się do zwiększenia wydatków na cele wojskowe z obecnego poziomu 1,2% PKB do postulowanego przez NATO 2% PKB. Choć nie było im łatwo, przełamały się w kwestii wzmocnienia tzw. wschodniej flanki NATO. Niemieckie rozdarcie w kwestii militarne go zaangażowania się za granicą zauważyć można było jeszcze podczas szczytu NATO w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. Z jednej strony deklarowano wierność zobowiązaniom sojusznicznym i wzmocnianie południowej i południowo-wschodniej flanki NATO w związku zagrożeniami ze strony Rosji, ale z drugiej silnie akcentowano potrzebę dialogu z Moskwą i utrzymanie z nią kanałów komunikacji ze względu na jej rosnącą rolę w konflikcie syryjskim. W Warszawie Niemcy wsparli wszystkie opracowane już wcześniej ustalenia o charakterze militarnym. Zgodzili się objąć dowództwo nad wielonarodowym batalionem (Francuzi, Holendrzy i Belgowie) stacjonującym na Litwie, co miało podkreślić ich sojuszniczą wiarygodność. Nie mieli zastrzeżeń do rozlokowania w państwach wschodniej flanki NATO amerykańskiej ciężkiej brygady pancерnej i wzmocnienia amerykańskiego kontyngentu lotniczego w samych Niemczech. Zamierzali udzielić pomocy prezydentowi P. Poroszenko przy modernizacji ukraińskich sił zbrojnych i kontynuować wobec Ukrainy oraz Gruzji politykę „otwartych drzwi” do NATO, ale bez żadnej deklaracji o objęciu tych państw Planem na Rzecz Członkostwa. Z drugiej strony, mając poparcie Francji i Włoch, deklarowały oficjalnie wolę podtrzymania konstruktywnego dialogu z Rosją i reaktywowania spotkań na szczeblu ambasadorów, w ramach Rady NATO–Rosja⁴¹.

Z punktu widzenia Niemiec poparcie Rosji niezbędne było do zakończenia wojny domowej w Syrii, rozstrzygnięcia problemów związanych z irańskim programem atomowym i walce z terroryzmem islamskim. Zabiegi niemieckiej dyplomacji i współpraca pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ i Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa Federiki Mogherini doprowadziły do historycznego porozumienia nuklearnego z Iranem (14 lipca 2015 r.). Niemcy uznały za swój sukces również powstanie jesienią 2015 r. w Wiedniu Międzynarodowej Grupy Wsparcia Syrii (International

⁴¹ *Nato-Gipfel in Warschau. Ergebnisse von Warschau, Die Bundesregierung, Berlin, 11. Juli 2016*, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/07/2016-07-11-nato-gipfel/2016-07-11-nato-gipfel-warschau.html> (dostęp: 24 I 2018); K. Szubart, *Szczyt NATO w Warszawie – konsekwencje dla Niemiec*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 260, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-260-szczyt-nato-w-warszawie-konsekwencje-dlaniemiec> (dostęp: 24 I 2018).

Syria Support Group, ISSG), w skład której weszły 23 państwa i organizacje międzynarodowe zaangażowane w konflikt syryjski, w tym kluczowi gracze: USA, Rosja, Arabia Saudyjska, Iran, Turcja, ONZ i UE. Efekty były jednak niezadowolające, ponieważ zarówno Rosja, jak i USA czy Iran i Arabia Saudyjska kontynuowały swoje pośrednie militarne zaangażowanie w Syrii⁴².

Bardziej zdecydowaną politykę wobec Kremla kanclerz Merkel krępować postawa koalicyjnej SPD, siostrzanej CSU, kół gospodarczych, nie mówiąc już o jawnie wspierających Rosję *Die Linke* i Alternatywie dla Niemiec. Po aneksji Krymu na czołowych obrońców Kremla kreowali się socjaldemokratyczni architekci niemieckiej polityki wschodniej z lat 70. XX w. – były kanclerz Helmut Schmidt i jego doradca politolog Egon Bahr. Wtórowali im były kanclerz G. Schröder, były unijny komisarz ds. poszerzenia UE Günter Verheugen i były premier kraju związkowego Brandenburgii Mathias Platzeck. Do opinii publicznej przebijały się wypowiedzi wicekanclerza, ministra gospodarki i energetyki z SPD Sigmara Gabriela. Latem 2016 r. otwarcie sugerował on zniesienie sankcji w zamian za podjęcie przez Moskwę współpracy w Syrii. Uzgodnił z rosyjskim ministrem rozwoju gospodarczego Aleksiejem Ulukajewem, że Niemcy i Rosja ożywią współpracę w tych dziedzinach, które nie są objęte unijnymi sankcjami. Bliska mu była wizja prezydenta W. Putina w sprawie stworzenia jednolitego obszaru gospodarczego od Lizbony do Władywostoku⁴³.

Za admiratora W. Putina uchodzą były premier Bawarii Edmund Stoiber i urzędujący – H. Seehofer. Pierwszy z nich od swojej wizyty w Moskwie w 1987 r. niezachwianie przekonuje, że historia złączyła Niemcy i Rosję na dobre i złe. Wytykał rządowi, że sankcje gospodarcze wobec Federacji Rosyjskiej osłabiły niemiecko-rosyjską wymianę handlową, RFN potrzebuje rosyjskiego gazu i ropy naftowej, aby móc się dalej rozwijać. I wreszcie nie można zmnarować istniejącego dorobku, czego przykładem jest 11 tys. młodych Rosjan studiujących w Niemczech, tysiąc umów o partnerstwie szkolnym i 100 pomiędzy miastami⁴⁴. W marcu 2017 r. E. Stoiber wspólnie z H. Seehoferem odwiedzili W. Putina i nawoływali do zniesienia sankcji, co wzbudziło zdumienie – dziękowali mu, że Rosja nie mieszała się w wewnętrzniemieckie dyskusje w sprawie uchodźców⁴⁵. Jeszcze przed podpisaniem drugiego porozumienia mińskiego w grudniu 2014 r. tygodnik „Die Zeit” opublikował dramatyczny manifest *Znowu wojna w Europie*, nawołujący do kontynuowania dialogu z Mo-

⁴² K. Szubart, *Wizyta Sigmara Gabriela na Bliskim Wschodzie: bezpieczeństwo i gospodarka w cieniu kryzysu dyplomatycznego wokół Kataru*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 316, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-institutu-zachodniego/biz-nr-316-wizyta-sigmara-gabriela-na-bliskim-wschodzie-bezpieczenstwo-i-gospodarka-w-cieniu-kryzysu-dyplomatycznego-wokol-kataru> (dostęp: 24 I 2018).

⁴³ *Gabriel schlägt Ende der Sanktionen gegen Russland vor*, „Die Zeit”, 25 IX 2016.

⁴⁴ E. Stoiber, *In Vertrauen investieren*, „WeltTrends. Das außenpolitische Journal” 2016, nr 127, s.17.

⁴⁵ Ch. Hebel, R. Neukirch, *Der geläuterte Nebendiplomat*, „Der Spiegel”, 16 III 2017.

skwą, ponieważ jej usunięcie z Europy byłoby „nierozsądne i niebezpieczne dla pokoju”. Pod apelem podpisały się elity polityczne, naukowe i artystyczne RFN z byłym kanclerzem G. Schröderem i prezydentem Romanem Herzogiem, znanym reżyserem Wimem Wendersem i lubianymi aktorami Hanną Schygullą, Mario Adorfem i Klausem Marią Brandauerem na czele⁴⁶.

W RFN silne prorosyjskie lobby związane jest najczęściej z instytucjami gospodarczymi, zwłaszcza z Niemiecko-Rosyjską Izbą Handlową i Wydziałem Wschodnim Niemieckiej Gospodarki i jej szefem Eckhardem Cordesem, które wskazywały na żywotne interesy niemieckiego przemysłu związanego eksportem do Rosji. W ostatnich latach jednak znacznie zmniejszyła się współpraca gospodarcza między Niemcami a Rosją. W 2016 r. niemiecki eksport do Rosji wyniósł tylko 21,5 mld euro, podczas gdy w 2012 r. jego wartość była prawie dwa razy wyższa (ponad 38 mld euro). Szczególną zapaść zauważyć można było w przemyśle maszynowym i samochodowym. W 2015 r. zmniejszyła się liczba firm działających na rynku rosyjskim do 5583 (spadek o 7%). W badaniach Federalnego Urzędu Statystycznego pod względem obrotów Rosja zajmowała 13. pozycję wśród partnerów handlowych RFN, co zawdzięczała eksportowi swoich surowców. Wolumen handlu jest również teraz znacznie mniejszy niż w 2012 r. (48 mld euro wobec 80 mld euro) i ponad dwukrotnie niższy od wartości polsko-niemieckiej wymiany handlowej (101 mld euro w 2016 r.)⁴⁷.

Jasnym punktem pozostaje współpraca w dziedzinie energii. Symbolem powrotu do dobrych relacji gospodarczych było podpisane we wrześniu 2015 r. porozumienie o budowie drugiej nitki gazociągu północnego Nord Stream 2. Choć krytycy podkreślają, że zwiększy to do 60% uzależnienie RFN od dostaw gazu z Rosji, rząd Merkel nadal traktuje je jako przedsięwzięcie czysto komercyjne. Po objęciu władzy w USA przez Donalda Trumpa, w wyniku amerykańskich sankcji wobec Rosji nałożonych w lipcu 2017 r., realizacja tego projektu stanęła pod znakiem zapytania⁴⁸.

Pewną bezradność niemieckich elit politycznych wobec Rosji dobrze nakreślił w 2016 r. ceniony w RFN miesięcznik „WeltTrends. Das außenpolitische Journal”, który stworzył forum dyskusyjne (*Berlin und Moskau – wie weiter*) dla opinii w sprawie przyszłości relacji niemiecko-rosyjskich. Zabierający głos w dyskusji eksperci wskazywali, że kluczem do porozumienia i poprawy stosunków pomiędzy Berlinem i Moskwą jest realizacja przez Federację Rosyjską porozumień mińskich. Kwestia bezpieczeństwa europejskiego i stworzenie jego nowej struktury z udziałem Rosji powinna determinować poczynania Niemiec i UE i spychać na dalszy plan problemy z demokracją

⁴⁶ „Wieder Krieg in Europa? Nicht in unserem Namen!”, „Die Zeit”, 5 XII 2014.

⁴⁷ A. Godlewski, *Niemieckie firmy coraz więcej inwestują w Rosji*, 19 IV 2017, <http://forsal.pl/artykuly/1035682,niemieckie-firmy-coraz-wiecej-inwestuja-w-rosji.html> (dostęp: 24 I 2018).

⁴⁸ M. Kireev, *Trumps Russland-Bazooka*, „Die Zeit”, 28 VII 2017.

i prawami człowieka w państwie W. Putina⁴⁹. W innej ekspertyzie analityk z berlińskiej Fundacji Nauka i Polityka Stefan Meister wskazał, że obok sankcji Rosji należy też przedstawić pozytywną agendę, gdzie gospodarka odgrywałaby rolę podstawowego kanału komunikacyjnego. W większym niż dotąd obszarze zainteresowań niemieckich powinno znaleźć się społeczeństwo rosyjskie. Należałoby wprowadzić ułatwienia wizowe i znieść obowiązek opłaty za nie, rozszerzyć wymianę młodzieży, dziennikarzy, ludzi ze świata kultury i wzmacniać organizacje pozarządowe. Z drugiej strony należy społeczeństwu niemieckiemu pokazywać naginanie faktów do własnej interpretacji, nadużycia i kłamstwa Kremla⁵⁰.

Nie ulega wątpliwości, że rozpychanie się Rosji na arenie międzynarodowej i jej dość bezceremonialne dążenia do uzyskania większego wpływu na politykę światową zmusiły Niemcy do zrewidowania swojej polityki wschodniej. Słowa o strategicznym partnerstwie i Partnerstwie dla Modernizacji zniknęły ze słownika polityków z Urzędu Kanclerskiego i AA. Współpraca gospodarcza poza sektorem energii straciła na dynamice, a na czołowego odbiorcę ogromnej niemieckiej produkcji przemysłowej wyrosły Chiny. Niemców szczególnie ubodło, że administracja W. Putina ostentacyjnie ignoruje rady i apele kanclerz Merkel zwłaszcza w kwestii rozwiązania konfliktu na Ukrainie. Niektórzy badacze uważają, że od 2005 r. Niemcy ponoszą część odpowiedzialności za rozwój sytuacji w Rosji. Zauroczone iluzją strategicznego partnerstwa bagatelizowały płynące z Moskwy zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa i przeceniały swój realny wpływ na rosyjską politykę⁵¹.

W Berlinie istnieje świadomość, że Rosji wydającej coraz większe pieniądze na zbrojenia i próbującej ingerować w wybory prezydenckie w USA nie uda się zmarginalizować i trzeba poszukać nowej formuły ułożenia wzajemnych relacji. O nowe scenariusze jednak trudno. Z pewnością rzuca się w oczy, że Niemcy, które w początkach nowego stulecia forsowały swoje plany wobec Rosji (Gazociąg Północny, Partnerstwo dla Modernizacji, ignorowanie Ukrainy), nie licząc się ze zdaniem pozostałych członków UE, obecnie w większym stopniu próbują „europeizować” swoją politykę wobec Federacji Rosyjskiej. Być może Niemcy wspólnie i lojalnie z partnerami z UE prowadzić będą selektywną współpracę w niektórych obszarach (głównie w obszarze energii) i jednocześnie we współpracy z NATO powstrzymywać neoimperialną politykę Kremla.

Przechodząc do ogólnych spostrzeżeń, można powiedzieć, że w okresie trzeciego rządu kanclerz A. Merkel doszło do wzmocnienia roli i pozycji Niemiec

⁴⁹ „WeltTrends. Das außenpolitische Journal” 2016, nr 119.

⁵⁰ S. Meister S., *Thesen für eine neue deutsche Russlandpolitik Handlungsspielräume, Ziele und neun Empfehlungen*, „DGAPkompakt”, nr 3, <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapkompakt/thesen-fuer-eine-neue-deutsche-russlandpolitik> (dostęp: 24 I 2018).

⁵¹ J. Franzke, *Nach dem Ende der strategischen Partnerschaft. Deutschland auf der Suche nach einer neuen Russlandstrategie*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 2, s.108.

w Unii Europejskiej i na arenie międzynarodowej. Potrafiły one narzucić pozostałym partnerom kluczowe rozwiązania w kwestii wyjścia z kryzysu strefy euro i odegrały główną rolę w zamrożeniu konfliktu we wschodniej Ukrainie. Na proces *Brexitu* nie miały żadnego wpływu, chociaż wykazywały gotowość do niemałych ustępstw na rzecz Londynu. Gorzej im poszło z rozwiązaniem problemu uchodźców, ponieważ skala zjawiska przerosła najśmielsze oczekiwania i w dużym stopniu to Berlin wplątał Unię Europejską w poważne tarapaty. Szczególnie bolesna dla Niemiec była porażka hołubionego przez nich Partnerstwa dla Modernizacji z Rosją. Udało się im wprawdzie narzucić całej UE promowanie i finansowanie tego projektu, ale ofertę tę prezydent W. Putin odrzucił i nie zamierzał modernizować państwa i wiązać go z UE w myśl oczekiwań niemieckich.

STRESZCZENIE

W okresie trzeciego gabinetu kanclerz A. Merkel (2013–2017) polityka europejska Niemiec zdeterminowana została wydarzeniami, które zmuszały Berlin do improwizacji i nieszablonowych działań. Priorytetem miało być ostateczne rozwiązanie kryzysu strefy euro. Okazało się jednak, że w centrum niemieckiej uwagi znalazły się: kryzys na Ukrainie, problem z uchodźcami i komplikujące się relacje z Rosją. Generalnie doszło do wzmocnienia roli i pozycji Niemiec w Unii Europejskiej i na arenie międzynarodowej. Narzuciły one swoje rozwiązania w kwestii wyjścia z kryzysu strefy euro i odegrały główną rolę w zamrożeniu konfliktu we wschodniej Ukrainie. Na proces *Brexitu* nie miały żadnego wpływu, pogorszyły się też stosunki z Rosją.

SUMMARY

Challenges for the European policy of Germany during the third government of Angela Merkel (2013–2017). During the third cabinet of Chancellor A. Merkel (2013–2017) Germany's European policy was determined by events that forced Berlin to improvise and unconventional actions. The final solution to the crisis in the eurozone was to be a priority. It turned out, however, that the crisis in Ukraine, the problem of refugees and complicated relations with Russia were in the center of Germany Foreign Policy. In general, the role and position of Germany in the European Union and on the international stage has been strengthened. They imposed their solutions on the exit from the eurozone crisis and played a major role in freezing the conflict in eastern Ukraine. The Brexit process did not have any impact, relations with Russia also deteriorated.

Słowa kluczowe: Niemcy, polityka europejska, Unia Europejska 2013–2017.
Key words: Germany, European Policy, European Union 2013–2017.

MARIUSZ KOZERSKI
Uniwersytet Wrocławski

KULTURA GOŚCINNOŚCI I PROBLEMATYKA MIGRACYJNA W NIEMIECKIEJ DEBACIE PUBLICZNEJ W OKRESIE PRZED I PO WYBORACH DO BUNDESTAGU W 2017 R.

WSTĘP

Tytułowa *kultura gościnności* (*Willkommenskultur*) stała się hasłem szczególnie rozpoznawalnym i niezwykle nośnym w czasie kryzysu migracyjnego, którego moment kulminacyjny przypadł w Niemczech na początek września 2015 r. Masowy napływ imigrantów z różnych stron świata (głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki) wywołał całe spektrum reakcji: od niechęci i krytyki, przez dystans, do aprobaty i entuzjazmu. Szeroko nagłaśniane przez niemieckie media były przede wszystkim manifestowane w tamtym czasie postawy otwartości i tolerancji wobec obcych, idące w parze z gotowością do niesienia im pomocy. Znakiem firmowym *Willkommenskultur* stało się wówczas wezwanie „*Refugees welcome*”, które rozbrzmiewało na dworcach kolejowych i autobusowych oraz widoczne było na transparentach, murach i ścianach budynków.

W obliczu powyżej nakreślonych zdarzeń uzasadnione jest postawienie pytania, dlaczego właśnie w Niemczech wytworzyła się oparta na otwartości i tolerancji dla obcych *kultura gościnności* oraz jaką rolę hasło to pełni w niemieckiej debacie publicznej – zwłaszcza w okresie masowego napływu imigrantów do tego kraju. Moim zamiarem jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na znaczenie zagadnienia *Willkommenskultur* oraz problematyki imigracyjnej w czasie kampanii przed wyborami do Bundestagu we wrześniu 2017 r. oraz w okresie powyborczym. Formułuję jednocześnie tezę, że pod wpływem nastrojów społecznych oraz uwarunkowań politycznych zmieniła się w Niemczech optyka spojrzenia na *kulturę gościnności*. Jej zasadność oraz stosunek do obcych w coraz większym stopniu także polaryzuje niemiecką scenę polityczną.

ŹRÓDŁA KULTURY GOŚCINNOŚCI W NIEMCZECH

Źródła *Willkommenskultur* wywodzić można z tego, że Niemcy w okresie powojennym niejednokrotnie występowali w roli gospodarzy: jednostek i społeczeństwa oczekującego, przyjmującego i organizującego pobyt przybyszów. Byli nimi po II wojnie światowej niemieccy przesiedleńcy, uciekinierzy, ewakuowani i wypędzeni ze wschodu i południa Europy. Przybywającymi byli następnie mieszkańcy radzieckiej strefy okupacyjnej, a później obywatele NRD, którzy przekraczali granicę niemiecko-niemiecką, by złączyć się z rodzinami oraz szukać dobrobytu, lepszych perspektyw na przyszłość czy szeroko rozumianej wolności. Do zachodnioniemieckich landów napływali również masowo podejmujący pracę i liczący na podniesienie standardu życia tzw. *gastarbeiterzy*. Cudzoziemscy robotnicy, którzy jednocześnie mieli przyczyniać się do gospodarczego rozkwitu RFN, pochodzili nie tylko z Turcji, ale także z innych krajów, z którymi Republika Federalna w latach 50. i 60. ubiegłego wieku podpisywała stosowne porozumienia: z Grecji, Hiszpanii, Jugosławii, Maroka, Portugalii, Tunezji czy Włoch¹. Efektem umów międzyrządowych o rekrutacji siły roboczej był znaczny wzrost liczby pracowników zagranicznych w Niemczech Zachodnich. Ich liczbę w 1973 r. oszacowano na 2,2 mln osób, przy czym 1,5 mln z nich pracowało całkowicie legalnie².

W kolejnych dziesięcioleciach po II wojnie światowej do RFN ciągle ktoś zatem przybywał. I nie były to zazwyczaj krótkie, turystyczne wycieczki, a dłuższe wizyty, zmieniające się często w pobyty wieloletnie, a nawet stałe. Wielu zatrudnianych czasowo cudzoziemców nie tylko zadomowiło się nad Renem, ale również sprowadziło swoje rodziny. Proces ten nastąpił wbrew początkowym intencjom zachodnioniemieckich władz, które założyły, że po wygaśnięciu kontraktu *gastarbeiterzy* będą powracać do swoich krajów. Równoległe napływały do RFN inne grupy migrantów: poszukujący azylu, osoby narodowości lub pochodzenia niemieckiego, którzy skorzystali z szansy wyjazdu na Zachód, obywatele państw EWG/UE i robotnicy sezonowi³.

Nie ulega wątpliwości, że Republika Federalna z przybyszami miała do czynienia od swego powstania. Wobec zjawiska imigracji pojedynczy obywatele, społeczeństwo i struktury państwowe nie mogły pozostać obojętne. Przystosowanie się, a następnie wytworzenie pewnych mechanizmów przyjmowania było więc koniecznością – zarówno od strony ludzkich postaw, jak i procedur działania instytucji państwowych. Psychologiczną i formalnoprawną podstawą dla wykształcenia się *kultury gościnności* była zbieżność losów wielu

¹ Niemcy współczesne: zarys encyklopedyczny, red. A. Wolff-Powęska et al., Poznań 1999, s. 82.

² M. Kwiecień, *Polityka imigracyjna Niemiec*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 211, s. 79.

³ W. Manteuffel, *Imigranci w Niemczech*, <http://www.psz.pl/117-polityka/imigranci-w-niemczech> (dostęp: 29 XII 2017).

Niemców z napływającymi do kraju migrantami (*Willkommenskultur durch Schicksalsvergleich*).

To podobieństwo ilustrują dwa poniższe przykłady. We wrześniu 2016 r. przed Urzędem Kościelnym (*Kirchenamt*) Kościoła Ewangelickiego w Niemczech (*Evangelische Kirche in Deutschland*, EKD) w Hanowerze pojawił się wielkoformatowy plakat. Przedstawione zostało na nim zdjęcie z 1945 r. ukazujące sznur Niemców, którzy uciekają ze swoim dobytkiem z miejscowości Walternienburg w Saksonii-Anhalt. Obok zdjęcia umieszczono cytaty z Biblii: „Nie będziesz gnębił i nie będziesz uciskał cudzoziemców; bo wy sami byliście cudzoziemcami w ziemi egipskiej”⁴. Plakat ten był częścią szerszej kampanii Kościoła Ewangelickiego w Nadrenii, w ramach której nawoływano do humanitarnego traktowania uchodźców z uwagi na historyczne doświadczenia Niemców związane z ucieczką i wypędzeniem⁵.

Podobny cel miała akcja zorganizowana przez władze miejskie Lipska w październiku 2015 r. Na fasadzie tamtejszego ratusza umieszczono baner z dwoma złączonymi ze sobą zdjęciami. Obie fotografie przedstawiały kobietę z dzieckiem znajdującą się w zrujnowanym mieście. Jedno zdjęcie zostało wykonane w Gdańsku w 1945 r., drugie zaś w 2015 r. w syryjskim Kobane. Fotografii nie opisano ani nie opatrzono żadnym komentarzem, jednak przekaz był jasny: wizualne połączenie obu motywów miało ukazać analogię między powojennymi losami uciekających lub przesiedlanych Niemców a współczesną falą migracji w Europie⁶.

Przywołanie historycznych doświadczeń narodu miało zatem przypomnieć o tolerancji i wzbudzić empatię wobec uchodźców, którzy trafili do Republiki Federalnej w czasie eskalacji kryzysu migracyjnego w 2015 r. Oba przykłady – z Hanoweru i z Lipska – ukazują, że *Willkommenskultur* należy rozumieć i interpretować z uwzględnieniem skomplikowanych nierzadko losów niemieckich rodzin w okresie powojennym. Szerzej należy powiązać ją z kulturą podejmowania gości i udzielania gościny, a więc zakorzenionymi w tradycji (nie tylko niemieckiej) postawami.

Trudno jest jednoznacznie określić, kto i kiedy wprowadził *Willkommenskultur* do języka niemieckiego. Na początku nowego stulecia określenie to przeciętnemu obywatelowi mogło niewiele mówić⁷. Do języka politycznej

⁴ Tekst oryginalny: „Die Fremdlinge sollst du nicht bedrängen und bedrücken; denn ihr seid auch Fremdlinge in Ägyptenland gewesen” (II Moj. 22, 20).

⁵ S. Scholz, *Willkommenskultur durch „Schicksalsvergleich”. Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, 27. Juni 2016, s. 40, <http://www.bpb.de/apuz/229823/die-deutsche-vertreibungserinnerung-in-der-fluechtlingsdebatte> (dostęp: 4 X 2017).

⁶ *Ibidem*.

⁷ B. Jonda, J. Weigert, *Problemy z „Willkommenskultur” w Niemczech – uchodźcy z Syrii i szanse na integrację we wschodnioniemieckim kraju związkowym*, [w:] *Migracje w doświadczeniach śląskich, polsko-niemieckich i europejskich*, red. R. Jończy, Kamień Śląski 2016, s. 88.

i ekonomicznej debaty *kultura gościnności* trafiła stosunkowo niedawno. Dodatkowo, jak zwracają uwagę Christopher Stehr i Benjamin E. Jakob, nieostrość tego określenia sprzyja odmiennym jego interpretacjom i przeróżnym zastosowaniom w codziennym języku. Autorzy podkreślają, że kluczowa dla jego społecznej popularyzacji i wprowadzenia do retoryki politycznej była wypowiedź federalnego ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maizièrea w 2010 r. Powiedział on wówczas: „Nie mamy w Niemczech, niestety, żadnej »kultury gościnności«. Decydujące jest jednak to, jak traktowani są ludzie, którzy do nas przybywają. Pewne rzeczy wymagają naprawy”⁸. Słowa ministra dotyczyły nie tylko reakcji pojedynczych ludzi i postaw społecznych. Można odnieść wrażenie, że w większym stopniu odnosiły się do zmiany w sposobie działania instytucji państwowych i ich gotowości do sprzyjającego integracji przyjmowania migrantów.

Do powszechnienia pojęcia *Willkommenskultur* w debacie publicznej w Niemczech przyczyniło się również Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, które w prognozie z 2011 r. wskazało na problem spodziewanego w kolejnych latach niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej w Niemczech⁹. Szczegółowe informacje i dane na ten temat zostały zawarte także w opracowaniu służb naukowych Bundestagu z czerwca 2011 r. Zwrócono w nim uwagę, że liczba mieszkańców Niemiec będzie systematycznie spadać i w roku 2060 wynosić będzie od 65 do 70 mln¹⁰.

W świetle tych opracowań źródłem problemu są niekorzystne z punktu widzenia państwa zmiany demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa oraz związany z nim znaczący spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. W 2011 r. społeczeństwo niemieckie składało się w 19% z dzieci i ludzi młodych poniżej 20. roku życia, w grupie wiekowej od 20 do 65 lat mieściło się zaś 61% ogółu mieszkańców. Zgodnie z przywołaną przez ekspertów Bundestagu prognozą w roku 2060 co trzeci mieszkaniec będzie miał co najmniej 65 lat, a 70-latków będzie dwa razy więcej niż przychodzących na świat dzieci¹¹.

Wniosek nasuwał się jeden: bez pozyskania i przyjęcia pracowników z zagranicy tempo rozwoju prężnej, jak dotąd, niemieckiej gospodarki może zostać spowolnione. W warunkach międzynarodowej konkurencji o wykwalifikowaną

⁸ Ch. Stehr, B.E. Jakob, *Ursprung der Willkommenskultur*, https://www.haufe.de/oeffentlicherdienst/haushalt-finanzen/willkommenskultur-in-der-oeffentlichen-verwaltung/ursprung-der-willkommenskultur_146_304046.html (dostęp: 2 X 2017).

⁹ Zob. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011). Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (dostęp: 6 X 2017), s. 10–11.

¹⁰ *Fachkräftemangel in Deutschland, Statistiken, Prognosen und Lösungsansätze*, Deutscher Bundestag, nr WD 6-3000-111/11, s. 5–6, <https://www.bundestag.de/blob/410538/9c42e4bdc5becf91b8033c82979ec7e0/wd-6-111-11-pdf-data.pdf> (dostęp: 6 X 2017).

¹¹ *Ibidem*, s. 6.

siłę roboczą oraz ze względu na utrzymującą się w dłuższym czasie niższą od spodziewanej stopę imigracji¹² Niemcy muszą dokładać wszelkich starań, aby stać się dla potencjalnych pracowników krajem bardziej atrakcyjnym. Od powyższych obserwacji blisko już do kolejnego wniosku, a mianowicie, że niemiecka *kultura gościnności* została zaprzęgnięta do celów politycznych i ekonomicznych. Ma być bowiem w nowym kształcie praktycznym narzędziem służącym uatrakcyjnianiu niemieckiego rynku pracy. Tym samym, poprzez polityzację zagadnienia *Willkommenskultur*, korzyści miało odnieść państwo i jego gospodarka.

W tym kontekście warto przytoczyć komentarz Wolfganga Jockuscha – autora opublikowanego w „Biuletynie Niemieckim” artykułu pt. *Niemiecka Willkommenskultur. Refleksje nad debatą migracyjną*. Potwierdza on, że będąca wcześniej jedynie „modnym pojęciem” *kultura gościnności* została dopiero w ostatnich kilku latach włączona do niemieckiej debaty migracyjnej. Zwraca jednak uwagę, że włączenie to odbyło się w specyficznym kontekście. Zaznacza, że poprzez nadanie rangi *Willkommenskultur* Niemcy chcą w istocie dokonać „spóźnionej w oczach wielu przemiany z kraju, do którego imigruje się wbrew woli, a tylko z konieczności, w miejsce, gdzie panuje kultura przychylnego przyjmowania obcokrajowców”¹³. *Kulturę gościnności* w Niemczech należy więc zmienić, dostosować do dzisiejszych czasów i potrzeb. Przewartościowanie poglądów na temat przyjmowania obcokrajowców oznaczać ma rezygnację z myślenia jedynie o prawach i zakazach adresowanych do migrantów, a w większym stopniu refleksję nad tym, „co możemy uczynić, aby Niemcy stały się dla nich krajem jeszcze atrakcyjniejszym”¹⁴.

ISTOTA WILLKOMMENSKULTUR

Jak należy zatem rozumieć *kulturę gościnności* w Niemczech? Niewątpliwie istnieje jej strona symboliczna i emocjonalna. *Willkommenskultur* w tym ujęciu przejawiać się będzie w manifestowaniu solidarności z uchodźcami, wyrażaniu współczucia dla ich losu, w trosce czy zapraszającym geście. Sięga ona jednak dalej i głębiej, znacznie wykraczając poza granice jednostkowych zdarzeń i pojedynczych gestów. To zdecydowanie bardziej zestaw działań i cała paleta postaw, które odnoszą się nie tylko do jednostki, ale również do społeczeństwa oraz praktyk w obrębie struktur państwowych.

Tak właśnie – w sposób złożony i kompleksowy – *kulturę gościnności* definiuje prof. Friedrich Heckmann z Europejskiego Forum Studiów nad Migracją (*Europäisches Forum für Migrationsstudien* – efms). Uznaje on, że *Willkom-*

¹² *Ibidem*.

¹³ W. Jockusch, *Niemiecka Willkommenskultur. Refleksje nad debatą migracyjną*, „Biuletyn Niemiecki” 2013, nr 43, s. 3–4.

¹⁴ *Ibidem*, s. 4.

menskultur wyraża się „z jednej strony (...) w postawie otwartości i akceptacji wobec migrantów – i oczywiście wobec innych ludzi – z drugiej strony zaś oznacza praktyki w różnych organizacjach i instytucjonalnych kontekstach, w których usuwane są bariery integracji oraz znajdowane są drogi do społecznej inkluzji”¹⁵. W ujęciu Heckmanna działania te obejmują również tworzenie formalnoprawnych regulacji.

Zdaniem autora *Willkommenskultur* może objawiać się w wielu codziennych sytuacjach. Znajduje ona swój wyraz np. w udzielaniu przez emerytowanego urzędnika korepetycji dziecku imigrantów, w uprzejmym traktowaniu petentów w urzędzie ds. cudzoziemców, podczas ceremonii nadawania obywatelstwa, w przełamywaniu przez ludzi uprzedzeń, w organizacji festiwalu filmu tureckiego w jakimś mieście czy w reagowaniu na znieważanie obcokrajowców na tle rasowym¹⁶.

Podobne akcenty w definiowaniu *Willkommenskultur* stawia Joachim Kuroпка. Istotne w jej pojmowaniu jest w pierwszej kolejności uwzględnienie ludzkich postaw. W określeniu tym mieści się aspekt pozytywnego nastawienia do imigrantów ze strony mieszkańców kraju przyjmującego (wszyscy przybysze powinni być mile widziani). *Kultura gościnności* oznacza także ogół środków i działań (państwa), poprzez które wspierane są postawy otwartości i przychylności wobec wszystkich legalnie przebywających na jego terytorium obcokrajowców¹⁷.

Friedrich Heckmann proponuje ujmowanie *kultury gościnności* na kilku płaszczyznach: 1) jednostki, 2) relacji interpersonalnych, 3) organizacji i instytucji oraz 4) społeczeństwa jako całości.

Na poziomie jednostki *Willkommenskultur* oznacza otwarte, w jak największym stopniu pozbawione uprzedzeń nastawienie i sposób postępowania wobec ludzi reprezentujących inną niż własna narodowość, cechy wyglądu czy inną religię. W podejściu tym odrzucane są rasistowskie, etnocentryczne i natywistyczne poglądy. Ich wypieranie tworzy przestrzeń dla *kultury gościnności*¹⁸.

Skala stosunków interpersonalnych w odniesieniu do *Willkommenskultur* zamyka się w obszarze interakcji zachodzących między dwiema osobami lub małymi grupami ludzi. W tym układzie zakłada się zasadniczą otwartość i gotowość do podejmowania komunikacji, wchodzenia w równorzędne relacje, oferowania pomocy oraz niedyskryminowanie. Zdolność do wchodzenia w interakcje wyraża się również w potencjale umiejętności społecznych. Ich

¹⁵ F. Heckmann, *Was bedeutet „Willkommenskultur“?* Eröffnungsvortrag zur Auftaktveranstaltung des Programms „Vielfalt gefällt“ der Baden-Württemberg Stiftung und des Ministeriums für Integration, Stuttgart, 23 X 2012, s. 2.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ J. Kuroпка, *Über deutsche Willkommenskultur*, [w:] *„Wir schaffen das!“? Flucht, Zuwanderung, Migration*, red. W. Kürschner, J. Kuroпка, H. von Laer, Münster 2017, s. 27.

¹⁸ F. Heckmann, *op. cit.*, s. 3.

zastosowanie umożliwia przejście od potencjalnej gotowości do zawiązania rzeczywistej relacji¹⁹.

Na płaszczyźnie organizacji i instytucji *kultura gościnności* powinna oznaczać w pierwszej kolejności otwartość w procesie tworzenia regulacji i wzorców praktyk dotyczących nabywania przynależności społecznej i rozwoju w jej ramach nowych członków. Jak zaznaczył profesor F. Heckmann, sama otwartość w tym zakresie może nie przynosić spodziewanych efektów. Zalecił zatem podejmowanie wszelkich działań pobudzających aktywność, np. zmierzających do zwiększenia udziału migrantów w strukturach partii politycznych czy stowarzyszeń. *Willkommenskultur* w administracji publicznej przejawiać się będzie w otwartej dla nowo przybyłych możliwości zatrudnienia w jej strukturach oraz takie świadczenie usług administracyjnych, które zorientowane będzie na potrzeby nowej klienteli. Ważne są przy tym dostosowane do oczekiwań formy komunikacji z przybyszami zwłaszcza tych instytucji, które mają bezpośrednio do czynienia z imigrantami (np. urzędy ds. cudzoziemców). Na płaszczyźnie organizacji i instytucji istotna jest zasada niedyskryminowania. Oznacza ona w praktyce, że nie tylko formalne zasady (np. statuty organizacji), ale również ich działania nie będą ograniczać praw i przywilejów uchodźców, imigrantów czy innych nowo przybyłych członków społeczności²⁰.

Według F. Heckmanna podstawowym elementem i założeniem *Willkommenskultur* na poziomie społeczeństwa jako całości jest występująca w nim świadomość i uznanie się za społeczeństwo kraju migracyjnego. Bez powszechnego zrozumienia dla tych procesów trudno jest, zdaniem autora, założyć, że przybysze będą czuć się akceptowani i mile widziani. Z drugiej strony w społeczeństwie kraju przyjmującego powinno panować przekonanie, że imigracją odpowiednio się zarządza i że przebiega ona w sposób kontrolowany. Uznanie państwa za migracyjne nie może ponadto pozostać pustym hasłem. Status ten powinien przejawiać się w sprawiedliwych i zrozumiałych warunkach wjazdu i pobytu, a następnie w dostępie do rynku pracy oraz do materialnych i socjalnych świadczeń na rzecz pojedynczych osób i rodzin. Autor zaznacza również, że w otwartym i przejawiającym *Willkommenskultur* społeczeństwie powinno się znaleźć miejsce dla kultury ludności napływowej. Dostęp do niej i możliwość jej kultywowania pozwoli imigrantom na lepsze i pełniejsze zadowolenie się w nowym kraju²¹.

Kultura gościnności na płaszczyźnie społeczeństwa jako całości wymaga, według F. Heckmanna, czegoś więcej niż świadomości i zrozumienia dla jego migracyjnego charakteru. Zmianie i przedefiniowaniu ulec musi również samo pojmowanie narodu. „My” w *Willkommenskultur* ma oznaczać nie tylko

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 3–4.

²¹ *Ibidem*.

tych, którzy mają niemieckich rodziców. „Nami”, a więc członkami narodu, mogą być również osoby o innych pochodzeniu. Zgodnie z tym założeniem czarnoskóry piłkarz może grać w narodowej drużynie piłki nożnej, a islam – jak stwierdził minister Wolfgang Schäuble – może być częścią (tożsamości) Niemiec²².

Koncepcję profesora F. Heckmanna proponuję poszerzyć o jeszcze jeden poziom rozpatrywania *kultury gościnności*, a mianowicie o płaszczyznę polityczną, zarówno na poziomie debaty, jak i partycypacji (w życiu politycznym). Należy do niej w moim przekonaniu dołączyć zawarty we wcześniejszych rozważaniach aspekt zwiększenia udziału migrantów w strukturach partii i innych organizacji o profilu politycznym. *Willkommenskultur* powinna przejawiać się w pierwszej kolejności w umożliwianiu przybyłym do Niemiec cudzoziemcom aktywnego udziału w polityce oraz otwieraniu im ścieżek politycznej kariery.

W RFN znane są wprawdzie przypadki osób ze środowisk migracyjnych (jak pochodzący z Wietnamu były przewodniczący FDP Philipp Rösler czy syn tureckich imigrantów, współprzewodniczący Sojuszu 90/Zielonych – Cem Özdemir), które osiągnęły wysoką pozycję w hierarchii politycznej. Są to jednak politycy z tzw. „tłem migracyjnym”, osoby mieszkające od dawna lub urodzone w Niemczech i doskonale zintegrowane ze społeczeństwem.

KULTURA GOŚCINNOŚCI, KTÓRA DZIELI

Wywodząca się od gościnności i udzielania gościny *Willkommenskultur* wyraża się współcześnie w postawie otwartości i akceptacji w odniesieniu do migrantów. Oznaczać będzie także wszelkie środki i działania systemowe, służące usuwaniu barier integracji oraz znajdowaniu dróg do społecznej inkluzji.

W niemieckim środowisku politycznym na próżno jednak doszukiwać się zgodności w ocenie *Willkommenskultur*. Niektóre partie negują jej potrzebę, krytykując postawę otwartości w stosunku do imigrantów. Sprzeciw wobec niej manifestują zwłaszcza członkowie i wyborcy powstałej w 2013 r. Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*, AfD). Masowy napływ uchodźców i przejawiana w Niemczech *kultura gościnności* – paradoksalnie – przyczyniły się do wzrostu popularności AfD. Głównym profilem partii był początkowo eurosceptycyzm, a hasłem przewodnim – porzucenie przez RFN wspólnej europejskiej waluty oraz usunięcie Grecji ze strefy euro. W wyborach do Bundestagu z 22 września 2013 r. ugrupowanie nie osiągnęło jeszcze celu, jakim była reprezentacja w parlamencie. Uzyskanie 4,7% głosów wyborczych było jednak sygnałem, że po prawej stronie sceny politycznej rośnie w siłę

²² Schaeuble: *To fakt, że islam jest częścią Niemiec*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1045669,schaeuble-to-fakt-ze-islam-jest-czescia-niemiec.html> (dostęp: 9 X 2017).

formacja, która może okazać się poważną konkurencją w partyjnej rywalizacji o poparcie społeczne²³.

Liczącym się przeciwnikiem AfD stała się już w 2014 r. Zanotowała wówczas korzystne wyniki wyborcze w Saksonii (9,7%), Brandenburgii (12,2%) i Turynгии (10,6%). W 2015 r. Alternatywa wprowadziła swoich przedstawicieli także do parlamentów krajowych (*Bürgerschaften*): Hamburga (w lutym) oraz Bremy (w maju), zdobywając odpowiednio 6,1% oraz 5,5% głosów poparcia²⁴.

Pod wpływem kryzysu migracyjnego partia zmodyfikowała swój program, osadzając się jeszcze wyraźniej na pozycjach skrajnie prawicowych. Głównym założeniem programowym stał się sprzeciw wobec napływającej do Niemiec fali uchodźców oraz brak zgody na realizowaną w tym zakresie politykę rządu Angeli Merkel. Taki punkt widzenia stanowił w istocie krytykę i negację niemieckiej *kultury gościnności*, łączonej ze zgodą władz na otwieranie granic dla imigrantów. Ekstremalnym przykładem negatywnego stosunku AfD do *Willkommenskultur* były słowa przewodniczącej partii, wypowiedziane w styczniu 2016 r. Frauke Petry stwierdziła wówczas, że w celu przywrócenia porządku na granicy niemieccy policjanci powinni w razie konieczności używać w stosunku do imigrantów broni palnej²⁵.

Alternatywa dla Niemiec odniosła kolejny, tym razem spektakularny sukces w 2016 r. Wówczas to w wyborach krajowych w Saksonii-Anhalt zdobyła aż 24,3% głosów poparcia, stając się drugą, po CDU, siłą polityczną w tym wschodniemieckim landzie²⁶.

PROBLEM IMIGRACJI W KAMPANII WYBORCZEJ W 2017 R.

Atmosfera, w której przebiegała kampania przed wrześniowymi wyborami do Bundestagu, była wyjątkowo napięta. Jej sprawcą była głównie wspomniana AfD i jej zwolennicy, którzy podczas spotkań wyborczych A. Merkel regularnie wygwizdywali ją i obrażali. Przedstawiciele Alternatywy dla Niemiec zarzucali niemieckiej kanclerz nieliczenie się z niemieckimi interesami, wspieranie idei społeczeństwa wielokulturowego, posądzając ją nawet o zdradę narodową.

W krytyczne tony uderzali nie tylko ultranacjoniści, ale także przedstawiciele CSU i FDP. Bawarczycy oskarżyli panią kanclerz, że otwierając na

²³ Por. A. Häusler, R. Roeser, *Die »Alternative für Deutschland« – eine Antwort auf die rechtspopulistische Lücke?*, [w:] *Strategien der extremen Rechten : Hintergründe – Analysen – Antworten*, red. S. Braun, A. Geisler, M. Gerster, Wiesbaden 2016, s. 109–110.

²⁴ F. Decker, V. Neu, *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden 2018, s. 164.

²⁵ *AfD will Flüchtlinge notfalls mit Waffengewalt stoppen*, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/frauke-petry-afd-grenzschutz-auf-fluechtlinge-schiessen> (dostęp: 20 XII 2017).

²⁶ S. Pickel, *Nichts als Frust und Angst vor der Zukunft? Warum die AfD nicht nur in Sachsen-Anhalt so erfolgreich ist*, [w:] *Regieren in der Einwanderungsgesellschaft: Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung*, red. Ch. Bieber et al., Wiesbaden 2017, s. 100–101.

początku września 2015 r. niemieckie granice dla uchodźców, spowodowała ich niekontrolowany napływ do Niemiec. CSU żądała wówczas bardziej zdecydowanych działań, których celem miało być zahamowanie masowej imigracji. O skali niezadowolenia władz w Monachium z polityki A. Merkel świadczył fakt, że zagroziły one złożeniem skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zaniedbania przez rząd w Berlinie obowiązku ochrony terytorium państwa²⁷. Przewodniczący partii Horst Seehofer dawał w tym czasie do zrozumienia, że jeśli kanclerz nie skoryguje polityki imigracyjnej, drogi CDU i CSU mogą się rozjeść.

Politykę rządu federalnego wobec uchodźców krytykował również przewodniczący FDP Christian Lindner, uznając ją za chaotyczną i nieskoordynowaną. Jego zdaniem powinna być ona ukierunkowana w większym stopniu na pozyskiwanie wykwalifikowanej siły roboczej. Wskazał na konieczność przyjęcia nowej ustawy imigracyjnej, która wprowadzałaby system punktowy regulujący, kto może przyjechać do Niemiec. W dyskusji na temat celowości deportowania osób, których wnioski o azyl został odrzucony, FDP zajęła jednoznaczne stanowisko: z kraju należy konsekwentnie wydalac tych, którzy nie mają prawa pobytu²⁸.

SPD, Zieloni, Lewica i FDP opowiadały się przeciwko ustaleniu limitu określającego, jaką liczbę uchodźców co roku mogą przyjąć Niemcy. Dwie pierwsze partie postulowały również przywrócenie od marca 2018 r. przywileju sprowadzenia najbliższej rodziny przez wnioskujących o azyl, którzy mają zapewnioną jedynie ochronę subsydiarną. Punkt ten nie został natomiast zawarty we wspólnym programie wyborczym chadecji²⁹.

Poza CDU znacznej presji w czasie kampanii wyborczej została poddana także SPD. Dochodziło nawet do skrajnych przypadków, jak pogrożki telefoniczne kierowane do ministra spraw zagranicznych Sigmaro Gabriela czy podpalenie dwóch aut socjaldemokratycznej deputowanej do Bundestagu Michelle Müntefering³⁰. Atmosferę podgrzewał z zagranicy również prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan, który apelował do mieszkających w Niemczech Turków o niegłosowanie na CDU, SPD i Zielonych³¹.

²⁷ *Seehofer droht Merkel mit Verfassungsklage*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-droht-angela-merkel-mit-verfassungsklage-a-1057085.html> (dostęp: 23 VIII 2017).

²⁸ *Wahlprogramme im Vergleich*, https://www.tagesschau.de/inland/btw17/programmvergleich/programmvergleich-fluechtlinge-101~_origin-fcb25c31-13e0-423e-976c-5a3b74276df6.html (dostęp: 30 X 2017).

²⁹ M. Bierbach, *Wybory w Niemczech: Co partie mówią o polityce migracyjnej?*, <http://www.dw.com/pl/wybory-w-niemczech-co-partie-m%C3%B3wi%C4%85-o-polityce-migracyjnej/a-40653412> (dostęp: 2 XI 2017).

³⁰ M. Kokot, *Erdogan mówi Turkom żyjącym w Niemczech, by nie głosowali na Merkel ani Schulza*, „Gazeta Wyborcza”, 21 VIII 2017.

³¹ T. Maron, *Anschlag auf Autos und ein Drohanruf*, „Stuttgarter Zeitung”, 22 VIII 2017.

WYNIKI WYBORÓW DO BUNDESTAGU W 2017 R.

Rezultat wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. uznać można z jednej strony za spodziewany, z drugiej zaś – biorąc pod uwagę wyniki poszczególnych partii – za zaskakujący. Pierwszą siłą parlamentarną pozostali chadecy z CDU i CSU, którzy łącznie uzyskali 32,9% głosów. Klęskę poniosła współrządząca dotychczas państwem SPD. O skali porażki socjaldemokratów świadczy najniższy wynik wyborczy od 1949 r. (20,5%). Do łask niemieckich wyborców powróciła FDP, która po czterech latach nieobecności w ławach parlamentarnych uzyskała wynik 10,7% głosów wyborczych. Kolejne miejsca zajęły partie: Lewica (9,2%) oraz Sojusz 90/Zieloni (8,9%)³².

W nowej kadencji Bundestagu licznie reprezentowanym ugrupowaniem jest Alternatywa dla Niemiec, która z wynikiem 12,6% uplasowała się na trzecim miejscu. Rezultat ten oznacza, że ta skrajnie prawicowa partia uzyskała w parlamencie aż 94 mandaty³³. Należy się spodziewać, że niesiona na fali popularności, odtąd mówiąca donioślejszym głosem i bardziej wpływowa AfD, wzmocni swoją antyimigracyjną retorykę. Niepokojące jest zwłaszcza wysokie poparcie dla ugrupowania we wschodnich Niemczech, gdzie (paradoksalnie) uchodźców i innych „obcych” jest znacznie mniej niż na Zachodzie. Wymowne w tym kontekście są dane pochodzące z saksońskiego okręgu wyborczego Obszar podmiejski Chemnitz – powiat Erzgebirgskreis II (*Chemnitzer Umland – Erzgebirgskreis II*), w którym notuje się najniższy w RFN odsetek obcokrajowców (mieszkańcy z niemieckim obywatelstwem stanowią w nim 98,8% ogółu mieszkańców). W okręgu tym wygrała wprawdzie CDU z wynikiem 30,6%, jednak drugie miejsce zajęła AfD – 26,8%³⁴. O skali poparcia dla Alternatywy dla Niemiec w Saksonii świadczy fakt, że 24 września 2017 r. z wynikiem 27% zdobyła o 0,1% głosów wyborczych więcej niż CDU. W skali ogólnoniemieckiej obie siostrzane partie chadecckie straciły na rzecz Alternatywy aż ok. milion wyborców³⁵.

CO DALEJ PO WYBORACH?

Po wyborach do Bundestagu z września 2017 r. CDU – partia, która odniosła w nich „pyrrusowe zwycięstwo” – podjęła rozmowy sondażowe z ugrupowaniami, które mogłyby współtworzyć przyszłą koalicję rządową. Z grona tego już na

³² *Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis*, https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html (dostęp: 6 I 2018).

³³ Zob. T. Breyer-Mayländer, *Ein Quantum Wahrheit: Postfaktischer Populismus als Herausforderung für unsere repräsentative Demokratie*, Norderstedt 2017, s. 203.

³⁴ Zob. *Bundestagswahl 2017. 163: Chemnitzer Umland – Erzgebirgskreis II*, <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99/land-14/wahlkreis-163.html> (dostęp: 3 I 2018).

³⁵ *Merkel-Enttäuschung und Nichtwähler machen die AfD stark*, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/wahlverhalten-bundestagswahl-wahlbeteiligung-waehlerwanderung> (dostęp: 8 I 2018).

wstępie wykluczyła się SPD, która zadeklarowała przejście do opozycji. Negocjacje w sprawie utworzenia gabinetu zainicjowano wobec tego z FDP i Zielonymi.

Zanim do nich doszło, partia Angeli Merkel musiała porozumieć się w sprawach polityki imigracyjnej z siostrzaną CSU. Dla Bawarczyków niezwykle istotną kwestią było ustalenie tzw. maksymalnej rocznej liczby osób przyjmowanych przez Niemcy ze względów humanitarnych (w debacie publicznej zwanej *Obergrenze*). Zgoda na limit, określenie go na poziomie 200 tys. osób rocznie i uznanie go za wspólny postulat chadeków w dalszych rozmowach koalicyjnych, było bez wątpienia dużym sukcesem przewodniczącego H. Seehofera, a jednocześnie ustępstwem ze strony kanclerz, która na wskazanie górnej granicy nie zgadzała się przez ponad dwa lata³⁶.

Problematyka napływu uchodźców towarzyszyła również rozmowom sondażowym, które miały doprowadzić do zawarcia tzw. *koalicji jamajskiej* (CDU/CSU z Zielonymi i FDP). Wiele wskazywało na to, że negocjacje te zakończą się powodzeniem. Ostatecznie jednak potencjalni koalicjanci nie byli w stanie porozumieć się w kluczowej kwestii imigracji. Chadeacy twardo obstawali przy wynegocjowanym między sobą limicie 200 tys. przyjmowanych rocznie osób. Odmienny pogląd przedstawili Zieloni, którzy opowiadali się za zniesieniem obowiązujących do marca 2018 r. ograniczeń dotyczących łączenia rodzin uchodźców. Sztywne, negatywne stanowisko w tej kwestii zaprezentowali ostatecznie nie negocjatorzy z CDU i CSU, lecz liberałowie z FDP. I to oni, ku zaskoczeniu opinii publicznej, nie widząc szans na porozumienie, zerwali rozmowy sondażowe³⁷.

Po ich fiasku do negocjacji z chadekami przystąpiła SPD. Zawarcie kolejnej *wielkiej koalicji* jest z punktu widzenia partii A. Merkel najbardziej racjonalnym i oczekiwanym rozwiązaniem. Do innych pomysłów na wyjście z politycznego impasu – scenariusza przyspieszonych wyborów czy powołania rządu mniejszościowego – CDU i CSU odnosiły się z dużą rezerwą. Zdawano sobie bowiem sprawę, że ich realizacja nie gwarantowałaby ciągłości rządów bądź oznaczałaby działanie w warunkach politycznej niesamodzielności i zależności od partii opozycyjnych.

Jaki obraz Niemiec wyłania się po wyborach z 24 września 2017 r.? Czy należy liczyć się z kontynuacją, czy zmianą w niemieckiej polityce imigracyjnej? Jaka jest przyszłość *Willkommenskultur*? Zjednoczone Niemcy kojarzyły się dotychczas z państwem stabilnym, którego obywatele stronią od zmian, zwłaszcza tych gwałtownych. Ostatnie wybory nie przyniosły wprawdzie rewo-

³⁶ T. Vitzthum, *Das funktioniert nur, wenn sich die Flüchtlinge daran halten*, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article169433187/Das-funktioniert-nur-wenn-sich-die-Fluechtlinge-daran-halten.html> (dostęp: 28 XII 2017).

³⁷ *FDP stoppt Jamaika, Merkel: „Hätten Einigung erreichen können”*, <https://kurier.at/politik/ausland/jamaika-gescheitert-fdp-bricht-gespraech-ab/298.795.013> (dostęp: 8 I 2018).

lucji w układzie politycznym, ale przeobrażenia są aż nadto widoczne. Jednym z nich jest dołączenie do systemu partyjnego nowego relewantnego podmiotu – partii AfD. System nadal można nazwać wielopartyjnym z przewagą dwóch dużych ugrupowań (chadeków i socjaldemokratów), jednak dominacja ta została zmniejszona.

Należy zatem uznać, że choć podstawy systemowe zostały zachowane, układ sił politycznych w Niemczech uległ częściowej przynajmniej dekompozycji. Może dojść do dalszej radykalizacji społecznej³⁸, ponieważ AfD po wyborach zapewne nadal będzie podgrzewać nastroje i grać nutą nacjonalistyczną. Jej głos stał się bardziej donośny, ponieważ trybuną jej przedstawicieli są już nie tylko wiece uliczne, ale również mównica parlamentarna.

Alternatywa dla Niemiec to ugrupowanie żywiące się kryzysami, partia protestu, skrajnie prawicowa formacja polityczna, głosząca nierzadko bardzo radykalne hasła; wyrażająca m.in. dumę i pochwałę dla działań Wehrmachtu podczas II wojny światowej. Pomimo tak radykalnych poglądów, w zasadzie jako partia antysystemowa, obecna jest w 14 z 16 parlamentów krajowych w Niemczech. Swą populistyczną retoryką, mając coraz większą liczbę zwolenników, może przyczynić się do poważniejszej zmiany krajobrazu politycznego i społecznego w Republice Federalnej.

Można przypuszczać, że CDU, chcąc zneutralizować i zmniejszyć wpływy skrajnie prawicowej AfD, przejmie część jej politycznych postulatów. Jeśli scenariusz ten będzie realizowany, chadecy mogą zechcieć znacznie ograniczyć napływ uchodźców i przyspieszyć procedury wydalania osób, którym odmówiono azylu. Działania w tym zakresie zostały w zasadzie podjęte już w 2016 r. Do krajów pochodzenia odesłano wtedy ponad 80 tys. niedoszłych azylantów. Osób do wydalenia jest znacznie więcej – tylko w 2016 r. z ok. 700 tys. wniosków azylowych prawie 300 tys. odrzucono³⁹. W mediach pojawiły się wówczas głosy, iż *kultura gościnności* zamienia się w Niemczech w *kulturę wypychania*.

³⁸ Za przyczyny obserwowanej w Niemczech radykalizacji nastrojów społecznych i aktywizacji sił prawicowych uznaje się masową imigrację do RFN z państw pozaeuropejskich, lęk przed atakami terrorystycznymi oraz poczucie zagrożenia ze strony nieidentyfikujących się z zasadami współżycia społecznego osobami z „tłem imigracyjnym”. Przejawem owej radykalizacji jest m.in. deficyt zaufania do instytucji państwowych i obecnych w Bundestagu „partii głównego nurtu” oraz uleganie retoryce ugrupowań antysystemowych oraz prawicowo-populistycznych ruchów społecznych (np. PEGIDY czy Bürger in Wut). Nastroje prawicowo-ekstremistyczne wyrażają się także w głoszeniu nacjonalistycznych haseł, gloryfikowaniu niemieckiej kultury oraz w przekonaniu, że tożsamość narodowa Niemców jest zagrożona. Zob. szerzej: I. Janicka, *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3, s. 145-150.

³⁹ A. Pawlak, *Niemcy: jak kultura powitania zamienia się w kulturę wypychania*, dostęp: <http://www.dw.com/pl/niemcy-jak-kultura-powitania-zamienia-si%C4%99-w-kultur%C4%99-wypychania/a-37622997> (dostęp: 29 X 2017).

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym jest *kultura gościnności* oraz jaką rolę hasło to pełni w niemieckiej debacie publicznej. *Willkommenskultur* przejawia się w postawie otwartości i akceptacji wobec migrantów. Pojęcie to obejmuje również ogół środków i działań systemowych, które służą usuwaniu barier integracji oraz znajdowaniu dróg do społecznej inkluzji. W Niemczech kultura ta z nową siłą ujawniła się zwłaszcza w czasie eskalacji kryzysu migracyjnego we wrześniu 2015 r. Do języka politycznej i ekonomicznej debaty w RFN określenie *Willkommenskultur* trafiło stosunkowo niedawno. Do jego upowszechnienia przyczyniła się m.in. prognoza Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych z 2011 r., w której zwrócono uwagę na przewidywany w najbliższej przyszłości niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. *Kultura gościnności* miała stać się odtąd jednym z argumentów mających uatrakcyjnić niemiecki rynek pracy w oczach potencjalnych pracowników z zagranicy. *Willkommenskultur* nie jest w Republice Federalnej postawą powszechnie akceptowaną. Rozbieżności w jej ocenie oraz odmienny stosunek do problemu imigracji ujawniła m.in. kampania przed zaplanowanymi na 24 września 2017 r. wyborami do Bundestagu. Szczególnie krytyczny punkt widzenia w tych punktach debaty publicznej zaprezentowała Alternatywa dla Niemiec. Jej przedstawiciele i zwolennicy zarzucali kanclerz Angeli Merkel nieliczenie się z niemieckimi interesami. Taki punkt widzenia stanowił w istocie krytykę niemieckiej *kultury gościnności*, łączonej ze zgodą władz na otwieranie granic dla imigrantów. Zdecydowanych działań, zmierzających do powstrzymania napływu przybyszów (głównie) z Bliskiego Wschodu i Afryki, domagała się także bawarska CSU. Liberalna FDP skoncentrowała się na krytyce polityki imigracyjnej, uznając ją za chaotyczną i nieskoordynowaną. Zdaniem przewodniczącego partii Christiana Lindnera powinna być ona w większym stopniu zorientowana na pozyskiwanie wykwalifikowanej siły roboczej. Jednocześnie SPD, Zieloni, Lewica i FDP opowiadały się przeciwko ustalaniu górnych limitów, określających liczbę uchodźców, którzy w skali roku mogliby przybyć do Niemiec. Wybory parlamentarne wygrali ostatecznie chadecy z CDU i CSU, którzy łącznie uzyskali 32,9% głosów. Najgorszy wynik wyborczy od 1949 r. zanotowała SPD (20,5%). Do Bundestagu po czterech latach przerwy powróciła FDP (10,7%). Kolejne miejsca zajęły partie: Lewica (9,2%) oraz Sojusz 90/Zieloni (8,9%). Populistyczna i nacjonalistyczna AfD osiągnęła wynik 12,6% głosów. Prowadzone po wyborach tzw. *rozmowy sondażowe* między CDU/CSU oraz FDP i Zielonymi nie doprowadziły do utworzenia koalicji rządowej. Na ich faski zaważyła m.in. rozbieżność zdań w sprawach polityki imigracyjnej (np. ustalenia maksymalnej rocznej liczby przyjmowanych osób czy ograniczeń dotyczących łączenia rodzin uchodźców).

SUMMARY

Welcoming Culture and Aspects of Migration in the German Public Debate before and after the 2017 German Federal Election. The purpose of this article is to answer the question – what is the *Welcoming Culture* and what role does this slogan play in the German public debate. The essence of the *Willkommenskultur* is an open and accepting attitude towards immigrants. It is also comprised of all systemic means and actions whose sole purpose is to remove barriers and to integrate migrants. In September 2015 Germany applied this approach while dealing with the escalation of a migrant crisis. The idea of the *Willkommenskultur* in German public debate is relatively new. In 2011, the Federal Ministry of Labor and Social Affairs published a grim forecast of Germany's economy due to a skilled labor shortage. Since then the approach of the Welcoming Culture was designed to attract foreigners who would fill this gap. The concept of Welcoming Culture is not commonly accepted in the Republic of Germany. The German federal election in 2017 was notable for differences in assessment and evaluation of the migration impact. Particularly Alternative for Germany (AfD) was its loudest critic during the public debate. The representatives of this movement accused Angela Merkel of betraying German interests. It was a clear protest against the tradition of *Willkommenskultur* and a policy of open borders. The critics of the immigration policy was also coming from other political parties. The Christian Social Union (CSU) demanded action to restrain the flow of refugees especially from the Middle East and Africa. Free Democratic Party (FDP) deemed the immigration policy as chaotic and uncoordinated. The leader of FDP, Christian Lindner, stressed the need to create a preference for skilled labor. At the same time the Social Democratic Party of Germany (SPD), The Greens, The Left, and FDP called against the annual quotas for refugees. The German federal election of 2017 was won by Christian Democratic Union (CDU) and CSU. Both parties together amassed 32.9% of votes. SPD received 20.5% votes (the worst result since 1949). FDP with the score of 10.7% votes came back to Bundestag after a 4 year absence. The Left received 9.2% votes and The Alliance 90/The Greens 8.9%. AfD with its populist and nationalist platform won 12.6% of the votes. Coalition talks between CDU/CSU, FDP, and The Greens did not result in the formation of a new government. The differences responsible for that failure stemmed from their discrepant views on immigration policy (particularly about quotas and family reunion programs).

Słowa kluczowe: Niemcy, kultura gościnności, polityka imigracyjna, kryzys migracyjny, uchodźcy, wybory do Bundestagu.

Key words: Germany, welcoming culture, immigration policy, the migrant crisis, refugees, German federal election.

BEATA MOŁO

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

POLITYKA ENERGETYCZNA W PROGRAMACH WYBORCZYCH PARTII POLITYCZNYCH W 2017 R. – KONTYNUACJA CZY ZMIANA?

WSTĘP

Partie polityczne są istotnym czynnikiem kształtowania systemu politycznego i sprawowania władzy w Niemczech, przy czym ich oddziaływanie na politykę energetyczną jest pośrednie. Wprawdzie stanowiska głównych partii politycznych różnią się zwykle w akcentowaniu poszczególnych elementów polityki energetycznej, niemniej jednak pozostają zgodne odnośnie do jej głównych celów: ochrony środowiska, konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw. Preferencje partii rządzących stanowią ważną determinantę polityki energetycznej, przy czym rząd federalny, który w ramach istniejącego układu sił politycznych w Bundestagu jest w stanie przeforsować określone decyzje, musi uwzględniać oczekiwania różnych grup interesów, dominujące nastroje społeczne, zwłaszcza przed wyborami do Bundestagu i parlamentów krajowych, jak również zróżnicowane oceny i prognozy ekspertów. W związku z powyższym istotne znaczenie ma kwestia koordynacji działań podejmowanych na polu polityki energetycznej na różnych szczeblach, zwłaszcza federacja – kraje związkowe, i wymóg transponowania regulacji unijnych do ustawodawstwa wewnętrznego.

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie stanowisk głównych partii politycznych (CDU/CSU, FDP, Lewica, Sojusz 90/Zieloni, SPD, AfD) wobec polityki energetycznej, zawartych w programach wyborczych w 2017 r. z uwzględnieniem niektórych aspektów związanych z realizacją założeń i celów polityki energetycznej przez Wielką Koalicję (CDU/CSU/SPD) w latach 2013–2017. Pozwoli to na ukazanie, w jakim stopniu partie realizowały zapisy programów wyborczych, jak również które postulaty i plany w odniesieniu do polityki energetycznej, zawarte w programach wyborczych z 2013 r., znalazły się także w programach wyborczych z 2017 r. W opracowaniu uwzględniono

też kwestię polityki energetycznej w negocjacjach sondujących tzw. koalicji jamajskiej. Analiza opiera się na dostępnych źródłach, literaturze przedmiotu i badaniach własnych autorki.

POLITYKA ENERGETYCZNA NIEMIEC W LATACH 2013–2017
– PROGRAMY WYBORCZE GŁÓWNYCH PARTII POLITYCZNYCH I CELE
RZĄDU KOALICJI CDU/CSU/SPD

Programy wyborcze głównych partii politycznych w 2013 r. w części poświęconej polityce energetycznej zdominowane były przez problemy transformacji energetycznej (*Energiewende*). Dla wszystkich partii – CDU, CSU, FDP, SPD, Lewica, Sojusz 90/Zieloni – transformacja energetyczna to nie tylko proces przebudowy systemu zaopatrzenia energetycznego, lecz również integralny element modernizacji gospodarki narodowej¹.

Energiewende, tj. realizacja koncepcji systemu zaopatrzenia energetycznego w Niemczech, która bazuje na odnawialnych źródłach energii, przewiduje rezygnację z użytkowania energii jądrowej do 2022 r., wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej do 80% w 2050 r. oraz w zużyciu energii końcowej brutto do 18% w 2020 r., 30% do 2030 r., 45% do 2040 r. i 60% do 2050 r. Wykorzystywanie rodzimych nośników energii ma zredukować zależność Niemiec od importu paliw kopalnych (zwłaszcza gazu ziemnego i ropy naftowej), jak również wykorzystywanie węgla – najbardziej emisyjnego surowca energetycznego, co nie pozostaje bez wpływu na osiągnięcie przez Niemcy celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% wobec poziomu z 1990 r. i o 80–95% do 2050 r. Kolejnym filarem transformacji energetycznej jest wzrost efektywności energetycznej. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez redukcję zapotrzebowania na ciepło w budynkach o 20% do 2020 r. i redukcję zapotrzebowania na energię pierwotną o 80% do 2050 r. Ponadto ważnymi celami jest obniżenie zużycia energii pierwotnej o 20% do 2020 r. i o 50% do 2050 r. wobec poziomu z roku 2008 (wydajność energii powinna rosnać o 2,1% rocznie w stosunku do końcowego zużycia energii), jak również redukcja zużycia energii elektrycznej do 2020 r. o 10% i do 2050 r. o 25% wobec poziomu z roku 2008².

Proces transformacji energetycznej napotykał trudności natury technicznej, ekonomicznej i prawnej oraz wywołuje spory i kontrowersje na linii rząd fede-

¹ Szerzej: B. Molo, *Polityka energetyczna w programach wyborczych partii politycznych*, [w:] *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Aktorzy, zagadnienia i wyzwania*, red. A. Kruk, M. Sus, Wrocław 2013, s. 297–318.

² *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, Bundesregierung, Berlin 2010, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 22 XII 2017).

ralny – kraje związkowe, a także między poszczególnymi krajami związkowymi. Stąd też konieczność odniesienia się głównych partii politycznych do powyższych problemów i określone postulaty zawarte w programach wyborczych w 2013 r. dotyczące takich kwestii, jak koordynacja działań podejmowanych przez poszczególne ogniwa mechanizmu decyzyjnego na poziomie federacji, obciążenia finansowe związane z wdrażaniem transformacji energetycznej, w tym koszty systemu wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii (wzrost cen za energię elektryczną dla odbiorców indywidualnych z powodu rosnących kosztów wsparcia odnawialnych źródeł energii) i jej wkład do zaopatrzenia energetycznego, postępy w rozbudowie sieci przesyłowej, niezbędnej do transportu energii elektrycznej na duże odległości, wybór lokalizacji głębokiego składowiska wypalonego paliwa jądowego, wykorzystania metody szczelinowania (*fracking*) w procesie pozyskiwania gazu niekonwencjonalnego i zastosowanie środków służących zwiększeniu efektywności energetycznej. Równie problematyczna stała się kwestia budowy nowych elektrowni konwencjonalnych z powodu postulowania przez niektóre partie zaprzestania wykorzystania paliw stałych do produkcji energii elektrycznej. Lewica opowiadała się za odejściem od wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej i przeforsowaniem ustawy zakazującej budowy nowych elektrowni węglowych. Ostatnia elektrownia węglowa powinna zostać wyłączona najpóźniej w 2040 r. Również Zieloni opowiadali się za wycofaniem się z eksploatacji węgla do 2030 r. i zamierzali przyspieszyć transformację energetyczną. Stąd też jako główny cel określili wytwarzanie energii elektrycznej do 2030 r. w 100% ze źródeł odnawialnych. Przy czym w odniesieniu do budynków i ciepła cel należałoby osiągnąć w 2040 r. Lukę w produkcji energii elektrycznej z niestabilnych źródeł powinny wypełnić magazyny energii i wysoko efektywne elektrownie gazowe. Lewica postulowała wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej do 50% do 2020 r., a energii cieplej do 20% oraz wzmocnienie roli przedsiębiorstw miejskich (*Stadtwerke*) i spółdzielni w produkcji energii elektrycznej i ciepła³.

Stanowiska partii politycznych różniły się odnośnie do przyszłego kształtu mieszanki energetycznej – od oparcia w 100% na odnawialnych źródłach

³ CDU/CSU, *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017*, http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/cdu_regierungsprogramm_2013-2017.pdf (dostęp: 10 XII 2017); FDP, *Damit Deutschland stark bleibt. Nur mit uns, Bürgerprogramm 2013*, http://www.fdp.de/files/565/B_rgerprogramm_A5_Online-Fassung.pdf (dostęp: 10 XII 2017); Die Linke, *100% Sozial, Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2013*, <http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013.pdf> (dostęp: 10 XII 2017); SPD, *Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017*, http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (dostęp: 10 XII 2017); Bündnis'90/Grüne, *Zeit für den Grünen Wandel. Teilhaben, Einmischen, Zukunft schaffen, Bundestagswahlprogramm 2013*, http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruenes-Bundestagswahlprogramm-2013.pdf (dostęp: 10 XII 2017).

energii (Zieloni) po zróżnicowaną strukturę zużycia energii pierwotnej (CDU, CSU, FDP, SPD – elektrownie węglowe i gazowe jako technologia przejściowa), przy istotnym ograniczeniu, względnie wykluczeniu, podziemnego składowania dwutlenku węgla (*carbon capture and storage*, CCS) (Zieloni) i eksploatacji gazu niekonwencjonalnego (CDU i CSU), partie nie wypowiedziały się jednoznacznie przeciw stosowaniu metody szczelinowania; Zieloni pozostali krytyczni wobec tej metody i żądali wprowadzenia moratorium⁴.

CDU/CSU opowiadała się za utrzymaniem zwolnień dla energochłonnych przedsiębiorstw przy opodatkowaniu energii elektrycznej i poborze opłaty za doprowadzenie prądu do sieci, co było konieczne – w ocenie partii – dla zachowania konkurencyjności niemieckiego przemysłu na rynkach międzynarodowych i ochrony miejsc pracy. Podobnie Wolni Demokraci bronili zwolnień od dopłaty do odnawialnych źródeł energii (*EEG-Umlage*), opłat sieciowych (*Netzentgelte*) i podatku od energii elektrycznej (*Stromsteuer*) dla energochłonnego przemysłu. Natomiast Lewica postulowała zniesienie nieuzasadnionych rabatów dla przemysłu przy podatku ekologicznym, opłatach za podłączenie do sieci i dopłaty do odnawialnych źródeł energii. Z kolei Zieloni zamierzali ograniczyć subwencje tylko do tych przedsiębiorstw, które faktycznie uczestniczą w konkurencji międzynarodowej i mogą wykazać się działaniami na rzecz wzrostu efektywności energetycznej⁵.

Chadecy zapowiadali utrzymanie w mocy zasadniczych zapisów ustawy o odnawialnych źródłach energii (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*, EEG) i stworzenie stabilnych warunków prawnych dla rozwoju energetyki odnawialnej. Długofalowym celem jest bowiem osiągnięcie konkurencyjnych cen za energię odnawialną, tak aby mogła ona utrzymać się na rynku bez pomocy państwa. FDP postulowała reformę ustawy EEG, której istota sprowadzała się do kształtowania mechanizmów rynkowych w sektorze energii. Partia proponowała niższe opodatkowanie kosztów energii elektrycznej, nieznaczną opłatę za doprowadzenie prądu do sieci przesyłowej i ograniczenie wzrostu produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, co skutkowałoby obniżeniem kosztów transformacji energetycznej. Lewica opowiadała się za przyspieszeniem zdecentralizowanej transformacji energetycznej poprzez programy wsparcia dla gmin rozwijających własny system zaopatrzenia w energię, zobowiązanie dostawców energii do wprowadzenia podstawowej taryfy (*Sockeltarif*) zawierającej określony przydział energii elektrycznej w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, zróżnicowane ceny za energię elektryczną uzależnione od sytuacji socjalnej. Natomiast Sojusz 90/Zieloni opowiadali się za likwidacją specjalnych regulacji generujących koszty i równym podziałem obciążeń między odbiorcami energii. Natomiast SPD zamierzała zreformować

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

ustawę o odnawialnych źródłach energii w zakresie wsparcia jej rozwoju i sposobu kształtowania cen za energię elektryczną. To w powiązaniu ze wzrostem efektywności energetycznej i oszczędnością energii przesądzić miało – w ocenie socjaldemokratów – o powodzeniu transformacji energetycznej⁶.

Po wyborach do Bundestagu (22 września 2013 r.) i rozmowach sondujących utworzenie koalicji rządowej CDU/CSU i SPD 27 listopada 2013 r. zawarły porozumie koalicyjne. W dokumencie tym partie potwierdziły wolę konsekwentnego i planowego rozwijania zaopatrzenia energetycznego bez energii jądrowej i z systematycznie rosnącym udziałem odnawialnych źródeł energii⁷. Rozwój odnawialnych źródeł energii miał następować w ramach celów pośrednich, zapisanych w ustawie o odnawialnych źródłach energii: 40–45% w 2025 r. i 55–60% w 2035 r. W porozumieniu koalicyjnym zapisano zamiar zreformowania ustawy o odnawialnych źródłach energii, jak również potwierdzono cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% wobec poziomu z roku 1990. W odniesieniu do polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej partie poparły redukcję emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 40% do 2030 r. jako jeden z ważnych jej celów, obok rozbudowy odnawialnych źródeł energii i zwiększania efektywności energetycznej. Ponadto opowiedziały się za efektywnym systemem handlu uprawnieniami do emisji w UE (EU ETS), przy czym zmiany powinny nastąpić wówczas, gdy wyznaczone cele redukcji emisji gazów cieplarnianych nie będą zrealizowane. Według CDU/CSU/SPD w kontekście planowanego przez Komisję Europejską wycofania z rynku 900 mln certyfikatów (*backloading*) należało zapewnić, że będzie to tylko jednorazowa ingerencja w system i nie wpłynie niekorzystnie na konkurencyjność dotkniętych branż, a co za tym idzie – miejsca pracy w przemyśle⁸.

Koalicja zapowiedziała wzmocnienie działań służących oszczędności energii i zwiększeniu efektywności energetycznej – jednemu z filarów transformacji energetycznej. Dlatego też w Narodowym Planie Działania Efektywność Energetyczna (*Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz*, NAPE) miały zostać określone cele zwiększenia efektywności energetycznej dla różnych obszarów, instrumenty, finansowanie i odpowiedzialność poszczególnych aktorów. Kolejnym zapisanym celem koalicji było osiągnięcie do 2050 r. neutralnego wobec klimatu zasobu budynków. W związku z tym jako nieodzowne wskazywano równoczesne ograniczanie zużycia energii w budynkach i przyspieszenie rozbudowy odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepła⁹.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 18. Legislaturperiode, s. 49–50, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 27 XII 2017).

⁸ *Ibidem*, s. 51.

⁹ *Ibidem*, s. 51–52.

W porozumieniu koalicyjnym zapowiedziano reformę systemu wsparcia rozbudowy odnawialnych źródeł energii (*EEG-Umlage*) w odniesieniu do przystępnych cen energii elektrycznej, w tym zakotwiczenie w ustawie stopniowej degresji wsparcia dla wszystkich technologii i nowych instalacji oraz wycofanie tzw. przywileju dla „zielonej energii elektrycznej” (*Grünstromprivileg*). W odniesieniu do ustawy o odnawialnych źródłach energii zapowiedziano obowiązek bezpośredniego wprowadzania na rynek energii elektrycznej wyprodukowanej w nowych instalacjach o mocy od 5 MW na bazie premii rynkowej. Najpóźniej od 2017 r. obowiązek ten byłby nałożony na wszystkie instalacje energetyki odnawialnej niezależnie od ich wielkości. CDU/CSU/SPD za ważne uznały integrowanie wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii w Niemczech na europejskim rynku wewnętrznym¹⁰.

W dokumencie podkreślono znaczenie wysokoefektywnych i elastycznych elektrowni w kontekście rozwoju odnawialnych źródeł energii i braku magazynów energii. Zapowiedziano kształtowanie prawnych i finansowych warunków w taki sposób, aby umożliwiły zwiększenie udziału instalacji kogeneracji (*Kraft-Wärme-Kopplung*, KWK) do 25% w 2020 r.¹¹ W dokumencie zawarto zapowiedź sprawdzenia systemu opłaty sieciowej (*Netzentgelte*) pod kątem sprostania wymaganiom transformacji energetycznej. Ponadto partie podtrzymały decyzję o wygaszeniu elektrowni jądrowych do 2022 r. W ich ocenie koszty składowania odpadów radioaktywnych i rozbiórki instalacji nuklearnych powinny ponieść koncerny, stąd też zapowiedź prowadzenia rozmów przez rząd koalicji CDU/CSU/SPD z przedsiębiorstwami zaopatrzenia energetycznego o realizacji ich prawnych zobowiązań¹².

17 grudnia 2013 r. został zaprzysiężony rząd CDU/CSU i SPD, w którym wicekanclerzem oraz ministrem gospodarki i energii został Sigmar Gabriel. Warto nadmienić, że w programie wyborczym socjaldemokracji zawarli postulat utworzenia ministerstwa energii wyposażonego w kompetencje w zakresie odnawialnych źródeł energii, rozbudowy sieci przesyłowej i magazynów energii. W oświadczeniu rządowym wygłoszonym 29 stycznia 2014 r. na forum Bundestagu kanclerz Angela Merkel w zasadzie powtórzyła uzgodnienia zawarte w powyższej umowie koalicyjnej, w tym potwierdziła cel wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej do 80% do 2050 r. (cele pośrednie: 40–45% do 2025 r., 55–60% do 2035 r.), potrzebę możliwie szybkiego urynkowienia odnawialnych źródeł energii, równoczesną rozbudowę odnawialnych źródeł energii oraz sieci przesyłowych i zapowiedziała nowelizację ustawy o odnawialnych źródłach energii. Stwierdziła przy tym, że transformacja energetyczna musi być osadzona w ambitnej narodowej i europejskiej strategii klimatycznej. Stąd też wyraźne po-

¹⁰ *Ibidem*, s. 54–56.

¹¹ *Ibidem*, s. 56–57.

¹² *Ibidem*, s. 60.

parcie dla propozycji Komisji Europejskiej redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 r. i systemu handlu uprawnieniami do emisji w UE¹³.

26 czerwca 2014 r. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii przedłożyło dokument (*10-Punkte-Energie-Agenda*), w którym zawarto zamierzenia rządu federalnego w odniesieniu do transformacji energetycznej w latach 2013–2017¹⁴. Poniżej zostaną zwięźle przedstawione główne punkty powyższego dokumentu z uwzględnieniem zrealizowanych założeń i celów:

– odnawialne źródła energii – potrzeba nowych regulacji dotyczących wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii. Znowelizowana w 2014 r. ustawa o odnawialnych źródłach energii wprowadziła roczny limit na nowe instalacje energetyki odnawialnej. Zmiany w systemie wsparcia dla odnawialnych źródeł energii miały ustabilizować przyrost mocy nowych instalacji, zmniejszyć koszty wsparcia i zainicjować urynkowanie sektora energetyki odnawialnej. Natomiast nowela ustawy z 2016 r. zakładała częściowe uwolnienie rynku odnawialnych źródeł energii, w tym rezygnację z większości taryf gwarantowanych i wprowadzenie w ich miejsce przetargów. Od 1 stycznia 2017 r. system przetargów obejmuje wszystkie inwestycje w odnawialne źródła energii, z wyjątkiem najmniejszych elektrowni słonecznych, instalowanych przez osoby prywatne. Celem jest włączenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych do rynku energii. W ustawie zostały utrzymane dotychczasowe cele rozwoju odnawialnych źródeł energii;

– projekt rynku energii elektrycznej – powiązanie kwestii efektywności elektrowni przy rosnącym udziale odnawialnych źródeł energii z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii przedstawiło w październiku 2014 r. Zieloną Księgę (*Ein Strommarkt für die Energiewende*), a po społecznych konsultacjach w lipcu 2015 r. opublikowało tzw. Białą Księgę (*Ein Strommarkt für die Energiewende. Ergebnispapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Weißbuch*). Ustawa regulująca rynek energii (*Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes*) weszła w życie 30 lipca 2016 r.;

– strategia efektywności energetycznej – wdrożenie NAPE przyjętego przez rząd federalny 3 grudnia 2014 r. W sierpniu 2016 r. została opublikowana Zielona Księga dotycząca efektywności energetycznej (*Grünbuch Energieeffizienz*), w której dostrzeżono potrzebę zwiększenia tempa wdrażania określonych środków i wprowadzenia dodatkowych rozwiązań służących zmniejszeniu o połowę zużycia energii do 2050 r.;

¹³ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 29. Januar 2014 Deutscher Bundestag in Berlin*, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014/2014-01-29-bt-merkel.html> (dostęp: 29 XII 2017).

¹⁴ *Zentrale Vorhaben Energiewende für die 18. Legislaturperiode (10-Punkte-Energie-Agenda des BMWi)*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2014, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/0-9/10-punkte-energie-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (dostęp: 28 XII 2017).

- strategia dotycząca budynków – modernizacja służąca osiągnięciu do 2050 r. celu budynków neutralnych wobec klimatu. W procesie wdrażania tej strategii istotne są regulacje prawne, jak ustawa o wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepła (znowelizowana ustawa o wsparciu odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepła, *Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich*, *EEWärmeG*, weszła w życie 24 października 2015 r.). W maju 2017 r. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii przedstawiło indywidualny plan modernizacji (*Sanierungsfahrplan*) jako instrument doradztwa energetycznego w obszarze budynków. Przyjęta 18 listopada 2015 r. przez rząd federalny strategia efektywności energetycznej budynków (*Effizienzstrategie Gebäude*) integruje obszary energii elektrycznej, ogrzewania i efektywności, a tym samym stanowi ramy działania dla transformacji energetycznej w obszarze budynków;
- rozbudowa sieci przesyłu (nowelizacja ustawy o planie inwestycyjnym, *Bundesbedarfsplangesetz* weszła w życie 31 grudnia 2015 r., zawiera zaktualizowaną listę niezbędnych projektów i zmiany w regulacjach dotyczące kabla podziemnego) i rozdzielczych w kontekście wzrostu produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (nowelizacja rozporządzenia *Anreizregulierungsverordnung* z 17 lipca 2017 r., ustawa o cyfryzacji transformacji energetycznej (*Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende*) z 29 sierpnia 2016 r. konieczna w procesie rozwoju inteligentnych systemów pomiarowych, *smart metering*, umożliwiającących oszczędzanie energii);
- systematyczny monitoring *Energie der Zukunft*. Przedmiotem analizy jest realizacja środków zawartych w koncepcji polityki energetycznej, jak i postępy przy osiągnięciu celów transformacji energetycznej;
- platformy transformacji energetycznej (*Energiewende-Plattformen*) do utrzymywania stałego kontaktu z przedstawicielami krajów związkowych, gospodarki, społeczeństwa i nauki.

POLITYKA ENERGETYCZNA W PROGRAMACH WYBORCZYCH GŁÓWNYCH PARTII POLITYCZNYCH W 2017 R.

Programy wyborcze głównych partii politycznych w 2017 r. poświęcały wiele miejsca, podobnie jak w 2013 r., wyzwaniom transformacji energetycznej oraz zawierały postulaty i plany, które w znacznej części stanowiły uszczegółowienie, względnie niewielką modyfikację stanowisk prezentowanych przez te partie w ostatnich latach.

W programie rządowym na lata 2017–2021 CDU i CSU pozytywnie oceniły dotychczasowe postępy transformacji energetycznej¹⁵. Według chadeków decyzja

¹⁵ *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021*, CDU/CSU, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1> (dostęp: 10 XII 2017).

o rezygnacji z wykorzystywania energii jądrowej podjęta w 2011 r. była słuszna i jest akceptowana przez większość społeczeństwa, a przebudowa zaopatrzenia energetycznego w kierunku odnawialnych źródeł energii przyspieszyła znacząco w latach 2013–2017. Dzięki reformie systemu wsparcia spadły znacznie koszty rozbudowy dla energetyki wiatrowej morskiej i na lądzie oraz instalacji fotowoltaicznych. Wśród sukcesów partii wymieniły ustabilizowanie opłaty *EEG-Umlage*, odciążenie energochłonnych przedsiębiorstw, uporządkowanie rynku energii elektrycznej i stworzenie warunków dla rozbudowy dużych sieci przesyłowych do 2023 r. Podkreślono przy tym, że energia elektryczna musi być przystępna cenowo w długiej perspektywie czasowej dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Partie zapowiadały kontynuowanie procesu urynkwienia odnawialnych źródeł energii i ich integrację z systemem elektroenergetycznym. Akcentowały przy tym konieczność pozostawania przez Niemcy jednolitą strefą ceny za energię elektryczną. Przyspieszona rozbudowa sieci przesyłowych i likwidacja „wąskich gardeł” miały dla chadeków najwyższy priorytet – ich skutkiem powinna być redukcja kosztów. Nowoczesne technologie magazynowania energii elektrycznej są istotne dla powodzenia transformacji energetycznej, dlatego też CDU i CSU zamierzają kontynuować badania w tym zakresie. Ponadto, zdaniem partii, Niemcy powinny być miejscem lokalizacji produkcji ogniw baterii. Obok rozbudowy odnawialnych źródeł energii CDU i CSU zamierzają rozwijać łącznie sektorów (*Sektorenkopplung*), tj. zespolecie produkcji energii elektrycznej z sektorami transportu, ciepła i w obszarze budownictwa. Pozwala to ograniczyć koszty i podwyższyć bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego¹⁶.

Wprawdzie CDU i CSU opowiadają się za odejściem od użytkowania energii jądrowej do 2022 r. i ustawą o wyborze lokalizacji miejsca składowania odpadów radioaktywnych (*Standortauswahlgesetz*), lecz w programie rządowym 2017–2021 zabrakło odniesienia do kwestii przyszłości energii jądrowej i problemów bezpieczeństwa związanych z czasowym składowaniem odpadów radioaktywnych, jak również instalacji wzbogacania uranu w Gronau. W dokumencie nadmienia się jedynie o „długoterminowym odejściu od węgla brunatnego” (*Braunkohleausstieg*), które powinno nastąpić równoległe do zmian strukturalnych w regionach dotkniętych rezygnacją z użytkowania tego rodzaju węgla. W programie rządowym 2017–2021 chadecja nie odniosła się szczegółowo do takich kwestii jak oszczędność energii i efektywność energetyczna. Wspomniano jedynie, że są one warunkami dla relatywnie korzystnej cenowo i przyjaznej środowisku transformacji energetycznej¹⁷.

CDU i CSU planowały kontynuację systematycznego wdrażania celów polityki energetyczno-klimatycznej i nie przewidywały w nadchodzących latach zmian w tej polityce.

¹⁶ *Ibidem*, s. 20–22, 28.

¹⁷ *Ibidem*, s. 69.

W programie wyborczym przyjętym 17 lipca 2017 r.¹⁸ w Monachium, za pomocą którego CSU chciała zaakcentować kwestie istotne z perspektywy Bawarii, partia wyraziła poparcie dla europejskiego celu ochrony klimatu, tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 80–95%. W związku z tym konieczne jest wsparcie projektów dla gmin i gospodarki, poszerzenie naturalnych magazynów dwutlenku węgla i intensyfikacja badań nad klimatem. Ochrona klimatu wymaga międzynarodowych uzgodnień, w szczególności zaś system handlu uprawnieniami do emisji. CSU odrzucała generalny zakaz poruszania się w bawarskich miastach autami z silnikami Diesla. W jej ocenie zakaz silników spalinowych i zakaz jazdy samochodów z takimi silnikami w centrum miast to niewłaściwe rozwiązania. Według CSU potrzebne są zachęty do posiadania samochodów przyjaznych wobec klimatu, a nie zakazy. W programie partii znalazła się więc zapowiedź zawarcia układu z przemysłem samochodowym. Do redukcji zanieczyszczenia powietrza konieczne są inteligentne miejskie koncepcje komunikacyjne, w szczególności e-flota dla miast, tj. autobusy, taksówki i inne pojazdy transportu miejskiego¹⁹.

W ocenie CSU dzięki transformacji energetycznej zmniejsza się zależność energetyczna i wzmacnia regionalna wartość dodana. Zaangażowanie się mieszkańców na rzecz zaopatrzenia energetycznego jest istotnym czynnikiem akceptacji transformacji energetycznej. Bezpieczeństwo zaopatrzenia zapewni w szczególności sprawna budowa sieci przesyłowych. CSU uważa, że w przypadku sieci prądu zmiennego należy układać więcej podziemnych linii kablowych. Partia zamierza oszczędzać energię, rozbudowywać zróżnicowaną mieszankę energetyczną i rozwijać innowacyjną technikę energetyczną. Zaopatrzenie energetyczne musi być nie tylko pewne i „czyste”, lecz także w przystępnej cenie, stąd też postulat zmniejszenia cen za energię elektryczną. System wsparcia odnawialnych źródeł energii poprzez ustawę o odnawialnych źródłach energii wymaga zmian w kierunku urynkowienia i większej konkurencji. Transformacja energetyczna nie powinna obciążać nieproporcjonalnie mieszkańców i gospodarki, względnie zagrażać miejscom pracy, niemniej jednak regulacje wyjątkowe dla przedsiębiorstw energochłonnych muszą zostać zachowane²⁰.

W programie rządowym SPD przyjętym 25 czerwca 2017 r. na zjeździe partyjnym w Dortmundzie polityce energetycznej została przyznana rola drugorzędna²¹. SPD zapowiedziała kontynuowanie zmiany strukturalnej w gospo-

¹⁸ *Der Bayernplan. Klar für unser Land. Programm der CSU zur Bundestagswahl 2017*, Beschluss des CSU-Parteivorstands am 17. Juli 2017 in München, http://www.csu.de/common/download/Beschluss_Bayernplan.pdf (dostęp: 12 XII 2017).

¹⁹ *Ibidem*, s. 26.

²⁰ *Ibidem*, s. 27.

²¹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, SPD, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf (dostęp: 17 XII 2017).

darce energetycznej, zwracając przy tym uwagę na konieczność znalezienia rozwiązań w dotkniętych tymi zmianami zagłębiach węgla brunatnego w Łużycach, środkowych Niemczech i w okręgu reńskim. Problemy te zamierza rozwiązywać w ramach postępującej transformacji energetycznej wspólnie z krajami związkowymi, związkami zawodowymi, przedsiębiorstwami i lokalnymi mieszkańcami²². Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że kwestia „odejścia od węgla” (*Kohleausstieg*) była poruszana w programie wyborczym SPD tylko pośrednio poprzez przywołane powyżej zmiany strukturalne w gospodarce energetycznej.

W programie wyborczym znalazły się również zapowiedzi uczynienia z Niemiec najbardziej efektywnej energetycznie gospodarki świata. SPD zamierza rozwijać „publiczny zasób budynków i publiczną komunikację miejską” jako wzorce zrównoważonego i efektywnego energetycznie zużycia energii, jak również poprawiać standardy efektywności energetycznej produktów i usług²³, nie wskazując przy tym konkretnych propozycji osiągnięcia tego celu. Ponadto socjaldemokraci ustosunkowali się do kwestii rozwijania projektu samochodów elektrycznych jako środków transportu wolnych od emisji. Planują przyspieszyć rozwój elektromobilności zarówno z konieczności ochrony klimatu, jak i jej znaczenia dla polityki przemysłowej. Na płaszczyźnie europejskiej partia opowiada się za ustaleniem ambitnej wartości granicznej dla emisji spalin przez samochody osobowe. Ponadto popiera produkcję nowoczesnych samochodów elektrycznych w Niemczech, jak i zamierza wspierać badania w zakresie wolnych od emisji technologii napędowych²⁴.

Najwięcej miejsca kwestiom polityki energetycznej zostało poświęcone w części programu zatytułowanego *Nadszedł czas na zdrową i czystą przyszłość* (*Es ist Zeit für eine gesunde und saubere Zukunft*). SPD zamierza, zgodnie z porozumieniem paryskim z grudnia 2015 r., rozwijać plan ochrony klimatu 2050 (*Klimaschutzplan 2050*), który w jej ocenie pozwala powiązać zachowanie konkurencyjności niemieckiej gospodarki z innowacjami i celami polityki klimatycznej. Partia zapowiedziała dialog z przedsiębiorcami, związkami zawodowymi i zatrudnionymi w sektorach dotkniętych zmianami strukturalnymi w gospodarce energetycznej. Rezultaty dialogu miałyby znaleźć odzwierciedlenie w narodowej ustawie o ochronie klimatu²⁵.

Socjaldemokracja opowiada się za dokończeniem transformacji energetycznej, akcentując przy tym, że energia musi być przyjazna wobec klimatu i w przystępnej cenie; zapewnione musi być także bezpieczeństwo zaopatrzenia. Dla socjaldemokratów są to trzy równoważne cele transformacji energetycznej.

²² *Ibidem*, s. 31.

²³ *Ibidem*, s. 49.

²⁴ *Ibidem*, s. 58–59.

²⁵ *Ibidem*, s. 61.

Instalacje wiatrowe morskie i na lądzie oraz energia słoneczna są długoterminowo korzystnymi pod względem kosztów sposobami pozyskiwania energii. Ponadto pozwalają uniezależnić się Niemcom od importu ropy naftowej, gazu ziemnego i uranu z regionów konfliktogennych. Według SPD skuteczne wdrażanie transformacji energetycznej wymaga powiązania różnych sektorów energetycznych. Jak dotąd transformacja energetyczna zachodzi głównie w sektorze elektroenergetycznym; powinna więc zostać rozszerzona na sektor ciepła i transportu. Za pomocą ram prawnych i programów badawczych socjaldemokraci zamierzają przyspieszyć rozwój magazynów energii i innych technologii istotnych dla połączenia sektorów, w tym cyfryzacji transformacji energetycznej, rozbudowa sieci na płaszczyźnie dystrybucji i przesyłu ma bowiem istotne znaczenie dla jej powodzenia. Ponadto partia zapowiedziała rozbudowę środków na rzecz efektywności energetycznej²⁶. Program wyborczy nie daje wskazówek odnośnie do polityki SPD przyspieszenia rozbudowy odnawialnych źródeł energii i do wzmocnienia udziału obywateli w tym procesie.

Zdaniem socjaldemokratów najpóźniej do 2050 r. Niemcy muszą produkować energię w znacznym stopniu neutralną dla środowiska naturalnego. SPD opowiada się za rozwijaniem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, tak aby mógł spełnić swoją funkcję zasadniczego instrumentu ochrony klimatu. Gdyby się to nie powiodło, partia zamierza podjąć na płaszczyźnie europejskiej negocjacje na rzecz porozumienia o gwarantowanej cenie minimalnej dwutlenku węgla, jednak przy uwzględnieniu zróżnicowanych warunków konkurencji w ochronie klimatu, i zahamowaniu tzw. ucieczki emisji (*carbon-leakage*). Transformacja energetyczna powiedzie się tylko wtedy, gdy w okresie przejściowym konwencjonalne nośniki energii uzupełnią rozbudowę odnawialnych źródeł energii. Gaz ziemny i odnawialny gaz z instalacji *Power-To-Gas* będą coraz ważniejsze w mieszance energetycznej. SPD przypisuje nowoczesnym instalacjom KWK ważną rolę w systemie energetycznym, dlatego też zamierza odpowiednio wspierać ich rozwój. Ponadto partia planowała zakazać szczelinowania hydraulicznego na czas nieokreślony, ponieważ – w jej ocenie – ryzyko dla ludzi i środowiska jest większe niż gospodarcze korzyści. W kwestii składowiska odpadów radioaktywnych SPD opowiadała się za uwzględnieniem kryterium społecznego przy wyborze jego lokalizacji. Partia zapowiedziała aktywność przy nakłanianiu innych państw do rezygnacji z wykorzystywania energii jądrowej²⁷. SPD będzie działać na rzecz zlikwidowania możliwości wspierania budowy nowych elektrowni jądrowych w UE. Natomiast na poziomie federacji zamierzała regulować kredyty eksportowe Hermesa w taki sposób, aby wykluczyć możliwość wspierania projektów z wykorzystaniem energii jądrowej.

²⁶ *Ibidem*, s. 62.

²⁷ *Ibidem*, s. 62–63.

Partia opowiedziała się za udziałem wszystkich obywateli w dobrodziejstwach transformacji energetycznej. W tym celu zamierzała przetestować alternatywne modele jej finansowania. Ponadto socjaldemokracja chciałaby nadal wspierać właścicieli domów w termomodernizacji budynków, monitorować przy tym, aby mieszkania dla najemców pozostały w przystępnej cenie, jak również tworzone były spółdzielnie energetyczne. Według partii gminy powinny mieć możliwość rekomunalizacji swojej infrastruktury sieciowej, jeśli eksploatacja sieci może być dokonywana pewnie i efektywnie. W ocenie SPD przedsiębiorstwa miejskie odgrywają kluczową rolę w procesie transformacji energetycznej²⁸.

W programie wyborczym, przyjętym na zjeździe partyjnym w dniach 9–11 czerwca 2017 r. w Hanowerze²⁹, Lewica skrytykowała rząd federalny, który – w jej ocenie – wstrzymuje jednocześnie „odejście od węgla” i rozwój odnawialnych źródeł energii. Według partii polityka energetyczna rządu federalnego orientowała się w znacznej mierze na interesy koncernów energetycznych i przemysłu samochodowego. Stąd też celem Lewicy było demokratyczne i sprawiedliwe społecznie kształtowanie ekologicznej przebudowy (odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna, elektromobilność, ochrona klimatu)³⁰.

Lewica zamierzała wykorzystać inwestycje w rozbudowę odnawialnych źródeł energii, tak aby przesunąć władzę z poziomu koncernów energetycznych na poziom mieszkańców. Dlatego też opowiadała się za usunięciem niesprawiedliwych rabatów dla przemysłu przy podatku ekologicznym, opłatach sieciowych, systemie handlu uprawnieniami do emisji i w ramach ustawy o odnawialnych źródłach energii. Utrudniają one bowiem konieczne zmiany strukturalne. Lewica stała na stanowisku, że sieci elektroenergetyczne i ciepłownicze powinny być w publicznych rękach i podlegać demokratycznej kontroli. Plan rozwoju sieci musi być przepracowany i ukierunkowany na ambitniejsze cele ochrony klimatu. Jeśli zostanie przyspieszone „odejście od węgla”, wzmocniona energetyka rozproszona i rozbudowa systemu magazynów, tym samym konieczna będzie mniejsza rozbudowa sieci niż dotychczas planowana. Lewica opowiedziała się za reformą strukturalną ustawy o odnawialnych źródłach energii i zwiększeniem udziału energii elektrycznej pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych do 43% do 2020 r., 70% do 2030 r. i 100% do 2040 r. Partia chciałaby wspierać regionalnie ukierunkowaną i zakotwiczoną społecznie transformację energetyczną, co oznacza, że spółdzielnie energetyczne, wioski bioenergetyczne (*Bioenergiedörfer*), instytucje, zakłady, miasta i gminy powinny

²⁸ *Ibidem*, s. 63–64.

²⁹ *Sozial. Gerecht. Frieden. Für Alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen! Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2017 beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag*, Hannover, 9. bis 11. Juni 2017, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf (dostęp: 19 XII 2017).

³⁰ *Ibidem*, s. 80–81.

otrzymać ustawowe prawo do kupna użytkowanych sieci na potrzeby własnego zaopatrzenia energetycznego. Ponadto opowiedziała się za zobowiązaniem inwestorów do oferowania gminom udziału w instalacjach energii wiatrowej, instalacjach fotowoltaicznych i magazynach energii. Aby przyspieszyć transformację energetyczną, Lewica zamierza poprawić ramy prawne dla właścicieli domów, stowarzyszeń najemców, zakładów i gmin, którzy będą produkować energię na własne potrzeby. Ponadto planuje wspierać instalacje KWK jako wysoce efektywną „technologię pomostową” i zwiększyć jej udział w produkcji energii elektrycznej brutto na 25% do 2020 r.³¹

Lewica opowiedziała się za silniejszym kontrolowaniem cen energii elektrycznej i uczynieniem energii przystępnej cenowo dla wszystkich, co wyraża się w sformułowaniu: „dostęp do energii jest podstawowym prawem”. W związku z tym zapowiedziała wprowadzenie korzystnych taryf podstawowych dla przeciętnego zużycia energii elektrycznej, wody i ogrzewania. Za ponadprzeciętne zużycie energii elektrycznej (wody i ogrzewania) trzeba będzie płacić więcej. Tym samym miałyby zostać stworzone bodźce do oszczędzania energii elektrycznej. Gospodarstwa domowe o najniższym dochodzie zostałyby odciążone, a przeciętne zużycie energii elektrycznej pozostałoby dla wszystkich w przystępnej cenie. Lewica planowała wprowadzenie jednolitej opłaty sieciowej, aby powstrzymać sytuację, kiedy w strefie regionalnej z wysokim udziałem instalacji produkujących energię elektryczną ze źródeł odnawialnych są wyraźnie wyższe opłaty sieciowe niż w regionach z niewielkim udziałem energii elektrycznej wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych. Ponadto zamierzała obniżyć podatek od energii elektrycznej dla odbiorców prywatnych, założyć fundusz transformacji energetycznej i znieść rabaty przy opłacie *EEG-Umlage* dla przemysłu energochłonnego. Według Lewicy, aby zmodernizować stare budynki do 2050 r., podwojeniu musi ulec stopa termomodernizacji z obecnej 1,1% do 2% rocznie. W tym celu konieczny jest plan i program wsparcia dla termomodernizacji budynków. Partia planowała rozbudować państwowe wsparcie dla odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Obowiązkowy udział odnawialnych źródeł energii w zaopatrzeniu w ciepło dla nowych budynków powinien stopniowo wzrastać i być rozszerzony na zasób budynków. Udział ciepła ze źródeł odnawialnych w Niemczech powinien wynieść 20% w 2020 r. Polityka efektywności energetycznej potrzebuje nie tylko środków wsparcia, lecz także ustaw i rozporządzeń, które wyznaczają minimalny standard dla zużycia energii produktów, sposobów produkcji i budynków. Stąd też fundusz efektywności energetycznej wspierałby przestawienie na efektywny sposób gospodarowania³².

Przyszły system energetyczny oznacza odejście od wytwarzania energii z uranu i węgla. Szczelinowanie hydrauliczne nie jest alternatywą, lecz drogą i ryzy-

³¹ *Ibidem*, s. 81.

³² *Ibidem*, s. 82–83.

konną techniką, która może prowadzić do zanieczyszczenia wód gruntowych i trzęsień ziemi. Stąd też Lewica opowiedziała się za zakazem hydroszczelino-wania, jak również za zakazem podziemnego składowania dwutlenku węgla. Postulowała ustawę o „odejściu od węgla” z następującymi zasadniczymi punktami: stopniowe „odejście od węgla” rozpoczęte w 2018 r., przy czym najpóźniej w 2035 r. musi zostać wygaszona ostatnia elektrownia węglowa. Integralnym elementem ustawy powinien być zakaz budowy nowych elektrowni gazowych, jak i kopalni odkrywkowych węgla brunatnego. Zmiany strukturalne w regionach jego wydobycia nie powinny odbywać się kosztem załogi, stąd Lewica postulowała utworzenie funduszu zmian strukturalnych w wysokości 250 mln euro rocznie na rzecz zabezpieczeń socjalnych dla zatrudnionych w górnictwie i stworzenia nowych miejsc pracy. Dopóki nie zostanie zrealizowany cel „odejścia od węgla” należy ograniczyć skutki wydobycia węgla brunatnego³³.

Według Lewicy odejście od energii atomowej musi zostać zapisane w Ustawie Zasadniczej i wszystkie reaktory jądrowe muszą zostać wygaszone. Ponadto należy zakończyć wytwarzanie paliwa uranowego w Gronau i Lingen. Partia opowiedziała się za europejskim planem wygaszenia elektrowni jądrowych i wprowadzeniem zakazu importu i eksportu paliwa jądrowego uranowego i odpadów atomowych. Lewica poparła konieczność przeprowadzenia otwartej debaty o składowaniu wszystkich rodzajów odpadów radioaktywnych przy udziale zainteresowanych i społecznym konsensusie. Koszty wygaszenia elektrowni i rozbiórki instalacji atomowych muszą ponosić koncerny. Długotrwałe poszukiwanie składowiska odpadów radioaktywnych wymaga znalezienia składowiska tymczasowego. Lewica nie popiera składowania odpadów radioaktywnych w szybie Konrad, jest również przeciwna wyborowi Gorleben jako docelowego miejsca składowania odpadów³⁴.

Celem Sojuszu 90/Zielonych, zapisanym w programie wyborczym przyjętym 18 czerwca 2017 r. na zjeździe partyjnym w Berlinie³⁵, było doprowadzenie w kolejnych czterech latach do „odejścia od węgla”. Dla ochrony klimatu ważne jest ograniczenie szkodliwych emisji dwutlenku węgla, mniej decydujący jest natomiast czas odłączenia od sieci ostatniej elektrowni węglowej. Aby wywiązać się ze zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r., Zieloni opowiedzieli się za odłączeniem od sieci 20 najbardziej emisyjnych elektrowni węglowych. Ponadto zapowiedzieli kształtowanie „odejścia od węgla” w harmonii z celem wytwarzania 100% energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

³³ *Ibidem*, s. 83.

³⁴ *Ibidem*, s. 84.

³⁵ *Zukunft wird aus mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017*. Dieses Bundestagswahlprogramm wurde auf der 41. Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 16. bis 18. Juni 2017 in Berlin beschlossen, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf (dostęp: 20 XII 2017).

do 2030 r. Według Sojuszu 90/Zielonych rezygnacja ze spalania węgla nastąpić powinna w szerokim dialogu, przy uwzględnianiu aspektu społecznego i tworzeniu nowych miejsc pracy. Finansowanie zmiany strukturalnej gospodarki energetycznej musi być wspólnym zadaniem federacji, krajów związkowych i przedsiębiorstw energetycznych. Partia zamierza uniemożliwić powstawanie kopalni węgla brunatnego i budowę nowych elektrowni węglowych. Podstawą do tego ma być ustawa o „odejściu od węgla” i znowelizowane prawo górnicze. Ponadto zamierza wstrzymać poręczenie Hermesa dla eksportu niemieckiej technologii węglowej³⁶.

Polityka energetyczna ma być częścią ekologicznej modernizacji, dlatego Zieloni opowiadają się za zachętami do rozwijania przyjaznych wobec środowiska technologii i szybszego wprowadzania ich na rynek³⁷. Ekologiczna reforma finansów musi zacząć się od zniesienia szkodliwych dla środowiska subwencji. Zaoszczędzone w ten sposób środki należy zainwestować w ochronę klimatu i wspieranie biedniejszych gospodarstw domowych przy inwestycjach w oszczędzanie energii i surowców. Za pomocą ekologicznej reformy podatkowej Sojusz 90/Zieloni zamierzają faworyzować zrównoważone procesy produkcji, produkty i usługi. Wszystkie branże muszą wnieść stosowny wkład do ochrony klimatu i surowców, np. w motoryzacji – odejście od silników spalinowych na rzecz napędu elektrycznego, w żegludze – odejście od ciężkiej ropy na rzecz alternatywnych napędów, w przemyśle chemicznym – przestawienie się z ropy naftowej i gazu ziemnego na surowce odnawialne. Duże znaczenie ma w Niemczech przemysł samochodowy, stąd partia popiera rozwój elektromobilności. Zieloni opowiadają się za zakończeniem inwestowania publicznych środków w instalacje wykorzystujące paliwa kopalne, ponieważ takie inwestycje stają się coraz bardziej ryzykowne, a wdrożenie porozumienia paryskiego z 2015 r. w sprawie ochrony klimatu czyni takie inwestycje bezwartościowymi. Celem Sojuszu 90/Zielonych jest pokrywanie zaopatrzenia energetycznego (ciepło, transport, zapotrzebowanie na energię w budynkach i w przemyśle) w całości ze źródeł odnawialnych³⁸.

W odniesieniu do transformacji energetycznej Zieloni krytycznie ocenili rząd federalny, który według nich hamuje rozwój odnawialnych źródeł energii, niszczy dynamikę transformacji energetycznej, w związku z czym Niemcy nie osiągną swoich celów polityki klimatycznej. Stąd przekonanie partii o nieodzowności kontynuowania transformacji energetycznej. Sojusz 90/Zieloni planował wdrażać transformację energetyczną wspólnie ze społeczeństwem³⁹. Partia opowiedziała się za rozwijaniem ustawy o odnawialnych źródłach energii (choć nie wspomniano w jaki sposób), zniesieniem górnej granicy dla rozbu-

³⁶ *Ibidem*, s. 35–36.

³⁷ *Ibidem*, s. 41.

³⁸ *Ibidem*, s. 42–43, 48.

³⁹ *Ibidem*, s. 49.

dowy odnawialnych źródeł energii, wprowadzonej przez koalicję CDU/CSU/SPD, i obniżeniem opłaty *EEG-Umlage*, jak również za nowym projektem rynku energii elektrycznej (*Strommarktdesign*), tj. przestawieniem systemu energetycznego na odnawialne źródła energii zamiast elektrowni opartych na paliwach kopalnych. Zieloni planowali ograniczyć do minimum rabaty dla przemysłu energochłonnego, które obciążają konsumentów, rzemiosło i klasę średnią. Powinny je otrzymać tylko przedsiębiorstwa, które faktycznie konkurują na rynkach międzynarodowych⁴⁰.

Przy rozbudowie sieci przesyłowej Zieloni opowiedzieli się za pierwszeństwem kabla podziemnego kosztem linii elektroenergetycznych. Solidarne finansowanie transformacji energetycznej wymaga regionalnego podziału kosztów rozbudowy i utrzymania sieci elektroenergetycznej. Poprzez reformę rynku energii elektrycznej Zieloni zamierzali stworzyć bodźce do elastycznego i efektywnego użytkowania i magazynowania energii elektrycznej pochodzącej z energii słońca i wiatru. Do tego czasu konieczne jest wypełnienie magazynów, względnie przekształcenie energii elektrycznej w ciepło i gaz, aby ogrzewać mieszkania lub napędzać pojazdy. Partia wspiera konsekwentnie wysokoefektywne instalacje KWK, które reagują elastycznie na rynku energii elektrycznej i uzupełniają energię elektryczną pochodzącą z energii wiatru i słońca. Ponadto produkcja i dystrybucja energii elektrycznej w Europie musi być lepiej usieciowiona. Jeśli regiony w Europie zostaną ze sobą lepiej powiązane, spadnie tym samym zapotrzebowanie na magazyny i elektrownie trzymane w rezerwie. Dlatego też Zieloni planowali przyspieszyć unię energetyczną, a nawet rozbudować ją do unii klimatycznej⁴¹.

Zieloni poświęcili efektywności energetycznej odrębny rozdział programu, akcentując przy tym jej znaczenie dla powodzenia transformacji energetycznej. Celem jest rewolucja w efektywności energetycznej (*Effizienzrevolution*), dlatego też partia planuje przedstawić ambitną ustawę o oszczędzaniu energii. W szczególności w przemyśle wskazuje się wiele potencjału do oszczędzania. Wraz ze stosownym programem i konkretnymi środkami na rzecz oszczędzania energii Zieloni zamierzają wspierać także termomodernizację gospodarstw domowych. Partia planowała m.in. rozbudowywać miejskie sieci ciepłownicze i wykorzystanie ciepła odpadowego. Przestawienie na chroniące klimat ciepło powiedzie się wtedy, gdy mieszkania i system ogrzewania pozostaną w przystępnej cenie. Na płaszczyźnie europejskiej opowiedzieli się za ambitnymi wytycznymi dla efektywności energetycznej i surowcowej⁴².

Zieloni poparli kontynuowanie procesu „odejścia od energii atomowej”; wygaszenie ostatniego reaktora powinno nastąpić w 2022 r. Ponadto opowie-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 50.

⁴¹ *Ibidem*, s. 51.

⁴² *Ibidem*, s. 52.

dzieli się za zakończeniem państwowego wspierania badań nad syntezą jądrową, transmutacją albo reaktorami 4. generacji. Pracujące elektrownie jądrowe muszą odpowiadać najwyższym standardom bezpieczeństwa, dlatego też partia postulowała wygaszenie elektrowni Grundremmingen z powodu braków zabezpieczenia na wypadek trzęsienia ziemi. Zieloni są przeciwni subwencjonowaniu elektrowni jądrowych i opowiadają się za ponownym wprowadzeniem podatku od elementów paliwowych, jak również wykluczają Gorleben jako miejsce składowania wysoce niebezpiecznych odpadów radioaktywnych⁴³, akcentując przy tym potrzebę wyboru lokalizacji składowiska tymczasowego. Partia zapowiadała zamknięcie instalacji wzbogacania uranu w Gronau, jak i fabryki elementów paliwowych w Lingen oraz opowiedziała się za bezpieczną rozbiórką wygaszonych elektrowni jądrowych. Ponadto postulowała natychmiastowe odłączenie starych reaktorów Tihange i Doel w Belgii oraz Fessenheim i Cattenom we Francji⁴⁴.

W programie wyborczym FDP opowiedziała się za dokończeniem budowy europejskiego rynku wewnętrznego energii i uczynieniem transformacji energetycznej ogólnoeuropejskim projektem⁴⁵. Dlatego też konieczne jest dokończenie liberalizacji rynku wewnętrznego energii i przyspieszenie rozbudowy sieci transeuropejskich. Energia elektryczna powinna być wytwarzana tam, gdzie warunki lokalizacyjne pozwalają na najniższe koszty jej produkcji. Liberalowie popierają reformę systemu handlu uprawnieniami do emisji w UE i rozszerzenie tego instrumentu na inne sektory (np. mieszkalnictwo, transport)⁴⁶, akcentując przy tym sprzeciw wobec państwowych ingerencji w system handlu uprawnieniami do emisji.

Wolni Demokraci opowiadają się za zróżnicowaną mieszanką energetyczną i otwartą przy tym na nowe technologie także wówczas, gdy niemożliwa jest rezygnacja z paliw kopalnych w dającym się przewidzieć czasie. Odnawialne źródła energii są dla nich ważnym elementem przyszłej mieszanki energetycznej, jednak powinny być podporządkowane regułom rynkowym. Dlatego to nie ustawy i zapisane w nich cele rozbudowy powinny decydować o nośnikach energii i technologii zaopatrzenia energetycznego. Tempo wzrostu odnawialnych źródeł energii musi być dostosowane do stanu rozbudowy sieci przesyłowych, technologii *Power-to-X* i sieci dystrybucji na europejskim rynku wewnętrznym energii, jak i rozwoju technik magazynowania. FDP opowiedziała się za zniesieniem systemu subwencjonowania przewidzianego ustawą o odnawialnych źródłach energii; nie dotyczyłoby to instalacji z już uzyskanym wsparciem⁴⁷.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 53.

⁴⁵ *Denken wir neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: „Schauen wir nicht laenger zu“*, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/08/07/20170807-wahlprogramm-wp-2017-v16.pdf> (dostęp: 20 XII 2017).

⁴⁶ *Ibidem*, s. 134.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 134–135.

FDP stoi na stanowisku, że polityka energetyczna powinna być przyjazna mieszkańcom i przedsiębiorstwom. Dlatego też postuluje rozbudowę sieci, która uwzględni interesy mieszkańców, jak też przedsiębiorstw, związane z bezpieczeństwem dostaw i niskimi cenami za energię elektryczną na europejskim rynku wewnętrznym. Wraz z „odejściem od energii jądrowej” i dynamicznym rozwojem odnawialnych źródeł energii zwiększyły się znacząco obciążenia sieci. Jeśli nie podejmie się działań, koszty transformacji energetycznej będą rosły. W ocenie FDP muszą zostać usunięte niedostatki sieci, przede wszystkim poprzez nowe połączenia i lepsze technologie (np. digitalizacja). Aby uniknąć w przyszłości rosnących kosztów, odnawialne źródła energii powinny być lepiej zintegrowane na rynku. Wobec tego partia postuluje większą odpowiedzialność producentów energii za stabilność sieci i popiera zreformowanie obecnego systemu finansowania sieci, który odciążyłyby mieszkańców, jak i przedsiębiorstwa. To operatorzy instalacji produkcyjnych powinni ponosić koszty przyłączenia do sieci (przynajmniej częściowo)⁴⁸.

Według FDP bezpieczeństwo zaopatrzenia można zapewnić poprzez konkurencję. Dlatego też partia nie popiera państwowo określonej rezerwy mocy i rezerwy klimatycznej, jako „leczących jedynie symptomy »zaniedbanej« transformacji energetycznej”⁴⁹. Wytwarzanie energii w instalacjach energii wiatrowej napotyka sprzeciw lokalnych mieszkańców, ponieważ wiąże się to często z ograniczeniem jakości ich życia, jak i ingerencją w środowisko naturalne i krajobraz. Stąd postulat Wolnych Demokratów dotyczący zmiany ustawowych wymagań minimum, tak aby przy rosnącym rozmiarze instalacji wiatrowych i związanym z tym obciążeniu jednocześnie rósł odpowiednio odstęp od zabudowy mieszkalnej (tzw. reguła 10 x H: odległość do zabudowy mieszkalnej wynosi dziesięciokrotność łącznej wysokości instalacji)⁵⁰.

FDP ponownie wyraziła poparcie dla rozwijania systemu handlu emisjami jako globalnego instrumentu ochrony klimatu i pozyskania do kooperacji partnerów międzynarodowych. Z perspektywy partii wszystkie społecznie akceptowane technologie i nośniki energii, które mogą być utrzymywane za pomocą instrumentów rynkowych, są właściwe dla zapewnienia zaopatrzenia energetycznego. Wolni Demokraci odrzucają ingerencje w kształtowanie ceny na rynku certyfikatów emisji, jak minimalna cena gwarantowana, i popierają obniżenie podatku od energii elektrycznej do europejskiego poziomu minimum, co pozwoliłoby odciążyć konsumentów. Podatek od energii elektrycznej ma znaczny udział w cenie energii elektrycznej. Oszczędzanie energii elektrycznej poprzez wysokie jej ceny nie oddziałuje na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w warunkach europejskiego handlu emisjami. Dlatego też FDP

⁴⁸ *Ibidem*, s. 135.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 136.

⁵⁰ *Ibidem*.

odrzuca długoterminowe plany z restrykcyjnymi wytycznymi, za pomocą których powinny zostać wdrożone dla każdego sektora gospodarki specyficzne cele emisji. Zamiast tego proponowała, aby przy redukowaniu emisji gazów cieplarnianych wykorzystać rynkowy potencjał skojarzenia energii elektrycznej, ciepła, mobilności i surowców oraz ich infrastruktury (*Sektorkopplung*)⁵¹.

FDP jest jedyną partią, która w programie wyborczym pominęła kwestię przyszłości energii jądrowej. W dokumencie zabrakło konkretnych odniesień do „odejścia od energii jądrowej” do 2022 r., poszukiwania lokalizacji składowiska odpadów radioaktywnych czy rozwiązania problemów bezpieczeństwa tymczasowego składowiska odpadów radioaktywnych.

Program wyborczy Alternatywy dla Niemiec został przyjęty na zjeździe partii w dniach 22–23 kwietnia 2017 r. w Kolonii⁵². Polityce energetycznej poświęcone są fragmenty części zatytułowanej *Koniec z wrogością wobec technologii: energia i klimat* (*Schluss mit der Technologie-Feindlichkeit: Energie und Klima*). W obecnej polityce wsparcia dla odnawialnych źródeł energii AfD dostrzega „redystrybucję z dołu do góry”; subwencje płyną do beneficjentów transformacji energetycznej i obciążają każde czteroosobowe gospodarstwo domowe. Krytyczne stanowisko partii ujawniło się w akcentowaniu nierozwiązanych problemów transformacji energetycznej, takich jak ryzyko dla przerw w dostawach energii elektrycznej, rosnące ceny energii i zagrożenie stabilności sieci oraz brak dużych magazynów. Ciągłe zaostrzenie rozporządzeń i ustaw w sektorze ciepła, rozporządzeń na rzecz oszczędzania energii prowadzi do stale rosnących kosztów budowy i odpowiednio wysokich czynszów, które w szczególności dotyczą grupy o najniższych dochodach⁵³. Jeśli celem rządu federalnego jest zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do 2050 r. o 80–95%, to sektory transportu i ciepła powinny zostać wolne od emisji poprzez przestawienie się na energię elektryczną pochodzącą ze źródeł odnawialnych. Wymaga to rozbudowy instalacji wiatrowych, które obciążają obywateli i gospodarkę. Według AfD elektrownie jądrowe powinny pracować do końca czasu ich technicznego użytkowania. Nie można w dającym się przewidzieć okresie zrezygnować z użytkowania nowoczesnych elektrowni gazowych i węglowych⁵⁴.

Alternatywa dla Niemiec opowiedziała się za całkowitym wycofaniem ustawy o odnawialnych źródłach energii (podobnie ustawy *EEWärmeG* i rozporządzenia o oszczędzaniu energii). Niemniej jednak, dopóki ustawa nie zostanie zniesiona, AfD postuluje: wstrzymanie budowy instalacji odnawialnych źródeł

⁵¹ *Ibidem*, s. 139.

⁵² *Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017*. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Köln am 22./23. April 2017, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf (dostęp: 18 XII 2017).

⁵³ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 66.

energii w lasach i na obszarach chronionych, niewydawanie pierwszeństwa obszarowego dla instalacji wiatrowych bez zgody mieszkańców (*Bürgerentscheide*), minimalny odstęp od instalacji wiatrowych do zabudowy mieszkalnej powinien wynosić dziesięciokrotność ogólnej wysokości instalacji. Alternatywa dla Niemiec ocenia energię wiatrową jako ekonomicznie absurdalną i ekologicznie kontrproduktywną, jednakże dopuszcza budowę instalacji wiatrowych pod warunkiem braku negatywnych skutków dla ludzi, zwierząt i krajobrazu⁵⁵.

POLITYKA ENERGETYCZNA W ROZMOWACH SONDUJĄCYCH CDU, CSU, FDP i SOJUSZU 90/ZIEŁONYCH

Po wyborach do Bundestagu (24 września 2017 r.) przez ponad miesiąc trwały rozmowy o utworzeniu koalicji między CDU i CSU a FDP i Sojuszem 90/Zielonymi. Ostatecznie zostały one zerwane przez Wolnych Demokratów 19 listopada 2017 r. Jedną z kwestii spornych w czasie rozmów sondujących była polityka energetyczna (i klimatyczna), w tym „odejście od węgla”.

W przedstawionym na początku września 2017 r. raporcie Agora Energiewende oceniła, że Niemcy nie osiągną celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 r. Bez wyasygnowania dodatkowych środków redukcja emisji gazów cieplarnianych wyniesie 30–31% wobec poziomu z 1990 r. (scenariusz *Business-as-Usual*)⁵⁶. W ocenie autorów analizy niezrealizowanie powyższego celu wpłynie niekorzystnie nie tylko na klimat, lecz także rolę międzynarodową Niemiec. Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 r. wobec poziomu z roku 1990 został określony przez rząd federalny w 2007 r., a w kolejnych latach był potwierdzany w dokumentach programowych polityki energetycznej. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. emisje gazów cieplarnianych zostały zredukowane o 28% wobec poziomu z 1990 r. Luka wynosi zatem 150 mln ton CO₂. Przyczyny tego stanu rzeczy są zróżnicowane, np. ceny za prawa do emisji dwutlenku węgla, jak również ceny oleju opałowego, diesla, gazu i benzyny są niższe od zakładanych. Natomiast gospodarka i liczba ludności rosły szybciej niż w prognozach rządu federalnego (*Projektionsbericht 2017*). Skutkowało to większym udziałem paliw kopalnych, w tym w produkcji energii elektrycznej z węgla, sektorze transportu i w ogrzewaniu budynków olejem opałowym. Według Agora Energiewende, aby zbliżyć się do wyznaczonego celu, nieodzowny jest zakotwiczony bezpośrednio w porozumieniu koalicyjnym specjalny program ochrony klimatu 2020 (*Sofortprogramm „Klimaschutz*

⁵⁵ *Ibidem*, s. 66, 72.

⁵⁶ P. Graichen et al., *Das Klimaschutzziel von -40 Prozent bis 2020: Wo landen wir ohne weitere Maßnahmen? Eine realistische Bestandsaufnahme auf Basis aktueller Rahmendaten*, 7 IX 2017, Agora Energiewende, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2015/Kohlekonens/Agora_Analyse_Klimaschutzziel_2020_07092016.pdf (dostęp: 20 XI 2017).

2020”). Powinien on zostać przyjęty przez nowy rząd i wdrożony już w pierwszej połowie 2018 r., aby mógł przynieść zamierzony skutek w roku 2020.

Natomiast tydzień po wyborach do Bundestagu Rada Ekspertów ds. Problemów Środowiska (*Sachverständigenrat für Umweltfragen*, SRU) w publikacji zatytułowanej *Kohleausstieg jetzt einleiten* stwierdziła, że nowy rząd federalny musi niezwłocznie zainicjować „odejście od węgla” wraz z wygaszeniem do 2020 r. najbardziej emisyjnych elektrowni węglowych, a ostatnia elektrownia węglowa (niemieckie elektrownie węglowe odpowiadają za emisję 350 mln ton CO₂ rocznie) musi zostać odłączona od sieci w ciągu 20 lat⁵⁷.

Także związki ekologiczne, jak WWF Deutschland, BUND i Niemieckie Koło Ochrony Przyrody (*Deutscher Naturschutzring*, DNR), na początku rozmów sondujących CDU, CSU, FDP i Sojuszu 90/Zielonych przedstawiły swoje postulaty wobec przyszłego rządu federalnego odnośnie do ochrony klimatu. Natomiast prezydent Federalnego Zrzeszenia Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) Dieter Kempfer ocenił, że natychmiastowe „odejście od węgla” jest niewłaściwe i będzie skutkować wyższymi cenami za energię elektryczną i problemami dla energochłonnego przemysłu⁵⁸. Z kolei Utz Tillmann, przewodniczący Związku Przemysłu Chemicznego (*Verband der Chemischen Industrie*, VCI) odnośnie do przyszłości ustawy o odnawialnych źródłach energii stwierdził, że subwencje dla instalacji wiatrowych i słonecznych nie powinny obciążać odbiorców energii elektrycznej, lecz pochodzić z budżetu federacji⁵⁹.

W czasie rozmów sondujących FDP i Sojusz 90/Zieloni spierali się o kwestię, czy i jak szybko mogą zostać wygaszone niemieckie elektrownie opalane węglem i jakie działania powinien podjąć przyszły rząd federalny, aby zrealizować cele polityki klimatycznej Niemiec do 2020 r. Spór ten zbiegł się w czasie z upublicznionym apelem przedsiębiorstw aktywnych w Niemczech, w którym poparły one „odejście od węgla”. W apelu przedsiębiorstw (m.in. Siemens, SAP, Adidas, EnBW, Deutsche Börse, Hochtief, Otto, Hermes, Epson Deutschland, Metro, Nestlé) i związków gospodarczych, jak również związków ekologicznych (Germanwatch, B.A.U.M. i Stiftung 2 Grad), stwierdzono, że rząd federalny musi wytyczyć pewną, akceptowalną społecznie ścieżkę zakończenia produkcji energii elektrycznej z węgla. Przedsiębiorstwa opowiedziały się za pilnym przyjęciem środków służących osiągnięciu celów polityki klimatycznej do 2020 r. Wśród działań wymieniono m.in. rozwijanie systemu handlu uprawnieniami

⁵⁷ Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Kohleausstieg jetzt einleiten*, „Stellungnahme”, Oktober 2017, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2017_10_Stellungnahme_Kohleausstieg.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (dostęp: 10 XII 2017).

⁵⁸ *Energiepolitik und Jamaika-Sondierung. Papier ist ungeduldig*, 18 X 2017, <http://www.taz.de/Energiepolitik-und-Jamaika-Sondierung/!5453436/> (dostęp: 19 XII 2017).

⁵⁹ *EEG-Umlage 2018 fast unverändert hoch. Weitere Reformen des EEG dringend nötig*, 16 X 2017, Pressemitteilung, CVI, <https://www.vci.de/presse/pressemitteilungen/weitere-reformen-des-eeg-dringend-noetig-eeg-umlage-2018-fast-unveraendert-hoch.jsp> (dostęp: 20 XII 2017).

do emisji z celem wzrostu ceny za każdą wyemitowaną tonę dwutlenku węgla, wówczas elektrownie węglowe stałyby się mniej atrakcyjne, inaczej niż efektywność energetyczna i „czyste wytwarzanie energii”. Innym środkiem mogłaby być transformacja energetyczna w transporcie (*Verkehrswende*). Postulowano przy tym rozwój elektromobilności i komunikacji szynowej. Pośród powodów wystosowania apelu przez przedsiębiorstwa wymienia się oczekiwanie przyjęcia stabilnych warunków ramowych i klarownych wytycznych polityki, jak również obawy wprowadzenia przez rząd federalny w przyszłości kosztownych środków doraźnych, aby określone cele polityki klimatycznej ostatecznie osiągnąć⁶⁰.

Za sukces Sojuszu 90/Zielonych w rozmowach sondujących uznano podtrzymanie przez CDU/CSU i FDP celu polityki klimatycznej Niemiec, tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% wobec poziomu z roku 1990. Jest to ambitny cel i większość ekspertów oczekuje, że brakująca kilkuprocentowa redukcja nie zostanie osiągnięta bez wdrożenia stosownych restrykcyjnych rozwiązań. Oznaczać mogłoby to rozpoczęcie procesu „odejścia od węgla”, a więc realizację zasadniczego postulatu Sojuszu 90/Zielonych w kampanii wyborczej. Wyłączenie starych siłowni opalanych węglem może skutkować obniżeniem emisji gazów cieplarnianych, a tym samym uczyniłoby osiągalnym cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. W polityce klimatycznej dezyderaty Sojuszu 90/Zielonych odległe były od pozycji FDP i CDU/CSU. Postulowali oni m.in. natychmiastowe wyłączenie 20 najbardziej emisyjnych elektrowni i popierali całkowite „odejście od węgla” do 2030 r. CDU, CSU i FDP odrzucały państwowy zakaz dla użytkownika określonego nośnika energii i zamierzały osiągnąć cele polityki klimatycznej za pomocą instrumentów rynkowych. Pomocny mógłby być podatek od dwutlenku węgla, który uczyniłby nierentowną produkcję energii elektrycznej z paliw stałych⁶¹.

Kontrowersje dotyczyły także przyszłości dopłaty do odnawialnych źródeł energii (*EEG-Umlage*). Wolni Demokraci opowiadają się za zniesieniem subwencji dla nowych instalacji i znacznym obniżeniem podatku od energii elektrycznej. Podobnie Zieloni postulują wprowadzenie zniesienie podatku od energii elektrycznej, lecz opowiadają się za wprowadzeniem dla wszystkich pewnego rodzaju podatku od dwutlenku węgla. Ponadto zamierzają rozwijać ustawę o odnawialnych źródłach energii i postulują osiągnąć całą produkcję energii elektrycznej do 2030 r. ze źródeł odnawialnych, jak również są zwolennikami wprowadzenia do 2030 r. zakazu produkcji samochodów z silnikami spalinowymi. Z kolei FDP planuje wzmocnić infrastrukturę dla elektromobilności, odrzuca

⁶⁰ S. Schultz, *Appell an die Politik. Konzern-Bündnis fordert Kohleausstieg*, 7 XI 2017, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohleausstieg-rund-40-firmen-fordern-ausstieg-aus-der-kohle-a-1176208.html> (dostęp: 20 XI 2017).

⁶¹ A. Sirleschtov, *Jamaika-Verhandlungen. Grüne punkten beim Klima*, 26 X 2017, <http://www.tagespiegel.de/politik/jamaika-verhandlungen-gruene-punkten-beim-klima/20510274.html> (dostęp: 20 XI 2017).

natomiast zakaz dla określonych napędów i subwencjonowanie e-mobilności. Zamiast tego liberałowie opowiadają się za rozwijaniem badań nad nowymi napędami i nie zgadzają się, podobnie jak CDU, na wyznaczenie konkretnej daty końcowej używania silników spalinowych. Wprawdzie podczas rozmów sondujących Zieloni sygnalizowali gotowość do rozmów na temat daty końcowej użytkowania silników Otto, niemniej jednak potrzebowali możliwie konkretnych wytycznych odnośnie do zakazu. Negocjatorzy CDU, CSU, FDP i Sojuszu 90/Zielonych potwierdzili niemieckie i międzynarodowe cele polityki klimatycznej do 2030 i 2050 r., przy czym kwestią otwartą pozostawał sposób ich osiągnięcia.

Do rozmów sondujących w ramach grupy roboczej polityka energetyczna i klimatyczna FDP oddelegowała Stefana Kapferera, byłego sekretarza stanu w Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Technologii, lobbystę i szefa Związku Gospodarki Energetycznej i Wodnej (*Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft*, BDEW)⁶². Wprawdzie S. Kapferer nie miał mandatu negocjacyjnego Wolnych Demokratów, lecz – według informacji prasowych – został zaproszony z inicjatywy kanclerz Angeli Merkel i szefa Urzędu Kanclerskiego Petera Altmaiera. Uczestnikami negocjacji w kwestiach polityki energetycznej ze strony FDP byli deputowani do Bundestagu Hermann Otto Solms i minister gospodarki w rządzie krajowym Nadrenii Północnej-Westfalii Andreas Pinkwart. Ze strony CDU w rozmowach uczestniczyli minister środowiska P. Altmaier i szef rządu krajowego NRW Armin Laschet, ze strony CSU – ekspert ds. ochrony środowiska Georg Nüßlein, a ze strony Sojuszu 90/Zielonych: przewodnicząca partii Simone Peter i Anton Hofreiter oraz Rainer Baake, sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Energii od 9 stycznia 2014 r.⁶³

Przed drugą rundą rozmów sondujących (7 listopada 2017)⁶⁴ Zieloni sygnalizowali gotowość do kompromisu w kwestii „odejścia od węgla”. Jak stwierdziła ich przewodnicząca Simone Peter, nie uzależniają oni wyniku rozmów

⁶² Stefan Kapferer: *FDP schickt Lobbyisten in Gespräche über Energiepolitik*, 2 XI 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/stefan-kapferer-fdp-sondierungsgespraeche-klimapolitik?print> (dostęp: 20 XI 2017).

⁶³ T. Heid, *Jamaika-Sondierung: Tage der Entscheidung*, 8 XI 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/die-jamaika-sondierungen-sind-in-der-entscheidenden-phase-15282724.html> (dostęp: 20 XI 2017).

⁶⁴ *Jamaika-Sondierung. Dobrindt weist Kompromissangebot der Grünen brüsk zurück*, 7 XI 2017, <http://www.tagesspiegel.de/politik/jamaika-sondierung-dobrindt-weist-kompromissangebot-der-gruenen-bruesk-zurueck/20549394.html> (dostęp: 20 XI 2017); *Jamaika-Koalition: Grüne rücken von Ausstiegsterminen für Kohle und Verbrenner ab*, 7 XI 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/jamaika-koalition-gruene-kohleausstieg-kompromiss?print> (dostęp: 20 XI 2017); *Sondierungsgespräche. Grüne kompromissbereit beim Kohleausstieg*, 7 XI 2017, <http://www.fr.de/politik/sondierungsgespraeche-gruene-kompromissbereit-beim-kohleausstieg-a-1382466> (dostęp: 20 XI 2017); *Jamaika-Verhandlungen. Grüne kompromissbereit bei Kohle und Verbrennungsmotor*, 7 XI 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/jamaika-verhandlungen-gruene-kompromissbereit-bei-kohle-und-verbrennungsmotor-15280938.html> (dostęp: 20 XI 2017).

od kwestii, czy ostatnia elektrownia węglowa zostanie odłączona w 2030, czy 2032 r.; rozstrzygające jest zmniejszenie emisji dwutlenku węgla. Tłumaczyła ona, że dla Sojuszu 90/Zielonych istotne jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% wobec poziomu z roku 1990 i określenie – przy uwzględnieniu porozumienia paryskiego z grudnia 2015 r. – celów sektorowych do 2030 r. Ponadto Sojusz 90/Zieloni zbliżyli się do stanowiska FDP i CSU wskutek rezygnacji z wyznaczania roku 2030 jako daty końcowej użytkowania silników spalinowych. W zamian oczekiwali potwierdzenia ze strony chadeków i liberałów podjęcia działań służących rozwijaniu pojazdów usieciowionych, zautomatyzowanych i wolnych od emisji⁶⁵.

Uczestnicy rozmów sondujących musieli uwzględnić zarówno interesy energochłonnego przemysłu, który ostrzegał na łamach „Handelsblatt”, że nieprzemysłane „odejście od węgla” może skutkować wzrostem kosztów energii elektrycznej o 30%, jak również interesy krajów związkowych we wschodnich Niemczech i Nadrenii Północnej-Westfalii. Przykładowo premier rządu krajowego Nadrenii Północnej-Westfalii Armin Laschet (CDU) akcentował kwestię utraty miejsc pracy w okręgu reńskim. Natomiast premierzy wschodniemieckich krajów związkowych kierowali uwagę na milionowe fundusze, za pomocą których można byłoby łagodzić zmianę strukturalną w gospodarce energetycznej w dotkniętych „odejściem od węgla” regionach⁶⁶.

PODSUMOWANIE

Zakończone niepowodzeniem rozmowy sondujące ujawniły brak konsensusu odnośnie do tempa i zakresu projektowanych zmian w polityce energetyczno-klimatycznej Niemiec, niemniej jednak potwierdziły po raz kolejny poparcie przez CDU, CSU, FDP i Sojuszu 90/Zielonych dla wdrażanej od 2011 r. transformacji energetycznej. Zieloni postulowali rezygnację ze spalania węgla do 2030 r., względnie 2035 r., i wycofanie do rezerwy dwudziestu najbardziej emisyjnych elektrowni węglowych. O ile w ocenie CSU i FDP takie działanie stanowiłoby poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu energetycznego, to Wolni Demokraci nie wykluczali możliwości negocjowania szczegółów „odejścia od węgla”.

Dla głównych partii politycznych ważne pozostaje utrzymanie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% wobec poziomu z roku 1990, częstokroć jednak prezentują odmienne sposoby jego realizacji. Nowy rząd federalny będzie zmuszony zastosować dodatkowe środki, zwłaszcza w odnie-

⁶⁵ M. Uken, *Kohleausstieg: Schnell und schmutzig*, 9 XI 2017, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/kohleausstieg-sondierungsgespraech-gruene-klimaschutz-jamaika-koalition/komplettansicht> (dostęp: 22 XI 2017).

⁶⁶ *Ibidem*.

sieniu do sektora transportu i wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach węglowych, aby zrealizować powyższy cel polityki energetycznej (i klimatycznej). Podobnie zróżnicowane stanowiska partii politycznych dotyczą rozwoju odnawialnych źródeł energii – subwencjonowanie lub podporządkowanie zasadom rynkowym, jak i modyfikowania względnie zniesienia ustawy o odnawialnych źródeł energii.

Wydaje się, że pomimo zarysowanych różnic w programach wyborczych głównych partii politycznych pozostaje pole do kompromisu. Jest on nieodzowny w kontekście wprowadzonych do debaty publicznej kwestii „odejścia od węgla” i transformacji energetycznej w transporcie. Ponadto nowy rząd federalny będzie musiał rozwiązać problem rozbudowy sieci przesyłowej, zwłaszcza budowy trzech „autostrad energetycznych”, tj. linii wysokiego napięcia prądu stałego z północy Niemiec na południe, którymi ma być przesyłana energia z instalacji wiatrowych na morzu i zastąpić produkcję z wygaszanych elektrowni jądrowych.

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje stanowisko głównych partii politycznych: CDU, CSU, FDP, Lewica, Sojusz 90/Zieloni, SPD i AfD, wobec polityki energetycznej (transformacji energetycznej) zawartych w programach wyborczych do Bundestagu w 2017 r., jak i kwestię polityki energetycznej w negocjacjach sondujących CDU, CSU, FDP i Sojusz 90/Zielonych (tzw. koalicja jamajska). W opracowaniu przedstawiono również zasadnicze elementy stanowiska partii politycznych (CDU, CSU, FDP, SPD, Lewica, Sojusz 90/Zieloni) wobec polityki energetycznej w wyborach do Bundestagu w 2013 r. oraz niektóre aspekty realizacji założeń i celów polityki energetycznej przez Wielką Koalicję (CDU/CSU/SPD) w latach 2013–2017. Taki sposób ujęcia problematyki pozwolił ocenić, w jakim stopniu partie realizowały zapisy programów wyborczych dotyczące polityki energetycznej, oraz wskazać kontynuację lub zmianę postulatów i zamierzeń w tym zakresie zawartych w programach wyborczych z 2013 i 2017 r.

SUMMARY

Energy policy in the election programmes of the political parties in 2017 – continuity or change? The article presents the stance of the main political parties, the CDU, CSU, FDP, the Left, the Alliance 90/Greens, the SPD and the AfD, on energy policy (energy transition) contained in the election programmes prepared for election to the Bundestag in 2017, as well as energy policy in the negotiations of the CDU, CSU, FDP and Alliance 90/Greens (so called Jamaica coalition). The study shows also the principal elements the

political parties' stances (CDU, CSU, FDP, the Left, the Alliance'90/Greens, SPD) towards energy policy in the election to the Bundestag in 2013 and some aspects of the implementation of the energy policy objectives by the Grand Coalition (CDU/CSU/SPD) 2013–2017. Such spin of the subject matter enabled the assessment to what extent the parties implemented the provisions of electoral programmes relating to energy policy. Moreover, it made possible indicating the continuation or change of the postulates and intentions in this range which were contained in the election programmes of 2013 and 2017.

Słowa kluczowe: Niemcy, partie polityczne, program wyborczy, polityka energetyczna, transformacja energetyczna.

Key words: Germany, political parties, election programme, energy policy, energy transition.

HELENA WYLIGAŁA
Dolnośląska Szkoła Wyższa

OCENA DZIAŁAŃ RZĄDU ANGELI MERKEL W ZAKRESIE MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY KLIMATU NA TLE PRZEWODNICTWA NIEMIEC W G7 (2015) I G20 (2017)*

WSTĘP

Działania społeczności międzynarodowej w zakresie ochrony powietrza przed szkodliwymi emisjami gazów cieplarnianych, choć liczą sobie ponad 25 lat, to wciąż opierają się w dużej mierze na niezbyt efektywnych środkach, tj. dobrowolnych zobowiązaniach oraz międzynarodowym *soft law*. W świetle ramowej konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w sprawie zmian klimatu z 1992 r. jej państwa-strony, „w celu ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegnie antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”¹, zobowiązały się do: publikowania krajowych raportów o emisjach pochodzenia antropogenicznego; formułowania i wdrażania krajowych i regionalnych programów łagodzących zmiany klimatu, w tym narodowych strategii; regularnego informowania o swojej polityce i podejmowanych środkach; współpracy i rozwoju transferu technologii pozwalających na zapobieganie, redukcję i kontrolę gazów cieplarnianych; popierania zrównoważonego zarządzania i współpracy na rzecz poprawy efektywności pochłaniaczy (np. oceanów); rozwijania planów adaptacji do zmian klimatu; uwzględniania problemu zmian klimatycznych w projektach i strategiach, w celu łagodzenia skutków tych zmian w przyszłości; promowania badań, zwłaszcza technologicznych, dotyczących systemu klimatycznego, a także wymiany naukowej i współpracy w zakresie edukacji; zapewniania przez państwa rozwinięte dodatkowych

* Artykuł wykonano w ramach wewnętrznego grantu badawczego Wydziału Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej finansowanego ze środków MNiSW na utrzymanie potencjału, nr 6/WNSiD/WGW/2016.

¹ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., DzU z 1996 r., nr 53, poz. 238.

środków dla państw rozwijających się w zakresie realizacji celów konwencji, w tym do przekazywania technologii czy pokrywania części kosztów adaptacji do zmian klimatycznych; popierania transferu i udostępniania nieszkodliwych dla środowiska technologii i *know-how*; finansowania działań proklimatycznych na bazie subwencji, koncesji i rozwoju technologii². Nie ulega wątpliwości, że Niemcy, po okresie problemów wewnętrznej transformacji związanej ze zjednoczeniem w pierwszej połowie lat 90. XX w., intensywnie zaangażowały się w realizację idei, zasad i celów międzynarodowego porozumienia klimatycznego. Szczególna rola przypadła w tym kontekście Angeli Merkel, która nie tylko jako minister środowiska w latach 1994–1998 była aktywna w początkowej fazie tego procesu, ale także jako kanclerz Niemiec od 2005 r.

Celem niniejszego artykułu jest analiza międzynarodowej aktywności rządu Niemiec pod przewodnictwem kanclerz A. Merkel w zakresie ochrony klimatu w okresie 2013–2017 na wybranych przykładach. W pierwszej kolejności zobrazowane zostały uwarunkowania formalne jako wewnętrzne przesłanki zagranicznej aktywności Niemiec w tej kwestii. Na ich tle dokonana została ocena polityki klimatycznej rządu A. Merkel, a szczegółowej analizie poddane międzynarodowe działania w ramach ugrupowań G7 i G20 z odniesieniem do ochrony klimatu na forum ONZ. W pracy przyjęto hipotezę, że zadania realizowane przez rząd Niemiec w ramach międzynarodowej polityki ochrony środowiska – w zakresie niniejszego opracowania zawężonych do kwestii walki ze zmianami klimatu – wynikają bardziej z potrzeb wewnętrznych, aniżeli są efektem presji zewnętrznej na Niemcy. Metodami zastosowanymi do zbadania powyżej wskazanych zagadnień były jakościowa analiza materiałów źródłowych, elementy metody porównawczej i statystycznej oraz analiza przypadku. Selekcja przykładów do niniejszego opracowania, tj. ugrupowań G7 i G20, opierała się na następujących kryteriach: skali, gdzie pod uwagę wzięto ich światowy zasięg oddziaływania; wagi – potencjalnie duże, globalne znaczenie międzynarodowe oraz w polityce międzynarodowej RFN; czasu, a więc działań rządu A. Merkel mieszczących się w ramach kadencji 2013–2017; i formuły – oba gremia mają nieformalny, niezinstytucjonalizowany charakter³. Dobór dokumentów do analizy uwarunkowań wewnętrznych miał na celu zobrazowanie strategicznego kierunku rozwoju polityki walki ze zmianami klimatycznymi w Niemczech.

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE I STRATEGICZNE KIERUNKI DZIAŁAŃ

Systemowe działania związane z ochroną klimatu w RFN datowane są na koniec lat 80. XX w. Szczególne znaczenie ma powołana w 1987 r. w Bundestagu

² *Ibidem*.

³ Szerzej: M. Rewizorski, *From G7 to L20: Global Governance Evolution*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 2, s. 209–225.

Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre” i międzyministerialna grupa robocza „CO₂-Reduktion”, które przyczyniły się do określenia wczesnej, inicjacyjnej fazy niemieckiej polityki klimatycznej, polegającej na uzgodnieniu konsensusu w zakresie potrzeby podjęcia działań proklimatycznych i wyznaczenia celu redukcji dwutlenku węgla o 25% do 2005 r.

Formalnie szeroko pojęta ochrona środowiska została zapisana jako zadanie państwowe w Ustawie Zasadniczej w 1994 r.⁴ W jej artykule 20a pojawiło się sformułowanie, że państwo, w ramach swojej odpowiedzialności za przyszłe pokolenia, chroni naturalne podstawy życia w ramach konstytucyjnego i ustawowego porządku prawnego⁵. Kompetencje rządu federalnego w zakresie ochrony środowiska zostały uregulowane bardziej szczegółowo wraz z reformą systemu federalnego w Niemczech. Od 1 września 2006 r. kraje związkowe i rząd dzielą między sobą różne kompetencje środowiskowe w ramach ich kombinacji i na podstawie konstytucyjnych tytułów prawnych, co zmniejsza konflikty tzw. *Bund-Länder* i odpowiada zasadniczo postulatowi decentralizacji polityki ochrony środowiska z jednej strony, a problemom implementacji regulacji unijnych do prawa niemieckiego z drugiej⁶.

Włączenie RFN do międzynarodowej polityki ochrony klimatu nastąpiło wraz z działaniami społeczności skupionej w ramach Rady Europy i ONZ. W pierwszym przypadku objęło ono w 1968 r. deklarację w sprawie kontroli zanieczyszczeń powietrza⁷, a w drugim deklarację sztokholmską z 1972 r.⁸, która „wpłynęła na ukształtowanie się współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska (...) i została podniesiona do rangi podstawowej funkcji państwa”⁹. Stopniowo zagadnieniami klimatycznymi zaczęły zajmować się Rada

⁴ Dla porównania – w konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. ochrona przyrody i krajobrazu ujęta była jako cel państwowy w artykule 150. Od lat 50. XX w. uchwalane były w RFN przepisy regulujące wybrane aspekty ochrony środowiska, np. gospodarkę wodno-ściekową (1957), zwalczanie odpadów (1972), ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami (1974), chemikalia (1980) itd. Jako zadanie polityczne ochrona środowiska pojawiła się z końcem lat 60., a pierwsze instytucje w latach 70. XX w.

⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 geändert worden ist*, BGBl. I S. 2347, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf> (dostęp: 15 XI 2017).

⁶ S. Scheiner, *Interessen der Bundesländer in der deutschen Klimapolitik. Föderale Konfliktverarbeitung in drei Handlungsfeldern*, Nomos 2017, s. 339–398; zob. też: J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej: analiza porównawcza Polski i Niemiec ze spisem unijnych aktów prawnych. Stan na dzień 1 stycznia 2009 roku*, Warszawa 2009, s. 60–66, 72–74.

⁷ *Resolution (68) 4 adopted by the Ministers' Deputies on 8th March 1968 approving the "Declaration of Principles" on air pollution control*, <https://rm.coe.int/16804faaea> (dostęp: 20 XII 2017).

⁸ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)*, 16 VI 1972, U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev.1 (1973); 11 ILM 1416 (1972), <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> (dostęp: 10 XI 2017).

⁹ A. Lisowska, *Ochrona środowiska*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014, s. 145.

Rzeczoznawców ds. Środowiska (*Sachverständigenrat für Umweltfragen*, SRU), Federalny Urząd ds. Środowiska (*Umweltbundesamt*, UBA) i powołane w 1986 r. Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, BMU). W 1992 r. Niemcy były sygnatariuszem ramowej konwencji ONZ ds. zmian klimatu¹⁰, a działania podejmowane przez społeczność międzynarodową były spójne z krajowymi zadaniami, zwłaszcza sanacji ekologicznej landów wschodnich¹¹. Tym samym organizacja w 1995 r. przez rząd Helmuta Kohla z Angelą Merkel jako ministrem środowiska pierwszej konferencji Stron ramowej konwencji ds. zmian klimatu (*Conference of the Parties*, COP) w Berlinie sprzęgła cele polityki klimatycznej RFN z międzynarodowymi. W rezultacie niemieckie zobowiązania w ramach Protokołu z Kioto z 1997 r.¹² – redukcja o 21% CO₂ do 2012 r. wobec roku 1990 – wskazywała na ambitną rolę Berlina w globalnej polityce klimatycznej, zważywszy na fakt, że średni cel redukcyjny sygnatariuszy ustalony został na poziomie -5%, a dla UE -8%¹³.

Określenie celów redukcyjnych pozwoliło rozpocząć drugą, modernizacyjną fazę polityki klimatycznej Niemiec. Zapoczątkowała ją tzw. ekologiczna odnowa, polegająca na ogłoszeniu przez rząd socjaldemokratów i zielonych w 1998 r. odejścia od energetyki atomowej¹⁴. Z kolei przyjęty przez Bundestag w 2000 r. *Klimaschutzprogramm*¹⁵ – pierwszy w RFN Program Ochrony Klimatu – wskazał cel 25% redukcji CO₂ i potwierdził obniżenie niemieckich emisji gazów cieplarnianych o 21% w ramach zobowiązań państw europejskich w Protokole z Kioto.

Na poziomie krajów związkowych, zwłaszcza od połowy lat 90. XX w., upowszechniał się środowiskowy *governance*, łączący zaangażowanie nie tylko władz landowych, ale także innych partnerów publicznych i społeczeństwa obywatelskiego. W świetle postanowień Agendy 21¹⁶ społeczności lokalne, zwłaszcza gminy, odgrywały kluczową rolę w urzeczywistnianiu idei zrównoważonego rozwoju,

¹⁰ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu...*

¹¹ M. Zschiesche, *Umweltschutz in Ostdeutschland – Versuch über ein schnell verschwundenes Thema*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr B27, 30 VI 2013, s. 33–38.

¹² *Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., DzU z 2005 r., nr 203, poz. 1684.

¹³ *Ibidem*, załącznik B. Cel redukcyjny Polski wyniósł -6%.

¹⁴ *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, Bonn, 20. Oktober 1998, pkt 3.2, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf (dostęp: 7 XII 2017).

¹⁵ *Nationales Klimaschutzprogramm – Beschluss der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000*, Fünfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion”, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4729, 14 XI 2000, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/047/1404729.pdf> (dostęp: 15 XI 2017).

¹⁶ *Agenda 21*, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (dostęp: 15 XI 2017).

w tym ochrony klimatu, gospodarki przestrzennej i wodnej. Niemieckie jednostki samorządu terytorialnego na poziomie krajów związkowych zaczęły finansować, organizować i wdrażać lokalne strategie zrównoważonego rozwoju (lokalne programy Agenda 21), co spowodowało, że rząd federalny dopiero w 2002 r. przyjął Strategię Zrównoważonego Rozwoju (*Nachhaltigkeitsstrategie*)¹⁷. Na wszystkich poziomach sprawowania władzy zrównoważony rozwój stał się podstawową przesłanką integrowania zagadnień środowiskowych z politykami sektorowymi. Na początku XXI w. wszystkie kraje związkowe w RFN mogły już pochwalić się własnymi programami ochrony klimatu i strategiami rozwoju energetyki. Mimo że nie wszystkie z nich określiły regionalne cele redukcji CO₂, uzasadniając to silnym uzależnieniem od przepisów federalnych i unijnych, to jednak wpływają one na realizację niemieckiej polityki klimatycznej poprzez ustawodawstwo landowe i w ramach procesów administracyjnych¹⁸. Często wśród podejmowanych aktywności znajdują się inwestycje w odnawialne źródła energii, rozwijanie polityk sektorowych w zakresie transportu, rolnictwa czy budownictwa.

W fazie stabilizacji niemieckiej polityki klimatycznej, przypadającej z dniem Stefana Scheinera na okres 2005–2011¹⁹, wielka koalicja CDU/CSU/SPD pod rządami kanclerz Merkel przyjęła w 2007 r. Zintegrowany Program Energii i Ochrony Klimatu (*Integrierte Energie und Klimaschutzprogramm*, IEKP)²⁰, w ramach którego zakładano obniżenie emisji szkodliwych gazów o ponad 30% do 2020 r. w stosunku do 1990 r. Cel miał być osiągnięty przy założeniu, że 30% zapotrzebowania na prąd w Niemczech i 14% w dziedzinie ogrzewania byłoby zapewnione przez odnawialne źródła energii (OZE). Zwiększony w kwietniu 2009 r. udział biopaliw w benzynie i oleju napędowym nie odniósł zakładanego skutku i rząd wstrzymał dalsze działania w tym zakresie²¹. Afery

¹⁷ „*Perspektiven für Deutschland*”. *Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, Bundesregierung, 17 IV 2002, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2002. Nowelizacja strategii została dokonana w styczniu 2017 r., zob.: *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016*, Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, Die Bundesregierung, Stand: 1. Oktober 2016, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf (dostęp: 10 XI 2017).

¹⁸ A. Biedermann, *Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern*, „Climate Change” 2011, nr 15, s. 14–17, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4146.pdf> (dostęp: 15 XI 2017). W świetle danych rządowego portalu www.nachhaltigkeit.info w 2015 r. istniało ponad 2600 lokalnych programów Agenda 21, zob.: https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/bmu_agenda_21_828.htm (dostęp: 15 XI 2017).

¹⁹ S. Scheiner, *op. cit.*, s. 36–41.

²⁰ *Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung*, Kabinettsbeschluss vom 5. December 2007, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/12/Anlagen/2007-12-05-zusammenfassung-energiepaket.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 10 XII 2017).

²¹ *Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) der Bundesregierung*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/integriertes-energie-und-klimaprogramm.html> (dostęp: 10 XII 2017).

z lat 2016 i 2017 związane z zaniżaniem wskaźników szkodliwych substancji w emisjach niemieckich marek samochodów były także pokłosiem nieaplikowania do branży samochodowej ekologicznych rozwiązań systemowych²².

Od 2008 r. rząd federalny, wraz z wdrożeniem Narodowej Inicjatywy Klimatycznej (*Nationale Klimaschutzinitiative*, NKI), wspiera projekty w obszarze gospodarki, inwestycji, konsumpcji, wspólnot lokalnych i edukacji, które przyczyniają się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Do końca 2017 r. zrealizowanych zostało ponad 25 tys. projektów, na które przeznaczono 790 mln euro z budżetu federacji²³. Również przyjęta w 2008 r. Strategia Adaptacji do Zmian Klimatu (*Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, DAS)²⁴ jest nie tylko formą wypełniania międzynarodowych zobowiązań, ale stanowi ważny dokument przygotowujący kluczowe dla gospodarki branże, np. budownictwo, leśnictwo, transport, a także infrastrukturę oraz służby publiczne, na zagrożenia wynikające ze skutków zmian klimatycznych.

Wraz z decyzją o stopniowym odchodzeniu od energii atomowej w 2011 r. rozpoczęła się w Niemczech szeroko zakrojona transformacja energetyczna (*Energiewende*)²⁵. W dniu 3 grudnia 2014 r. rząd A. Merkel przyjął Program działania w zakresie ochrony klimatu 2020 (*Aktionsprogramm Klimaschutz 2020*)²⁶. Zakładano w nim, że Niemcy osiągną cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% wobec 1990 r., jednak obecnie wiadomo, że wyniesie on około 35%. Program obejmuje środki podejmowane we wszystkich sektorach, od rynku energii po rolnictwo i gospodarkę odpadami. Każde działanie wyposażone jest w plan i harmonogram, szacunek kosztów i cel spodziewanej redukcji. Główne środki skierowane są na realizację strategii w zakresie budownictwa i mieszkalnictwa, do sektora transportu czy produkcji prądu. Dodatkowe zyski redukcyjne wyniknąć mogą ponadto z europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji²⁷.

²² Por. A. Gawlikowska-Fyk, *Samochody elektryczne w Niemczech – jazda pod prąd*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 105 (1547), 6 XI 2017.

²³ Oficjalny portal: <https://www.klimaschutz.de/die-nationale-klimaschutzinitiative> (dostęp: 15 XI 2017).

²⁴ *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen*, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

²⁵ H. Wyligała, *Niemiecki „Atomausstieg”*. *Uwarunkowania decyzji o rezygnacji RFN z energetyki jądrowej i jej wpływ na relacje polsko-niemieckie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Niemcoznawstwo” 2012, nr 20, s. 117–138.

²⁶ *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020*, Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014, https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

²⁷ *Umweltbericht der Bundesregierung 2015 Auf dem Weg zu einer modernen Umweltpolitik*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Stand: 21. Oktober 2015, https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/umweltbericht_bundesregierung_2015_bf.pdf, s. 55.

Ostatnimi ważnymi dokumentami przyjętymi w Niemczech są: Zintegrowany Program Środowisko 2030 (*Integriertes Umweltprogramm 2030*, IUP)²⁸, wypracowany latem 2016 r. w Federalnym Ministerstwie Środowiska, oraz Plan Ochrony Klimatu 2050 (*Klimaschutzplan 2050*) z listopada 2016 r.²⁹ Pierwszy z nich przedstawia długofalową i kompleksową strategię działania rządu na wszystkich polach ochrony środowiska. Wśród wielu postulatów przewiduje się w nim zakończenie produkcji energii z węgla przed 2050 r., wzmocnienie rolnictwa ekologicznego, ale także fundamentalną zmianę w sferze mobilności, w tym od 2030 r. dopuszczanie do ruchu tylko pojazdów bezemisyjnych. Drugi dokument zakłada ograniczenie wytwarzania gazów cieplarnianych o 80–95%. Został on sformułowany jako rządowa, całościowa koncepcja polityki klimatycznej i energetycznej do 2050 r. Zawiera wskazania dotyczące polityki przemysłowej w kontekście godzenia idei ochrony klimatu z koniecznością zachowania miejsc pracy.

TABELA NR 1. ZESTAWIENIE NAJWAŻNIEJSZYCH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH W SPRAWIE OCHRONY KLIMATU

Nazwa dokumentu	Rok przyjęcia i aktualizacji
Nationales Klimaschutzprogramm	2000, aktualizacja 2005
Nachhaltigkeitstrategie	2002, aktualizacja 2017
Integriertes Energie- und Klimaschutzprogramm	2007
Nationale Klimaschutzinitiative	2008, aktualizacja 2010
Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel	2008, aktualizacja 2011
Aktionsprogramm Klimaschutz 2020	2014
Integriertes Umweltprogramm 2030	2016
Klimaschutzprogramm 2050	2016

Źródło: opracowanie własne.

Stanowisko Niemiec zaprezentowane w grudniu 2015 r. na konferencji paryskiej w sprawie zmian klimatu wynikało z uprzednio przyjętych dokumentów krajowych. W ramach realizacji narodowego celu NDC (*Nationally Determined Contributions*) redukcja emisji gazów cieplarnianych w Niemczech miała wynieść 40% do 2020 r., 55% do 2030 r., 70% do 2040 r. i 80–95% do 2050 r. (dla roku bazowego 1990), natomiast wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnej produkcji energii – 18% w 2020 r., 30% w 2030 r. (UE 27%), 60% w 2050 r.

²⁸ *Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030*, https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

²⁹ *Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Oktober 2016, https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

PROEKOLOGICZNY WIZERUNEK KANCLERZ NIEMIEC I BILANS POLITYKI KLIMATYCZNEJ A. MERKEL

Na arenie międzynarodowej A. Merkel uznawana jest za polityka walczącego o globalną ochronę klimatu. Jej wizerunek jako „*Klimakanzlerin*” odzwierciedla się w aktywności takich gremiów, jak G7 czy G20. Podczas spotkań szefów państw i rządów najważniejszych krajów świata kanclerz Niemiec agituje za zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych i działaniami na rzecz zrównoważonego wzrostu. W trakcie międzynarodowych, cyklicznych konferencji klimatycznych, np. w Kopenhadze w 2009 r. (COP 15), Paryżu w 2015 r.³⁰ (COP 21), rząd Niemiec prezentował się jako pionier działań w zakresie walki ze zmianami klimatycznymi, gotowy współpartycypować w ograniczaniu wzrostu temperatury na Ziemi do 1,5–2 stopni w porównaniu z okresem przedindustrialnym.

Rola A. Merkel w budowaniu wizerunku Niemiec jako pioniera transformacji ekologicznej jest znacząca³¹. Już w pierwszym okresie swojej politycznej aktywności w rządzie H. Kohla, jako federalna minister środowiska w latach 1994–1998, kierowała pierwszą konferencją ONZ poświęconą zmianom klimatycznym w Berlinie, wskazując na konieczność nie tyle stabilizacji poziomu gazów cieplarnianych, co ich szybkiej redukcji. Podstawowym zadaniem i wyzwaniem dla niemieckiego rządu miała być realizacja krajowych celów, a uzyskana w ten sposób wiarygodność podstawą sukcesów w międzynarodowych negocjacjach w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych³².

Jako kanclerz, począwszy od 2005 r., A. Merkel skonfrontowana była ze wzrostem gospodarczym, bazującym w dużej mierze na tradycyjnej formie produkcji energii ze źródeł kopalnych. W Niemczech planowano wybudowanie ponad 20 elektrowni węglowych, co stało w sprzeczności z zadeklarowanymi celami redukcyjnymi, zapisanymi w Protokole z Kioto i ogłaszanych na forum Unii Europejskiej (UE). Jednakże to w trakcie niemieckiej prezydencji w Radzie UE w 2007 r. przyjęto cel „3 x 20%”, oznaczający osiągnięcie do 2020 r.: 1) zmniejszenia o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do 1990 r., 2) zwiększenia o 20% udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym UE do 2020 r. oraz 3) poprawy efektywności energetycznej o 20% w wyniku zmniejszenia zużycia energii³³.

³⁰ *Die Klimakonferenz in Paris*, <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/> (dostęp: 15 XII 2017).

³¹ J.A. Yoder, *An Intersectional Approach to Angela Merkel's Foreign Policy*, „German Politics” 2011, vol. 20, issue 3, s. 363, 370.

³² *Merkels Klimabilanz. Greenpeace zieht Bilanz: Die Klimaschutzpolitik von Bundeskanzlerin Angela Merkel zwischen 2005 und 2017*, Greenpeace e.V., Berlin–Hamburg, październik 2017, s. 4, <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20171026-greenpeace-bilanz-klima-merkel.pdf> (dostęp: 10 X 2017).

³³ *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, UKIE, De-

Mimo ogłoszenia przez Niemcy ambitnego celu redukcji CO₂ o 40% do 2020 r., który wskazywał na Berlin jako przywódcę europejskiej walki ze zmianami klimatycznymi, w tym samym czasie, w gremiach unijnych, kanclerz blokowała ustanowienie limitów emisyjnych w sektorze motoryzacyjnym. W odbiorze międzynarodowym Niemcy na czele z A. Merkel stały się siłą napędową globalnej ochrony klimatu. Trudności z wypełnianiem postanowień Protokołu z Kioto, wstrzeźliwość Stanów Zjednoczonych, Chin czy Australii, pozwoliły kanclerz Niemiec pełnić rolę agitatora proekologicznej zmiany nie tylko w europejskim, ale i globalnym formacie, zwłaszcza w kontekście faktu, że niemieckie cele redukcyjne w związku ze zjednoczeniową sanacją wschodniemieckiej gospodarki, zostały osiągnięte. Dawało to Niemcom przewagę polityczną przed negocjacjami klimatycznymi w Kopenhadze w grudniu 2009 r.

Drugi rząd A. Merkel, z FDP jako partią koalicyjną, umocnił wewnętrzną politykę zorientowaną na wsparcie gospodarki. Liberałowie, tradycyjnie uznawani za promotorów interesów związków przemysłowych, wyhamowali proklimatyczne działania Niemiec w UE. Z uwagi na brak poparcia ze strony innych państw członkowskich nie powiodła się wówczas próba reformy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (*EU Emissions Trading System*, EU ETS), który był uznawany za najważniejszy instrument przeciwko zmianom klimatycznym. Było to zgodne z linią działań nie tylko ministra gospodarki i technologii Niemiec – liberała Philippa Röslera, ale także sprzyjało Polsce, która jako główny producent węgla w UE sprzeciwiała się rygorystycznym celom redukcyjnym i wzrostowi cen uprawień.

Wprawdzie chrześcijańscy demokraci i liberałowie przedłużyli okres eksploatacji elektrowni jądrowych, ale kontynuowali także poprzednią politykę transformacji energetycznej (*Energiewende*), poddając ją „silnej separacji ideologicznej”³⁴. W 2011 r. katastrofa elektrowni atomowej w Fukushima, w Japonii, wywołała zwrot w polityce nuklearnej Niemiec, ułatwiając A. Merkel prefinansowanie rozwiązań proklimatycznych na poziomie krajowym i prowadząc rząd do skrócenia czasu funkcjonowania energetyki atomowej do 2022 r. Poparcie społeczne dla *Energiewende* spowodowało, że stała się ona jednym z głównych projektów politycznych gabinetu A. Merkel. Wpłynęło to także na kierunki działań producentów energii, ustanowiono bowiem nowy rodzaj konsensusu, który pomógł rozwiązać problemy dotyczące np. finansowania rozwoju OZE. Polityczna i społeczna zgoda na *Energiewende* sprawiły,

partament Polityki Integracyjnej, Warszawa, grudzień 2008; *Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 8–9 March 2007*, Council of the European Union, Nr 7224/1/07 Rev 1, Brussels, 2 V 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf (dostęp: 10 XI 2017).

³⁴ Ch. Huf, *Energy Transition by Conviction or by Surprise? Environmental Policy from 2009 to 2013*, „German Politics” 2014, vol. 23, issue 4, s. 430–445, <https://doi.org/10.1080/09644008.2014.953068> (dostęp: 10 XII 2017).

że podczas kampanii wyborczej do Bundestagu w 2013 r. polityka klimatyczna nie miała kluczowego znaczenia. Główne partie polityczne zgłaszały podobne postulaty wdrażania działań w zakresie dekarbonizacji gospodarki i odejścia od energii atomowej³⁵.

Wielka koalicja CDU/CSU z SPD z 2013 r. opowiedziała się za kontynuacją ambitnej krajowej polityki klimatycznej, która miała być istotnym czynnikiem kształtowania polityki energetycznej i redukcji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 r. W umowie koalicyjnej zrezygnowano z zapisów na temat zmniejszenia liczby uprawnień do handlu emisjami, gdyż mogłoby to prowadzić do wzrostu cen prądu wytwarzanego z paliw kopalnych. Trudnościami obarczone było także wypracowanie celów redukcyjnych dla Niemiec do 2030 r. w kontekście stopniowego odchodzenia od produkcji energii w elektrowniach atomowych i zwiększania udziału OZE w tej produkcji (do 40–45% w 2025 r.). Realizacja *Energiewende* stała się kosztowna, a utrzymanie kopalni węglowych w okresie przejściowym nieodzowne, zrezygnowano więc nawet z dodatkowych opłat klimatycznych (kar) przewidzianych dla koncernów energetycznych za nadmierną produkcję CO₂. W 2015 r. A. Merkel, reprezentując Niemcy na szczycie G7 w Elmau jako kraj rozpoczętej transformacji energetycznej, nakłaniała przywódców najbogatszych państw świata do dekarbonizacji globalnej gospodarki w XXI w., co stanowiło podstawę późniejszego sukcesu porozumienia paryskiego w sprawie zmian klimatu.

Na konferencji klimatycznej ONZ w Paryżu późną jesienią 2015 r. A. Merkel tak uzasadniała konieczność ograniczenia skali globalnego ocieplenia do dwóch stopni Celsjusza: „To nie tylko kwestia ekologicznej konieczności i ekonomicznego zmysłu. To jest kwestia sprawiedliwości międzypokoleniowej. Kwestia ludzkości, tak, jest to także kwestia przyszłości ludzkości”³⁶. Niemcy potwierdziły swoje cele 40% redukcji CO₂ do 2020 r., a do 2050 r. w wymiarze 80–95%³⁷. Mimo to kanclerz naraziła się na krytykę niemieckich organizacji ekologicznych, które oczekiwały od niej ogłoszenia projektu dekarbonizacji gospodarki, polegającej na odejściu od produkcji energii z węgla, tzw. *Kohleausstieg*³⁸. Rezultat paryskiego szczytu klimatycznego – deklaracja o zatrzy-

³⁵ H. Wyligała, *Ochrona środowiska i klimatu w programach wyborczych głównych niemieckich partii politycznych CDU i SPD*, [w:] *Niemiecka scena polityczna w 2013 roku. Aktorzy, zagadnienia i wyzwania*, red. A. Kruk, M. Sus, Wrocław 2013, s. 269–293.

³⁶ *Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der 21. Konferenz der Vereinten Nationen zum Klimawandel am 30. November 2015*, Paris, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/11/2015-11-30-bkin-cop21.html;jsessionid=4D73C4806DD54CDD349F2AA67645164D.s2t1> (dostęp: 13 XI 2017).

³⁷ *Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States*, Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its member states, 6 March 2015, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Germany%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf> (dostęp: 10 XI 2017).

³⁸ *Merkels Klimabilanz. Greenpeace zieht Bilanz...*, s. 6.

maniu wzrostu temperatury na poziomie 1,5 stopnia Celsjusza – wymaga od każdego sygnatariusza działań w jego krajowej polityce w zakresie energetyki, transportu i ochrony środowiska. W świetle szacunków niemieckich instytutów badawczych osiągnięcie przez Niemcy celów redukcyjnych na poziomie 80% do 2050 r. wymusza prawie całkowite lub całkowite wyjście z użycia węgla brunatnego i kamiennego³⁹.

Realizacja postanowień paryskich w polityce krajowej znalazła oddźwięk w ramach Planu Ochrony Klimatu 2050, lecz jego ogłoszenie przed konferencją COP 22 w Marrakeszu, w listopadzie 2016 r., obarczone było wcześniejszymi sporami w łonie rządzącej koalicji. Minister środowiska Barbara Hendricks z SPD w obliczu krytyki ze strony frakcji CDU/CSU porozumiała się bezpośrednio z kanclerz A. Merkel co do kształtu dokumentu. Stanowił on także problem dla socjaldemokratycznego ministra gospodarki i energii Sigmara Gabriela, troszczącego się o zachowanie miejsc pracy w przemyśle wydobywczym. W ostatecznej wersji Planu odejście od produkcji energii z węgla zapisane zostało jako stopniowe, możliwości emisji CO₂ dla branży energetycznej do 2030 r. zostały zwiększone, nie podjęto zagadnień cen minimalnych w unijnym handlu emisjami oraz specyfikacji dla silników spalinowych.

W kampanii wyborczej z 2017 r. A. Merkel obiecała Niemcom poszukiwanie różnych sposobów na 40% redukcję emisji CO₂ do 2020 r. Jednak, jak wskazuje Greenpeace, w jednym z rządowych raportów wysłanych do Brukseli w maju 2017 r. była mowa o osiągnięciu redukcji na poziomie 35,7%⁴⁰. Niedotrzymanie zaś celów własnej polityki klimatycznej oznaczałoby dla Niemiec i jej kanclerz poważny uszczerbek na proklamowanym wizerunku na arenie międzynarodowej, a być może nawet utratę wiarygodności, tak istotnej w budowaniu sojuszy.

PRZEWODNICTWO W G7

Grupa 7 (G7) jest forum informacyjnym najbardziej wpływowych państw świata, reprezentowanych przez szefów państw i rządów: Francji, Japonii, Kanady, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Włoch. Od 1975 r. obraduje corocznie w sprawach gospodarki światowej i polityki międzynarodowej. Zdaniem Andrzeja Dybczyńskiego spotkania liderów G7 służą: wzmocnieniu współpracy, koordynacji polityk zagranicznych, rewitalizacji organizacji międzynarodowych, ustalaniu strategii rozwiązywania

³⁹ *Überblick über vorliegende Szenarienarbeiten für den Klimaschutz in Deutschland bis 2050*, Hrsg.: IREES – Fraunhofer ISI – Öko Institut, Berlin, Juni 2016, s. 66, <https://www.oeko.de/oekodoc/c/2445/2015-602-de.pdf> (dostęp: 15 XII 2017).

⁴⁰ *Deutschland hinkt seinem Klimaziel hinterher*, Süddeutsche.de, 11 X 2017, cyt. za: *Merkels Klimabilanz. Greenpeace zieht Bilanz...*, s. 7.

najbardziej palących problemów na świecie, rozwijaniu nowych inicjatyw ekonomicznych, uzgadnianiu sposobów postępowania wobec krajów rozwijających się, usprawnieniu funkcjonowania systemu wymiany handlowej i monetarnego, lepszemu poznaniu przywódców, udzielaniu wzajemnego wsparcia i ułatwieniu podejmowania decyzji⁴¹. W latach 1998–2014 w spotkaniach G7 brał udział przywódca Rosji (zmiana nazwy na G8), ponadto we wszystkich jej spotkaniach uczestniczą najwyżsi rangą przedstawiciele UE – zarówno przewodniczący Rady Europejskiej, jak i przewodniczący Komisji Europejskiej. Nieregularnie odbywają się spotkania ministerialne obejmujące różne polityki sektorowe, np. ochronę środowiska, energetykę. Ochrona klimatu stała się ważnym tematem obrad G7 w 2005 r., w ramach szczytu w szkockim Gleneagles. Podczas niemieckiej prezydencji G8 w 2007 r. uzgodniono długofalowy, do 2050 r., cel redukcji globalnych emisji gazów cieplarnianych o połowę w stosunku do roku bazowego 1990. Podjęto także działania na temat bioróżnorodności oraz zorganizowano konsultacje G8+5, tj. z Chinami, Indiami, Brazylią, Meksykiem i Republiką Południowej Afryki, dotyczące wzajemnej współpracy, zwłaszcza w zakresie efektywności energetycznej. Zdaniem badaczki Claudii Kemfert Niemcy swoją polityką klimatyczno-energetyczną wpływają na zwiększenie zainteresowania państw G7 globalnymi problemami zmian klimatu, możliwe jest więc myślenie o globalnej transformacji energetycznej „*Made in Germany*”⁴².

Niemcy przejęły swoje roczne przewodnictwo w grupie G7 w czerwcu 2014 r. W programie zadań politycznych⁴³, oprócz spraw bezpieczeństwa czy ekonomii, tematyka ochrony środowiska i klimatu odgrywała znaczącą rolę. Hasło przyświecające niemieckiemu przewodnictwu G7 odnosiło się bowiem do dekarbonizacji gospodarek, która bezpośrednio wpływa na ochronę klimatu.

Podczas spotkania na zamku Elmau w dniach 7–8 czerwca 2015 r. szefowie państw G7 zgodzili się, że istnieje potrzeba zawarcia, podczas zaplanowanego na grudzień 2015 r. szczytu klimatycznego w Paryżu, zobowiązania prawnie wiążącego wszystkie państwa⁴⁴. Zgoda najbogatszych krajów świata na takie ujęcie była doniosła, oznaczała bowiem, że Stany Zjednoczone, dotąd sceptyczne w kwestii ochrony klimatu, przyłączy się do działań spo-

⁴¹ A. Dybczyński, *Środowisko międzynarodowe a zachowania państw*, Wrocław 2006, s. 94–95.

⁴² C. Kemfert, *Globale Energiewende: „Made in Germany”?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, t. 66, nr 12–13, 21 III 2016, s. 19.

⁴³ *An morgen denken. Gemeinsam handeln. Abschlussbericht der Bundesregierung über die G7-Präsidentschaft 2015*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2015, s. 30–31, 64–65.

⁴⁴ *Think Ahead. Act Together. An morgen denken. Gemeinsam handeln, Leaders’ Declaration G7 Summit, 7–8 June 2015*, https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-08-g7-abschluss-eng.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

łączności międzynarodowej. Zasadniczym celem przyszłego porozumienia klimatycznego miało być dochowanie narodowych zobowiązań redukcji CO₂ i intensyfikacja starań w sprawie zatrzymania wzrostu średniej temperatury na Ziemi na poziomie do 2 stopni Celsjusza. Skuteczność działań miała być zagwarantowana współudziałem wszystkich państw świata i przestrzeganiem ustalonych reguł.

W gronie przywódców państw G7, które odpowiedzialne są za 1/4 światowych emisji CO₂⁴⁵, rozmawiano o przyszłej dekarbonizacji światowej gospodarki. Niosłoby to za sobą konsekwencje odejścia od produkcji opartej na węglu. W treści deklaracji końcowej wpisano więc, że do 2050 r. państwa G7 zamierzają dokonać transformacji tych sektorów gospodarki, które są najbardziej powiązane z energią, równocześnie zachęcają do podjęcia tego wyzwania także inne kraje. Uznano, że granice tej transformacji wyznaczone zostaną przede wszystkim przez zastosowanie innowacyjnych technologii oraz realizację celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, które w świetle danych Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu ONZ (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) powinny wynieść od 40 do 70% w odniesieniu do 2010 r.⁴⁶

Ważnym zagadnieniem negocjacyjnym były kwestie finansowania ochrony klimatu przez państwa wysoko uprzemysłowione. Potwierdzone zostało ostatecznie ustalenie przywódców krajów G7 z 2014 r., że od 2020 r. corocznie będą one przeznaczały 100 miliardów dolarów amerykańskich, pochodzących ze środków prywatnych i publicznych, na finansowanie inwestycji w odnawialne źródła energii zwłaszcza w państwach rozwijających się. Niemieckim wkładem w to działanie było przygotowanie założeń do dokumentu pt. *Koncepcja długotrwałego finansowania ochrony klimatu*⁴⁷, mającego usprawnić przepływ środków na cele klimatyczne w ramach ONZ. Ponadto, podczas negocjacji finansowych, uzgodniono potrzebę zwiększenia zabezpieczeń przed ryzykami wynikającymi ze zmian klimatu dla 400 mln ludzi do 2020 r.

⁴⁵ Wyliczenia własne autorki dla roku 2016 w milionach ton według danych z *Global Carbon Atlas*, dostarczanych w 2017 r. przez Carbon Dioxide Information Analysis Center w USA i National Inventory Submissions 2017 – United Nations Framework Convention on Climate Change oraz Statistical Review of World Energy – BP. W rankingu 20 największych emitentów w 2016 r. kraje państw G7 zajęły odpowiednio: USA – 2 miejsce, Japonia – 5, Niemcy – 6, Kanada – 10, Wielka Brytania – 17, Włochy – 18, Francja – 19. Dla porównania: Polska zajęła miejsce 21, a Chiny – 1, Indie – 3, Rosja – 4. Zsumowanie emisji państw G7 oraz Chin, Indii i Rosji daje ok. 65% globalnych emisji w 2016 r. Zob.: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.

⁴⁶ *Think Ahead. Act Together. An morgen denken. Gemeinsam handel*, Leaders' Declaration G7..., s. 15.

⁴⁷ *Background Report on Long-term Climate Finance prepared for the German G7 Presidency 2015 by CICERO and Climate Policy Initiative*, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, Eschborn, June 2015, https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-01-long-term-climate-finance.pdf (dostęp: 15 XII 2017).

(*Klimarisikoversicherung*)⁴⁸ oraz wsparcie finansowania rozwoju OZE w Afryce (produkcja do 10 GW do 2020 r.)⁴⁹.

Oprócz zagadnień klimatycznych w grupie G7 dyskutowano o innych sprawach środowiskowych: realizacji celów zrównoważonego rozwoju w ramach procesu post-Agenda 2015⁵⁰, powołaniu forum wymiany doświadczeń w kwestii ochrony i wydajności wykorzystania zasobów naturalnych⁵¹, efektywnym zwalczaniu zaśmiecania mórz i oceanów⁵² oraz bezpieczeństwie nuklearnym. W tym ostatnim przypadku Niemcy przyczyniły się do zapewnienia przez międzynarodowe gremia, w tym G7, UE i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, finansowania kolejnego etapu budowy sarkofagu zabezpieczającego uszkodzony w katastrofie z 1986 r. i obecnie wygaszony IV blok elektrowni atomowej w Czarnobylu na Ukrainie⁵³.

Uzyskanie podczas szczytu przywódców państw G7 potwierdzenia chęci zawarcia przez nich wiążącego porozumienia klimatycznego w Paryżu było największym sukcesem politycznym kanclerz A. Merkel w ramach działań jej rządu na rzecz międzynarodowej ochrony środowiska. Po fiasku szczytu klimatycznego w Kopenhadze w 2009 r. nowa perspektywa kompromisu w zakresie spójności działań co do redukcji CO₂ była szczególnie cenna dla Niemiec, przeprowadzających własną transformację energetyczną, tak silnie powiązaną z celami ochrony klimatu. Ukierunkowanie części programu niemieckiego przewodnictwa w G7 na sprawy dekarbonizacji pozwoliło powiązać własny interes z działaniami międzynarodowymi, zwiększyć jego rolę w skali globalnej. Powodzenie niemieckiej agendy G7 w dużej mierze zależało od po-

⁴⁸ Chodziło o wsparcie rozwoju systemów wczesnego ostrzegania przed katastrofami oraz efektywność działań specjalnych funduszy, np. African Risk Capacity, Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility, zob.: *Think Ahead. Act Together. An morgen denken. Gemeinsam handel.* Annex zur Abschlusserklärung G7-Gipfel, 7–8. Juni 2015, s. 16; *Climate Risk Insurance for strengthening climate resilience of poor people in vulnerable countries. A background paper on challenges, ambitions and perspectives*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn, May 2015, https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-01-g7-climate-risk-insurance.pdf (dostęp: 15 XII 2017).

⁴⁹ *Think Ahead. Act Together. An morgen denken. Gemeinsam handel.* Annex zur Abschlusserklärung, G7-Gipfel, 7.–8. Juni 2015, s. 16, https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-08-g7-abschluss-eng.pdf (dostęp: 16 XII 2017).

⁵⁰ Potwierdzenie zobowiązania do przekazywania 0,7 PKB na pomoc rozwojową i dalsze wsparcie dla projektów w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonej dystrybucji zasobów, poprawy sytuacji kobiet, szerzej: *Think Ahead. Act Together. An morgen denken...*, s. 18–19.

⁵¹ *Ibidem*, s. 7–9.

⁵² *Ibidem*, s. 10–12.

⁵³ Pokrywa sarkofagu została ostatecznie zainstalowana i zamknięta w 2016 r., za: P. Andrusieczko, *Ważąca 29 tysięcy ton arka przykryła reaktor w Czarnobylu*, „Gazeta Wyborcza”, 29 XI 2016, <http://wyborcza.pl/7,75399,21048462,wazaca-29-tys-ton-arka-przykryla-reaktor-w-czarnobylu-yes.html> (dostęp: 20 I 2018).

stawy Stanów Zjednoczonych, uznawanych powszechnie za kreatora globalnej sytuacji międzynarodowej i bezpieczeństwa⁵⁴. Pozyskanie więc superpotęgi do działań o charakterze ideowym (klimat jako dobro wspólne) i wszechstronnym wzmocniło znacząco nie tylko „polityczny projekt” ochrony klimatu na świecie, ale także pozycję A. Merkel jako światowej liderki zdolnej do wpływu na postawy innych przywódców.

PRZEWODNICTWO NIEMIEC W G20

Ugrupowanie G20 nazywane jest „komitetem kryzysowym” (*crisis committee*), od kiedy w 1999 r. jego zadaniem było zwalczanie kryzysów ekonomicznych i finansowych na świecie. Gremium to nazywa się także „światowym komitetem sterującym” (*global steering committee*)⁵⁵, jego ambicją jest bowiem wpływanie na międzynarodową politykę gospodarczą. Jak dowodzi w swojej monografii Peter Hajnal, łatwiej jest określić, czym G20 nie jest, niż jest, nie powstało ono bowiem z mocy formalnej umowy i nie posiada stałego sekretariatu⁵⁶. Jest natomiast formą regularnych i swobodnych (*informal* – nieformalnych) spotkań przywódców 19 państw i UE. Podczas pierwszego spotkania w formule ministrów finansów i prezesów banków narodowych gremium określiło się jako nowy mechanizm nieformalnego dialogu pomiędzy systematycznie wzrastającymi gospodarkami, rozszerzający system instytucjonalny Bretton Woods na dyskusję o sprawach ekonomii i finansów i promujący kooperację w celu osiągnięcia stabilnego i zrównoważonego wzrostu. Obecnie do samoistnie definiowanych zadań G20 należy także koordynacja polityki ekonomicznej członków w celu osiągnięcia globalnej stabilności, promocja regulacji finansowych w celu redukcji ryzyk i zapobiegania przyszłym kryzysom finansowym oraz kreowanie nowej międzynarodowej architektury finansowej⁵⁷.

Zdaniem ekonomistki Sylwii Pary o powstaniu G20 przesądziły „wzrost potęgi krajów rozwijających się, w szczególności Indii i Chin, oraz kryzysy azjatyckie z końca XX wieku”, a także związany z tym faktem „gest uprzejmości”, kiedy to państwa G7 postanowiły w 1999 r. utworzyć forum gospodarczo-finansowe składające się również z krajów rozwijających się⁵⁸. Członkami G20

⁵⁴ Szerzej: J. Kiwerska, *Co dalej z przywództwem Ameryki*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 187, s. 4.

⁵⁵ P. Hajnal, *The G20 Evolution, Interrelationships, Documentation*, Ashgate 2014, s. 5.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 2.

⁵⁸ S. Para, *G20 jako instrument sterowania gospodarką światową*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, t. 139, s. 43–44. Zdaniem S. Pary „nie określono jasnych kryteriów członkostwa, poza tym, że skład forum musi być regionalnie zrównoważony, a zaproszone kraje istotne dla gospodarki światowej. Ze względu na najwyższe PKB osiągnięte w 1998 r. przyjęto Chiny (7. miejsce), Brazylię (8.), Meksyk (11.), Indie (12.),

są: Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Indie, Indonezja, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk, Niemcy, Republika Południowej Afryki, Rosja, Stany Zjednoczone, Turcja, Wielka Brytania, Włochy i Unia Europejska. Przewodnictwo w G20 zmienia się co roku, a gremium obraduje w różnych formułach: przywódców państw, ministrów, komitetów itp. Dane za 2012 r. wskazywały, że G20 reprezentuje około 90% światowego PKB, 80% światowego handlu, 64% populacji świata i odpowiada za 84% emisji z paliw kopalnianych⁵⁹. Emisje dwutlenku węgla dla G20 w 2016 r. wyniosły 80% światowego wolumenu emisji⁶⁰.

Roczne przewodnictwo Niemiec w G20 pod hasłem „Kształtując połączony świat” (*Eine vernetzte Welt gestalten, Shaping an Interconnected World*) rozpoczęło się 1 grudnia 2016 r. i objęło także tematykę ochrony środowiska, klimatu i energii⁶¹. Było ono uwarunkowane dwoma istotnymi zdarzeniami. Pozytywnym, tj. osiągnięciem porozumienia podczas szczytu klimatycznego w Paryżu z 2015 r., oraz negatywnym: wycofaniem się Stanów Zjednoczonych w czerwcu 2017 r. z porozumienia paryskiego. Wprawdzie do 2020 r. będą one stroną negocjacji klimatycznych, jednak w obliczu uchylania się administracji amerykańskiej od redukcji CO₂ istnieje obawa nie tylko o załamanie i złą atmosferę rozmów oraz utratę ważnego partnera politycznego, ile o wycofanie się prezydenta Donalda Trumpa z finansowania ochrony klimatu⁶².

Tematyka ochrony środowiska i klimatu nie była w historii G20 istotną kwestią. W świetle badań ilościowych przeprowadzonych przez Johna Kirtona i Ellę Kokotis w latach 2008–2014 o zmianach klimatu wzmiankowano zaledwie 7 razy na 9 szczytów, posługując się w deklaracji średnio 916 słowami, natomiast ani razu nie wydano dedykowanego tylko tej sprawie dokumentu⁶³. Stąd ogłoszony przez rząd RFN sukces odnosił się do faktu, że dzięki szerokiej, środowiskowej agendzie w czasie niemieckiego przewodnictwa kwestie ochrony

Australię (14.), Koreę Południową (15.) oraz Argentynę (16.). Turcja i Indonezja przyjęte zostały ze względu na ułatwienie transformacji, a Arabia Saudyjska jako wiodący członek OPEC i MFW, uzupełnieniem reprezentacji regionalnej stała się Republika Południowej Afryki oraz Unia Europejska, skupiające kraje o wysokim poziomie PKB”.

⁵⁹ P. Hejnal, *op. cit.*, s. 2. Por. też: D. Wnukowski, *Znaczenie G20 w kształtowaniu globalnego systemu zarządzania gospodarczego*, „Biuletyn PISM” nr 60 (1410), 12 IX 2016, s. 1.

⁶⁰ Udział państw G20, w tym z UE, w globalnej emisji CO₂ wyniósł 28 960 mln ton na 36 183 mln ton emisji światowej w 2016 r. Bez Unii Europejskiej udział ten wynosi 75% (wyliczenia własne autorki autorki na podstawie *Global Carbon Atlas*).

⁶¹ *Schwerpunkte des G20-Gipfels 2017*, Berlin, 1. Dezember 2016, s. 8–10, https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-de.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

⁶² M. Wąsiński, *Między Bonn a Katowicami – wyzwania globalnych negocjacji klimatycznych*, „Biuletyn PISM” nr 2 (1575), 4 I 2018, s. 2.

⁶³ J.J. Kirton, E. Kokotis, *The Global Governance of Climate Change: G7, G20, and UN Leadership*, Ashgate 2015, s. 313, 315.

przyrody i klimatu na stałe zagościły w procesie G20⁶⁴. Takie twierdzenie miało uzasadnienie strukturalne: podczas szczytu w Hamburgu przyjęto wspólny komunikat, w którym odniesiono się do spraw środowiska, oraz szereg innych dokumentów w formie deklaracji. Po raz pierwszy utworzono grupę roboczą ds. energii i ochrony klimatu, której zadaniem stało się wypracowanie planu przyszłych działań państw G20 w zakresie klimatu i energii, a także kontynuowano proces włączania grup społecznych (nauka, gospodarka, organizacje pozarządowe) w przygotowanie szczytu.

Rolą Niemiec podczas obrad państw G20 było dopilnowanie, aby z tego gremium wysłany został sygnał, że jego członkowie opowiadają się za polityką ochrony klimatu ustaloną w Paryżu w grudniu 2015 r. Drugim ważnym tematem była kwestia modernizacji gospodarek państw G20 w taki sposób, aby ich rozwój był zrównoważony i podlegał nowoczesnej transformacji energetycznej. Trzecim obszarem było wsparcie dla procesów transformacji zachodzących w państwach rozwijających się. Powiązanie problematyki ochrony klimatu, energii i rozwoju odpowiadało niemieckim interesom i znalazło swój oddźwięk w agendzie obrad.

Kluczowe znaczenie w sprawach międzynarodowej polityki ochrony klimatu miało przyjęcie deklaracji końcowej ze szczytu w Hamburgu 8 lipca 2017 r.⁶⁵ 19 członków G20 wyraziło jednoznacznie nieodwracalność porozumienia paryskiego i przyjęło do wiadomości, że Stany Zjednoczone zamierzają wycofać się z niego. Jak napisali Susanne Dröge i Felix Schenuit, Niemcy łączyły szczyt G20 z dużymi nadziejami, odnoszącymi się do rozbudowy zielonej infrastruktury, regulacji w zakresie inwestycji proklimatycznych i stabilizacji finansowej na rynkach, co miało ułatwić i przyspieszyć realizację postanowień paryskich⁶⁶.

Mimo że rozmowy z amerykańskim prezydentem nie przyniosły oczekiwanego skutku i zaakceptowano jedynie propozycję wsparcia przez USA „czystego wykorzystania paliw kopalnych”, to podpisano dokument *Plan działań G20 w sprawie klimatu i energii dla rozwoju*⁶⁷. Odnosi się on w swojej treści do współpracy państw G20 w realizacji narodowych celów redukcyjnych zade-

⁶⁴ *Umweltpolitische Schwerpunkte der deutschen G20-Präsidentschaft*, strona internetowa Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody, Budownictwa i Bezpieczeństwa Reaktorów: <https://www.bmub.bund.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/int-umweltpolitik/g7-und-g20/g20-2017-praesidentschaft-deutschland/> (dostęp: 15 I 2018).

⁶⁵ *G20 Leaders' Declaration: Shaping an interconnected World*, Hamburg, 7/8 July 2017, https://www.g20germany.de/Content/EN/_Anlagen/G20/G20-leaders-declaration.pdf (dostęp: 10 XI 2017).

⁶⁶ S. Dröge, F. Schenuit, *G20 in Hamburg: Vorerst letzter Schub für das Paris-Abkommen?*, Berlin, 24.07.2017, <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/g20-in-hamburg-vorerst-letzter-schub-fuer-das-paris-abkommen/> (dostęp: 30 XI 2017).

⁶⁷ *Annex zur Abschlusserklärung G20-Gipfel: Aktionsplan der G20 von Hamburg zu Klima und Energie für Wachstum*, https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-climate-and-energy-de.pdf (dostęp: 15 XI 2017).

klarowanych w ramach porozumienia paryskiego. Zakłada stworzenie przez członków G20 długofalowych strategii niskoemisyjnego rozwoju i warunków transformacji gospodarki energetycznej, rozbudowę odnawialnych źródeł energii, zapewnienie finansowania nowym inicjatywom ekoenergetycznym, inicjowanie sieci wymiany doświadczeń⁶⁸. Państwa wchodzące w skład G19 potwierdziły także swoje zdecydowanie dla ograniczenia wzrostu temperatury na Ziemi poniżej 2 stopni Celsjusza z dążeniem do zatrzymania jej wzrostu na poziomie 1,5 stopnia, wzmocnienie adaptacji do zmian klimatu i poprawę globalnego finansowania jego ochrony.

Tematyka ochrony i dbałości o zasoby naturalne, ich efektywnego pozyskiwania i wydajnego korzystania została ujęta w ramy Dialogu G20 na temat efektywności zasobów (*Resource Efficiency Dialogue*). W ramach seminariów, które odbyły się w dniach 16–17 marca oraz 27 listopada 2017 r. w Berlinie, dyskutowano o działaniach powiązanych z ochroną klimatu, które pozwalają i w przyszłości stanowią będą podstawę zrównoważonego gospodarowania, konsumpcji i rozwoju. Sieć ekspertów, naukowców, przedsiębiorstw, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego ma w przyszłości, w formule Dialogu, dyskutować o scenariuszach realizacji celów klimatycznych, oszczędnych sposobach produkowania, ograniczaniu zużycia wody w procesach produkcji czy o dobrych praktykach. Efektem specjalistycznych rozmów była deklaracja liderów G20 w sprawie efektywności użytkowania zasobów, w której postuluje się konkretne działania i utrzymanie samego Dialogu jako formy bliższej współpracy i intensywnej wymiany poglądów oraz doświadczeń⁶⁹.

Tematyka zaśmiecenia mórz została przeniesiona pod obrady G20 ze spotkania G7. W ramach niemieckiego przewodnictwa przywódcy państw G20 podpisali *Plan akcji w sprawie śmieci morskich*⁷⁰. Celem przyszłych działań ma być zmniejszenie ilości śmieci na wodach mórz i oceanów, co wymaga odpowiednich nakładów finansowych, działań oczyszczających prowadzonych z lądu i z wody, ale także systemowych w postaci edukacji, zwiększania świadomości zagrożeń oraz wspólnych badań naukowych. Szczególnie istotne jest zachęcenie do aktywności państw słabo rozwiniętych, które posiadają duży potencjał redukcji morskich śmieci.

Po raz pierwszy obradowano w sprawie zwalczania kłusownictwa i nielegalnego handlu okazami przyrodniczymi. Działania te bowiem stanowią często sposób na wzbogacanie się grup przestępczości zorganizowanej. Intratny handel okazami zabitych, dzikich zwierząt czy rzadkich roślin szacowany jest na

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Annex to G20 Leaders Declaration G20 Resource Efficiency Dialogue*, https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-resource-efficiency-dialogue-en.pdf (dostęp: 3 I 2018).

⁷⁰ *Annex to G20 Leaders Declaration G20 Action Plan on Marine Litter*, https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-marine-litter-en.pdf (dostęp: 3 I 2018).

20 mld euro⁷¹, co jest bezpośrednią przyczyną zanikania gatunków, np. słoni, nosorożców czy tygrysów. Kwoty pozyskiwane ze sprzedaży okazów finansują handel bronią, narkotykami czy ludźmi. Kryminalizacja procederu i korupcja powodują zagrożenie bezpieczeństwa i rozwoju lokalnych społeczeństw. Wobec powyższego przywódcy G20 przyjęli dokument wskazujący zasady zwalczania korupcji w związku z nielegalnym handlem dziko żyjącymi zwierzętami i roślinami i pozyskiwanymi z nich produktami⁷².

Problematyka efektywnego wykorzystania zasobów, zmniejszenia zaśmiecenia mórz i zwalczania kłusownictwa wpisywała się w kolejny środowiskowy temat podjęty podczas przewodnictwa Niemiec w G20, tj. zrównoważony rozwój. Podczas szczytu w Hamburgu przywódcy wezwali do realizacji celów Agendy 2030, zakładającej zmianę strukturalną w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego i ekologii. Działanie pod nazwą *Hamburg update*⁷³ nawiązywało do *Planu działań G20 w sprawie Agendy 2030 ds. zrównoważonego rozwoju* z 2016 r. i objęło stworzenie dobrowolnego mechanizmu konsultacji, do którego mogą przystąpić także państwa spoza G20.

Po zakończonym szczycie niemiecka minister ds. środowiska, ochrony przyrody, budownictwa i bezpieczeństwa reaktorów B. Hendricks przyznała⁷⁴, że pomiędzy państwami G20 wystąpiły różnice w podejściu do ochrony klimatu, co nie zmieniło faktu, że panowało także zrozumienie dla konieczności takiej przebudowy gospodarek, by były one nieszkodliwe dla środowiska. Stanowisko USA, zakładające „czyste wykorzystanie paliw kopalnych”, określiła jako złe obraną drogę, a wypowiedzenie paryskich negocjacji klimatycznych jako przyczynę jeszcze większej mobilizacji wśród pozostałych państw. Niemcy nie przemilczały więc zróżnicowanych wśród nich nastrojów⁷⁵. Podkreślały zrozumienie dla sceptycznych stanowisk Rosji, Arabii Saudyjskiej i innych krajów, wskazujących na ogromne wyzwanie, jakim jest dostosowanie ich gospodarek – opartych na wydobywaniu surowców naturalnych – do ochrony klimatu. Podobnie zapowiedzi Turcji, jakoby nie ratyfikowała porozumienia paryskiego, wydawały się Niem-

⁷¹ *Umweltpolitische Schwerpunkte der deutschen G20-Präsidentschaft...*

⁷² *Annex zur Abschlusserklärung G20-Gipfel: Hochrangige G20-Grundsätze zur Bekämpfung der Korruption im Zusammenhang mit dem illegalen Handel mit wildlebenden Tieren und Pflanzen und daraus gewonnenen Produkten*, <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-wildlife-de.pdf> (dostęp: 3 I 2018).

⁷³ *Annex to G20 Leaders Declaration Hamburg Update: Taking forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development*, https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-hamburg-upade-en.pdf (dostęp: 3 I 2018).

⁷⁴ *Zum Ende des G20-Gipfels in Hamburg zieht Statement von Bundesumweltministerin Barbara Hendricks zu den Ergebnissen des G20-Gipfels*, 9 VII 2017, <https://www.bmub.bund.de/meldung/statement-von-bundesumweltministerin-barbara-hendricks-zu-den-ergebnissen-des-g20-gipfels/> (dostęp: 3 I 2018).

⁷⁵ T. Bielecki, *Koniec szczytu w Hamburgu. Jak z G20 zrobiło się G19, czyli Trump zostaje sam*, „Gazeta Wyborcza”, 8 VII 2017, <http://wyborcza.pl/7,75399,22070280,koniec-szczytu-w-hamburgu-jak-z-g20-zrobilo-sie-g19.html> (dostęp: 20 I 2018).

com efektem politycznej kalkulacji związanej z szansą pozyskania przez Ankarę dodatkowego finansowania w przypadku uznania Turcji za kraj rozwijający się, a nie uprzemysłowiony⁷⁶. Tym samym można uznać, że spotkanie grupy G20 wypełniło treścią postulat elastycznego podejścia do realizacji celów klimatycznych, a zmiana sztywnego reżimu Protokołu z Kioto na paryski, odporny na polityczne problemy, wydaje się bardziej użyteczna. Pozwala na indywidualną reakcję państw, cykliczne działania sprawdzające i rewidujące założone cele⁷⁷, aczkolwiek zwiększa ryzyko niezrealizowania głównego postulatu.

Mimo zaangażowania i zdolności moderatorskich, jakie A. Merkel i jej rząd wykazali w ramach środowiskowej agendy szczytu G20, nie można mówić o odniesionym sukcesie politycznym. Wyrażna różnica zdań między USA a resztą państw w kwestii polityki klimatycznej znalazła swój wyraz w końcowym komunikacie. Można pokusić się o stwierdzenie, że gdyby nie postawa Stanów Zjednoczonych, wielce prawdopodobne byłoby zbliżenie stanowisk państw G20 w sprawie deklarowanych przez nie redukcji CO₂ i działań proklimatycznych. Atmosferę sukcesu porozumienia paryskiego z 2015 r. psuła postawa prezydenta D. Trumpa, który próbował nakłonić pozostałych członków G20 do ponownych negocjacji. Bezprecedensowe w historii ugrupowania było więc podpisanie komunikatu, w którym Amerykanie wyrazili zdanie odrębne⁷⁸. Można jednak to zdarzenie rozpatrywać jako rozwiązanie satysfakcjonujące strony sporu. Niemcom, jako jego pomysłodawcom, zależało, aby szczyt w Hamburgu w tak ważnej dla nich sprawie nie zakończył się fiaskiem. Pyrrusowe zwycięstwo kanclerz A. Merkel potwierdzone było jej późniejszymi wypowiedziami na konferencji prasowej⁷⁹.

Warto także wspomnieć, że podczas szczytu doszło do agresywnych starć demonstrujących przeciw najbogatszym państwom antyglobalistów z niemiecką policją.

PODSUMOWANIE

W świetle badań przeprowadzonych przez J. Kirtona i E. Kokotsis wraz z pojawieniem się grupy G20 od 2009 r. stopniowo rósł zakres jej odniesień do spraw klimatycznych. Zagadnienia omawiane w ramach szczytów G7 były

⁷⁶ *Umweltpolitische Schwerpunkte der deutschen G20-Präsidentschaft...*

⁷⁷ Por. S. Dröge, *Das Abkommen von Paris – eine nachhaltige und effektive Klima-Ordnung?, [w:] Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*, red. H. W. Maull, „SWP-Studie” 2017, nr 21, s. 32.

⁷⁸ E. Stasik, *G20: Wspólne oświadczenie końcowe, ale rozbieżności pozostają*, „Deutsche Welle”, 9 VII 2017, <http://www.dw.com/pl/g20-wsp%C3%B3lne-o%C5%9Bwiadzczenie-ko%C5%84cowe-ale-rozbie%C5%BCno%C5%9Bci-pozostaj%C4%85/a-39611591> (dostęp: 10 XI 2017).

⁷⁹ *Pressekonzferenz der Bundeskanzlerin zum Abschluss des G20-Gipfels am 8. Juli (im Wortlaut)*, <https://www.g20germany.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonzferenzen/2017/07/2017-07-08-pk-merkel.html> (dostęp: 15 I 2018).

przekuwane w kompromis i implementowane do działań w ramach G20, która przejmowała rolę lidera⁸⁰ w zakresie wypracowania nowego, globalnego porozumienia klimatycznego po fiasku negocjacji w Kopenhadze. Istotną wagę miała wiarygodność deklaracji państw do redukcji CO₂ w ramach ich międzynarodowych zobowiązań. Stąd proces zastępowania starego, ukierunkowanego na sprawy rozwoju, ONZ-owskiego reżimu kontroli klimatu, nowym, łączącym najbogatsze i decydujące o losach świata państwa G7 oraz kraje G20 – regionalne potęgi z różnych kontynentów⁸¹, był konsekwencją wcześniejszych zachowań państw, a także jawił się jako nowa alternatywa w środowiskowym *global governance*. Stąd podkreślane w niniejszym tekście znaczenie aktywności A. Merkel w ramach szczytu G7 w Elmau, której udało się zintegrować działanie przywódców wokół „ratowania” międzynarodowego reżimu zmian klimatu⁸², jak też nieoceniona rola moderatora w ramach trudnych negocjacji środowiskowych G20 w Hamburgu, gdzie należało utrzymać jedność działań po odłączeniu się Stanów Zjednoczonych.

W świetle omówionych dokumentów strategicznych i działań międzynarodowych można wnioskować, że niemiecka transformacja energetyczna nie tylko stanowi cel wewnętrznej polityki Niemiec, lecz ma także przysłużyć się ochronie klimatu. Jego stabilność jawi się jako fundament zrównoważonego rozwoju, warunkującego dobrobyt Niemiec. Ambitne cele redukcji CO₂, ogłoszone w grudniu 2015 r. na forum ONZ w ramach porozumienia paryskiego, służą realizacji w Niemczech aktualnej polityki klimatyczno-energetycznej, wzmacniając jej znaczenie polityczne w kraju. Mimo promocji własnych interesów Berlina charakterystyczne jest stosowanie strategii *win-win* (wspólnej wygranej). Poszukiwanie „wspólnych interesów” u partnerów we współpracy ponadregionalnej, transnarodowej i globalnej tworzy wymiar pragmatycznej kooperacji zorientowanej na konkretne inicjatywy (np. efektywność energetyczna w G7, dekarbonizacja gospodarek, uzgadnianie kompromisu paryskiego w G20). Zwalczenie zmian klimatycznych w wymiarze globalnym wymaga działania zespołowego. Polityczne formy aktywności Niemiec to budowanie sojuszy, tworzenie sieci (*networks*), współpraca dwu- i wielostronna, włączanie partnerów otoczenia biznesowego i eksperckiego. Wspieranie i legitymizowanie procesów negocjacji w zakresie ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych ds. zmian klimatu pozwala wciągnąć do kooperacji kluczowe państwa, np. USA i Chiny, oraz gospodarki wschodzące. Wiarygodność budowana jest także poprzez dobre praktyki, zaufanie i finansowanie inicjatyw, np. w państwach bezpośrednio

⁸⁰ J. J. Kirton, E. Kokotis, *op. cit.*, s. 303.

⁸¹ *Ibidem*, s. 306.

⁸² Określenie przyjęte przez profesora Marka Pietrasia, odnoszące się normatywnie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych do spraw zmian klimatu i wynikającego z niej Protokołu z Kioto, zob. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

zagrożonych skutkami zmian klimatycznych. Symbolicznie jawi się rola kanclerz A. Merkel jako światowej liderki zdolnej wpływać na postawy najważniejszych państw świata. W Berlinie już od dawna wiadomo, że zmiany klimatu nie stanowią tylko sprawy środowiskowej, ale posiadają potencjał dla modernizacji oraz rozwoju ekonomicznego i społecznego. Stąd działania Niemiec zmierzają do transformacji systemu energetycznego, modeli wytwarzania i funkcjonowania gospodarki oraz budowy mocnej reputacji pioniera innowacyjnych technologii. Przyjęta w pracy hipoteza nie została jednoznacznie potwierdzona, albowiem presja zewnętrzna – negocjacje klimatyczne w Paryżu, konferencje stron ramowej konwencji (COP) oraz dynamicznie zmieniające się decyzje partnerów w sprawach klimatu – stymuluje Niemcy do nowych działań. Zwłaszcza ugrupowania takie jak G7 i G20 wydają się szczególnie inspirujące do zachowań proekologicznych w różnych formatach, angażując niemiecki rząd i współpracujące z nim podmioty społeczne do intensywnej współpracy globalnej. Z drugiej strony nie można oprzeć się wrażeniu, że podejmowane przez rząd A. Merkel w latach 2013–2017 działania, obejmujące organizację spotkań kluczowych gremiów, stały się szansą wypromowania własnych interesów i pozyskania dla nich zwolenników globalnie, co przekłada się na wewnętrzne umocnienie prowadzonej polityki transformacji ekologicznej i energetycznej.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza roli, jaką Niemcy odgrywają w ramach międzynarodowych działań na rzecz ochrony klimatu. Została ona zbadana na podstawie aktywności rządu kanclerz Angeli Merkel w ramach przewodnictwa w grupie G7 i G20 oraz na tle uwarunkowań wewnętrznych i oceny roli samej kanclerz w latach 2013–2017. W artykule rozważano, na ile presja zewnętrzna – międzynarodowe działania w sprawie zmian klimatu – wpływa na politykę rządu. Przykłady G7 i G20 wskazują, że dynamika tych konsultacji stymuluje Niemcy do nowych działań poprzez tworzenie sieci współpracy, platform, zespołów roboczych i innych form kooperacji. Z drugiej strony organizacja dyplomatycznych spotkań wysokiego szczebla oraz towarzyszących im eventów jest szansą promocji własnych interesów oraz idei. Pozwala pozyskać zwolenników globalnie i zwiększa możliwość kształtowania kierunków i obszarów międzynarodowej debaty środowiskowej, co przekłada się na wzmocnienie wewnętrznej polityki transformacji ekologicznej.

SUMMARY

Evaluation of Angela Merkel's governmental activities in the field of international climate protection under Germany's G7 (2015) and G20 (2017) presidency. The aim of the article is to analyse the role Germany plays in in-

ternational efforts to prevent climate change. The article examines the origin of Chancellor Angela Merkel's governmental activities during the Germany's G7 and G20 presidency and during her term as Chancellor (2013–2017). The article considers how external pressure – international action on climate change – affects Government policy. Examples from Germany's presidency in G7 and G20 indicated that dynamics of these consultations create opportunities for Germany to accelerate progress through the creation of cooperation networks, building platforms and the establishment of working teams and other forms of cooperation. Furthermore, high-level diplomatic meetings and accompanying events allowed Germany to promote its own interests and ideas. This enabled Germany to gain support globally, increases the prospects of actively influencing the direction of international environmental debate, waht ultimately strengthening the internal policy of ecological transformation.

Słowa kluczowe: Niemcy, G7, G20, Angela Merkel, klimat, COP, transformacja ekologiczna, *Energiewende*, zarządzanie klimatyczne.

Key words: Germany, G7, G20, Angela Merkel, climate, COP, ecological transformation, *Energiewende*, climate governance.

JOANNA TRAJMAN
Uniwersytet Wrocławski

KWESTIE KOBIECE W PROGRAMACH WYBORCZYCH GŁÓWNYCH PARTII W WYBORACH DO BUNDESTAGU W 2017 R.

Dochodzący coraz silniej do głosu w państwach europejskich i w USA populisci posługują się nie tylko retoryką opartą na strachu wobec obcych, ale także głoszą hasła godzące w prawa kobiet i podważające zasadę równouprawnienia. Tworzą ponadto klimat nieprzychylny działaniom na rzecz równości płci oraz usiłują deprecjonować osiągnięcia ruchów kobiecych. Ten rodzaj aktywności jest charakterystyczny również dla Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*, AfD), co można było zaobserwować podczas kampanii wyborczej w wyborach do Bundestagu, które odbyły się 24 września 2017 r.¹ Choć była ona zdominowana przez kryzys migracyjny i związane z nim wyzwania (m.in. kwestie bezpieczeństwa, integracji, szeroko rozumianej tożsamości), to jednak w programach wszystkich głównych sił politycznych, tj. Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU), Unii Chrześcijańsko-Społecznej (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU)², Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD), Wolnej Partii Demokratycznej (*Freie Demokratische Partei*, FDP), Sojuszu 90/Zielonych (*Bündnis 90/Die Grünen*)³, Lewicy (*Die Linke*), AfD, poruszone zostały także kwestie kobiece.

Problematiczne wydaje się już samo to pojęcie, nieposiadające spójnej definicji, co wynika z tego, że każda z partii posługuje się w tym względzie odmienną terminologią, odzwierciedlającą główne założenia ideologiczne. Można jednak przyjąć, że wspólnym mianownikiem jest dokonanie przez poszczególne ugrupowania swoistej diagnozy społeczno-ekonomicznej sytuacji

¹ Zob. B. Hoffmann, *Ein Frauenbild aus dem vorigen Jahrhundert*, „Frankfurter Rundschau”, 24 II 2016, <http://www.fr.de/politik/meinung/gastbeitraege/afd-ein-frauenbild-aus-dem-vorigen-jahrhundert-a-378477> (dostęp: 12 X 2017).

² Partie CDU i CSU będą traktowane łącznie ze względu na to, że tworzą jedną frakcję parlamentarną w Bundestagu i przedstawiły wspólny program rządowy na lata 2017–2021.

³ W dalszej części tekstu będą posługiwała się określeniem Zieloni.

kobiet w RFN i zaproponowanie określonych działań, mających przyczynić się do rozwiązania problemów, z którymi borykają się przedstawicielki płci żeńskiej. W niniejszym artykule przedstawię i omówię konkretne propozycje partii, które zostały wyodrębnione na podstawie analizy ich programów wyborczych. Wpisują się one w następujące kompleksy tematyczne: rola i funkcja kobiet w życiu rodzinnym, na rynku pracy, w obszarze edukacji i nauki, walka z przemocą, prawa reprodukcyjne, prostytutka, kobiety w polityce i życiu publicznym, medialne wizerunki kobiet, sytuacja kobiet o pochodzeniu migracyjnym i uchodźczyń oraz prawa kobiet w polityce międzynarodowej. Będą one stanowić ramę kompozycyjną wywodu.

Dokonując diagnozy odnoszącej się do społeczno-ekonomicznej sytuacji kobiet w Niemczech, partie lewicowe zwracają uwagę na nierówności w płacach między płciami na poziomie ok. 21%, niższe pensje w zawodach uznawanych za typowo kobiece, gorsze warunki zatrudnienia, niewielką liczbę kobiet na stanowiskach kierowniczych, zjawisko biedy w podeszłym wieku, dotyczącej przede wszystkim kobiety, która wynika nie tylko z różnic w poziomach wynagrodzeń, lecz również z rezygnacji z aktywności zawodowej ze względu na opiekę sprawowaną nad dziećmi i osobami starszymi, niesprawiedliwy podział obowiązków domowych, wszechobecny seksizm i zjawisko przemocy wobec kobiet. Dostrzegając zdecydowanie gorszą pozycję kobiet w społeczeństwie niemieckim, socjaldemokraci propagują politykę równości i sprawiedliwości płci, która jest ich zdaniem podstawą zorientowanego na przyszłość, nowoczesnego społeczeństwa. Postrzegają ją jako zadanie przekrojowe, obejmujące takie obszary, jak: polityka rodzinna, polityka na rynku pracy, polityka społeczna, edukacyjna, prawna, ale także budżetowa i finansowa. Ze względu na wielość dziedzin konieczne jest stworzenie planu działań skupiającego wszystkie polityczne instrumenty, dzięki którym można by urzeczywistnić równość kobiet i mężczyzn, a następnie monitorować realizację zakładanych celów⁴.

Ugrupowaniu *Die Linke* bliski jest lewicowy feminizm, bazujący na społecznej sprawiedliwości i solidarności, seksualnym samookreśleniu i aktywnych działaniach wymierzonych w przemoc. W rozdziale XII swego programu definiują go jako wolnościowo-emancypacyjny projekt społeczeństwa, w którym wszyscy mogą żyć wedle własnego uznania⁵. Zieloni natomiast uprawiają politykę feministyczną, którą rozumieją jako samodzielny obszar działań o przekrojowym charakterze, który dotyka wszystkich innych dziedzin życia

⁴ *Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf (dostęp: 14 X 2017), s. 81.

⁵ *Die Zukunft, für die wir kämpfen. Die Linke. Langfassung des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2017*, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf (dostęp: 15 IX 2017), s. 67.

społecznego⁶. Dostrzegając negatywne tendencje, odnoszące się do praw kobiet, wzywają do *feministycznego przełomu*⁷.

Unia podkreśla przede wszystkim to, co udało jej się osiągnąć w czasie poprzednich rządów i choć również konstataje brak równości kobiet i mężczyzn we wszystkich obszarach życia, to jej propozycje zmian są bardzo ograniczone. Koncentruje się przede wszystkim na możliwościach lepszego godzenia życia zawodowego z rodzinnym poprzez realizowanie polityki kobiecej, jednakże nie podaje jej definicji. Mimo wyodrębnienia w programie osobnego podrozdziału poświęconego temu zagadnieniu działania te są ściśle powiązane z polityką rodzinną⁸. Liberałowie zgodnie ze swoimi założeniami ideologicznymi opowiadają się za równością szans bez względu na płeć⁹.

Na tym tle negatywnie wyróżnia się Alternatywa dla Niemiec, która jako jedyna partia nie dostrzega deficytów w urzeczywistnianiu zapisów Ustawy Zasadniczej o równouprawnieniu płci. Opowiada się przeciwko równości i zasadzie *gender mainstreaming*¹⁰. Zdaniem ugrupowania nieuprawnione jest wprowadzanie jakichkolwiek instrumentów mających na celu przewyżczenie dyskryminacji kobiet, jak chociażby kwot czy akcji propagandowych, jak *Equal Pay Day*¹¹, gdyż uprzywilejowują one jedną płeć, a nierówne traktowanie nie może być środkiem do realizacji równouprawnienia i jest sprzeczne z konstytucją. Stąd też ich postulat zniesienia obowiązujących ustaw odnoszących się do tej kwestii¹².

⁶ *Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017*, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017.pdf (dostęp: 17 IX 2017), s. 128.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021*, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1> (dostęp: 11 IX 2017), s. 43.

⁹ *Denken wir neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: „Schauen wir nicht länger zu“*, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/08/07/20170807-wahlprogramm-wp-2017-v16.pdf> (dostęp: 12 IX 2017), s. 71.

¹⁰ *Gender mainstreaming* to polityczna strategia, której celem jest osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn we wszystkich obszarach życia politycznego, społecznego i ekonomicznego. Po raz pierwszy została uznana za instrument polityki równościowej w 1995 r. w przyjętej przez ONZ Deklaracji Pekinńskiej i Platformie Działania, rok później Komisja Europejska opowiedziała się za strategią *gender mainstreaming* jako wytyczną dla działań Unii Europejskiej.

¹¹ *Equal Pay Day* (Dzień Równej Płacy) to międzynarodowa akcja na rzecz równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Ma na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie różnic w zarobkach obu płci. W Niemczech *Equal Pay Day* był obchodzony po raz pierwszy w 2008 r.

¹² *Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017*, https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf (dostęp: 25 VIII 2017), s. 12, 40.

KOBIETA W RODZINIE

Wszystkie partie polityczne podkreślają znaczenie rodziny dla społeczeństwa niemieckiego, lecz różnie ją definiują, podobnie zresztą jak role pełnione w niej przez kobiety i mężczyzn.

Fracja CDU/CSU uznaje wspieranie małżeństwa i rodziny za jedno z najważniejszych zadań państwa, jednakże nie propaguje określonego jej modelu. Deklaruje, że respektuje zróżnicowane formy współżycia¹³, dlatego też w części programu rządowego podnoszącej te kwestie brak jest wyodrębnionych ról, które w rodzinie mają pełnić kobiety i mężczyźni.

Chadecy pozytywnie oceniają trend zwiększającej się liczby urodzeń, z tego względu dążą do polepszenia sytuacji młodych rodziców poprzez udzielenie wsparcia finansowego na zakup mieszkania lub budowę domu w postaci zasiłku budowlanego w wysokości 1200 euro rocznie na dziecko, wypłacanego w okresie 10 lat¹⁴. Chcą też podnieść kwotę wolną od podatku z tytułu posiadania dzieci i podwyższyć zasiłek rodzinny o 25 euro miesięcznie na każde dziecko¹⁵.

Rodzina zajmuje również centralne miejsc w polityce SPD, dla której stanowi *kotwicę w naszym życiu*¹⁶. Partia proponuje jednak szeroką definicję rodziny jako formy współżycia ludzi, którzy decydują się przyjąć za siebie odpowiedzialność (m.in. osoby samodzielnie wychowujące dzieci, rodziny patchworkowe, ale także pary jednopłciowe). Opowiada się także za partnerskim godzeniem obowiązków domowych i zawodowych¹⁷, co postuluje również *Die Linke*, która zauważa, że mężczyźni nie tylko chcą w większym stopniu uczestniczyć w pracach domowych, ale potrafią je wykonywać tak samo jak kobiety. Częściej podejmowałyby decyzję o przejęciu tej roli tradycyjnie przypisywanej kobietom, gdyby inaczej wyglądała sytuacja ekonomiczna na rynku pracy. Obecnie to mężczyźni zarabiają więcej, dlatego też ich rezygnacja z pracy zawodowej na rzecz obowiązków domowych byłaby rozwiązaniem niekorzystnym pod względem finansowym¹⁸. *Die Linke* domaga się zrównania pod względem prawnym różnych form życia rodzinnego, w tym usunięcia nierówności odnoszących się do związków partnerskich, m.in. poprzez przyznanie im prawa do adopcji¹⁹. Opowiada się także za likwidacją podatkowego uprzywilejowania przez państwo modelu opartego

¹³ *Für ein Deutschland...*, s. 24.

¹⁴ Regulacja ta miałaby obowiązywać dla umów kupna zawartych po 1 VII 2017 r. i zezwoleń na budowę wystawionych po tym terminie.

¹⁵ *Für ein Deutschland...*, s. 25.

¹⁶ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 8.

¹⁷ *Ibidem*, s. 8–9.

¹⁸ *Die Zukunft, für die...*, s. 68.

¹⁹ *Ibidem*, s. 69. Dnia 1 X 2017 r. weszła w życie ustawa umożliwiająca osobom homoseksualnym zawieranie związków małżeńskich. Wynika z niej również prawo par jednopłciowych do adopcji dzieci, zob. *Gesetz zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts*, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/672/67236.html> (dostęp: 13 X 2017).

na jednym żywicielu rodziny, tzw. *Ehegattensplitting*, na rzecz wprowadzenia rozwiązania podatkowego przyjaznego rodzinom. Partia uważa, że należy wesprzeć działalność opiekuńczą, pielęgnacyjną i wychowawczą poprzez ich odpowiednie uwzględnienie w przepisach emerytalnych²⁰. W przyszłości szczególną opieką państwa powinny zostać objęte inne – poza małżeństwem – formy współżycia oparte na zasadzie pokrewieństwa z wyboru. Ugrupowanie Katji Kipping i Bernda Riexingera wysuwa propozycję współrodzicielstwa (*Co-Elternschaft*), czyli sprawowania wspólnego prawa do opieki nad dzieckiem²¹. Jest to wyraz propagowania emancypacyjnej, nakierowanej na przyszłość polityki rodzinnej.

Także FDP dostrzega przemiany zachodzące w relacjach ogólnoludzkich i optuje za wprowadzeniem „wspólnoty odpowiedzialności” (*Verantwortungsgemeinschaft*), tworzonej między dwiema lub więcej osobami, jako instytucji prawnej funkcjonującej w Kodeksie Cywilnym obok małżeństwa, co ma być odpowiedzią na rosnącą potrzebę poszukiwania nowych form zabezpieczenia, szczególnie w podeszłym wieku, niezależnie od więzów rodzinnych czy związków uczuciowych²². Liberałowie popierają także małżeństwa osób tej samej płci i przyznanie im dokładnie takich samych praw i obowiązków jak w przypadku par heteroseksualnych, łącznie z prawem do adopcji²³. Optują również za wprowadzeniem zmian w zakresie wsparcia finansowego przyznawanego na dzieci poprzez konsolidację wszystkich dotychczasowych świadczeń (*Kindergeld 2.0*)²⁴.

Stabilne rodziny z dużą liczbą dzieci są priorytetem AfD. O ile jednak chadecja pozytywnie ocenia trend zwiększenia przyrostu naturalnego i proponuje pewne rozwiązania z zakresu polityki rodzinnej, mające wspierać finansowo osoby decydujące się na posiadanie dzieci, to Alternatywa dla Niemiec uznaje politykę rodzinną za rezerwar środków niezbędnych do średnioterminowego zwiększania stopy urodzeń społeczeństwa rodzimego, co wynika z postrzegania przez tę partię rozwoju demograficznego jako warunku zachowania narodu. Według niej ten cel oraz stworzenie społeczeństwa przyjaznego dzieciom powinny znaleźć się w Ustawie Zasadniczej²⁵.

AfD ubolewa nad spadkiem liczby tradycyjnych rodzin i wzrostem liczebności osób samotnie wychowujących dzieci. Jest przeciwna rozszerzaniu definicji rodziny i uznawaniu rodzin z tylko jednym rodzicem za normalne zjawisko czy też nawet postępowy wzór godny naśladowania. Konsekwencją takiego stanowiska jest wsparcie jedynie dla tych osób, które nie wykluczą z procesu wychowania dziecka drugiego rodzica²⁶. Alternatywa dla Niemiec chce chronić i wzmocnić

²⁰ *Die Zukunft, für die...*, s. 69.

²¹ *Ibidem*, s. 70.

²² *Denken wir neu...*, s. 94.

²³ *Ibidem*, s. 92.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Programm für Deutschland...*, s. 37.

²⁶ *Ibidem*, s. 38.

pozostający pod szczególną opieką państwa tradycyjny wzorzec małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny oraz rodziny z dziećmi i zachęcić do nich młodych ludzi. Przykładowo studenci lub osoby będące w trakcie kształcenia zawodowego, które zostaną rodzicami, będą mogły być zwolnione z konieczności spłaty kredytu uzyskanego w ramach federalnej ustawy stypendialnej (*Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung*, BAföG) w przypadku dobrych wyników końcowych. Motywacją dla małżeństw do rozpoczęcia starań o posiadanie dziecka mają być kredyty na start z możliwym częściowym umorzeniem spłat. Partia Jörga Meuthena i Alexandra Gaulanda przewiduje różne formy wsparcia finansowego dla rodzin o niskich dochodach. Odciążeniem ma być np. *Familiengattensplitting*, czyli kwoty wolne od podatku liczone na każdego członka rodziny²⁷. Alternatywa dla Niemiec jako jedyne ugrupowanie wyraźnie opowiada się za działaniem na rzecz praw ojców²⁸.

Założenia polityki AfD pozwalają wyciągnąć wnioski na temat roli kobiety. Można przyjąć, że będzie ona postrzegana jedynie poprzez pryzmat funkcji reprodukcyjnych i zadań pełnionych w rodzinie. Taka interpretacja zostaje wzmocniona poprzez postulat zlikwidowania Federalnego Ministerstwa ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży i zmiany jego nazwy, a co za tym idzie – kompetencji, na Federalne Ministerstwo ds. Rodziny i Rozwoju Demograficznego²⁹. Partia propaguje również powrót do wzorca rodziny opartej na pełnieniu przez kobiety i mężczyzn tradycyjnych ról – opiekunek domowego ogniska i żywicieli – na co wskazuje programowy zapis o powrocie do sytuacji z poprzednich dekad, kiedy to rodzina mogła żyć z jednej pensji³⁰.

Alternatywa dla Niemiec jest zdania, że rodzice powinni móc swobodnie decydować o aktywności zawodowej i wychowaniu dziecka, i dlatego państwo ma wspierać różne formy opieki (zarówno rodzicielską, jak i instytucjonalną). Stoją jednakże na stanowisku, że dla dzieci poniżej trzeciego roku życia najlepsza jest opieka sprawowana przez rodziców. Postulują również wsparcie państwa dla opieki nad potrzebującymi bliskimi, gdyż tego typu aktywność ma taką samą wartość jak każda inna działalność zawodowa³¹.

KOBIETA NA RYNKU PRACY

Można stwierdzić, że wszystkie partie z wyjątkiem AfD dostrzegły przeobrażenia ról pełnionych w rodzinie przez kobiety i mężczyzn, co znalazło swoje odzwierciedlenie w propozycjach programowych odnoszących się do możli-

²⁷ *Ibidem*, s. 40.

²⁸ *Ibidem*, s. 38.

²⁹ *Ibidem*, s. 37.

³⁰ *Ibidem*, s. 39.

³¹ *Ibidem*.

wości godzenia życia zawodowego z prywatnym i zainicjowaniu określonych zmian na rynku pracy.

Chadecy chcą wprowadzić regulację gwarantującą rodzicom objęcie opieką ich dzieci w wieku wczesnoszkolnym³², ale także stworzyć zachęty dla przedsiębiorców w postaci zwolnień podatkowych w przypadku dofinansowania wydatków na opiekę nad dziećmi do końca szkoły podstawowej³³. Dążą również do ułatwienia kobietom powrotu do pracy na pełny etat, a w przyszłości chcą wprowadzić w przedsiębiorstwach zatrudniających określoną liczbę pracowników także prawo do zatrudnienia w niepełnym wymiarze na czas określony (*befristete Teilzeit*). O formie i treści takiej regulacji miałyby zdecydować rozmowy prowadzone z partnerami społecznymi. Należy także rozwijać elastyczne modele pracy, tak aby umożliwiać rodzinom wspólne spędzanie większej ilości czasu. Rodzice samotnie wychowujący dzieci, myślący o powrocie do pracy, mają mieć możliwość doradztwa zawodowego³⁴. Unia chce również umożliwić większej liczbie kobiet pracę objętą obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Chadecy opowiadają się za urzeczywistnieniem postulatu takiej samej płacy za równowartościową pracę niezależnie od płci. Już w poprzedniej kadencji Bundestag uchwalił 30 marca 2017 r. ustawę o transparentności wynagrodzeń (weszła w życie 6 lipca 2017 r.), która daje osobom pracującym w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 200 osób prawo do uzyskania od pracodawcy informacji o strukturze wynagrodzeń, kryteriach oceny wykonywanej pracy i przeciętnych zarobkach na tym samym lub porównywalnym stanowisku. Ponadto firmy z ponad 500 pracownikami muszą wprowadzić postępowanie sprawdzające strukturę wynagrodzeń w kontekście równości płac i są zobowiązane do składania stosownych sprawozdań³⁵. Unia stoi na stanowisku, że obecnie należy sprawdzić skuteczność tego prawa i ewentualnie podejmować dalsze kroki we współpracy z partnerami społecznymi³⁶. Dostrzega również konieczność zwiększenia liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych w obszarze gospodarki i administracji. Od 1 maja 2015 r. obowiązuje w Niemczech ustawa o równoprawnym udziale kobiet i mężczyzn w stanowiskach kierowniczych, która zobowiązuje przedsiębiorstwa notowane na giełdzie i oparte na zasadzie współdecydowania pracowników (*voll mitbestimmungspflichtig*) do obsadzenia miejsc w radach nadzorczych w co najmniej 30% kobietami³⁷.

³² Od 1 VIII 2013 r. obowiązuje w Niemczech regulacja dająca każdemu rodzicowi prawo do uzyskania dla dziecka, które ukończyło pierwszy rok życia, miejsca w żłobku lub podobnej instytucji opieki.

³³ *Für ein Deutschland...*, s. 25.

³⁴ *Ibidem*, s. 26.

³⁵ *Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern*, <https://www.gesetze-im-internet.de/entgtranspg/BJNR215210017.html> (dostęp: 12 X 2017).

³⁶ *Für ein Deutschland...*, s. 13.

³⁷ *Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst*, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/643/64384>.

Choć CDU/CSU uważa ją za sukces, to jednocześnie zauważa, że konieczne są dalsze działania w tym kierunku³⁸.

SPD, podobnie jak CDU/CSU, podnosi postulat konieczności lepszego godzenia życia rodzinnego z zawodowym, lecz o ile chadecy podkreślali, że nie propagują określonego modelu życia rodzinnego, o tyle socjaldemokraci wskazują na partnerski podział obowiązków, co przekłada się na propozycję wprowadzenia czasu pracy sprzyjającego rodzinie (*Familienarbeitszeit*). Rodzice mieliby zredukować swój czas pracy do 75–90% właściwego dla nich pełnego etatu (26–36 godzin w tygodniu), a wtedy otrzymaliby od państwa świadczenia rodzinne w wysokości 150 euro miesięcznie dla każdego z nich w okresie do 24 miesięcy³⁹. Celem tych zmian jest przeobrażenie kultury pracy, a istotną rolę mieliby odgrywać pracodawcy, zobowiązani do wprowadzenia takich regulacji, które sprzyjałyby życiu rodzinnemu.

SPD wskazuje na dyskryminację kobiet na rynku pracy, która rozpoczyna się już na etapie procesu rekrutacji, dlatego też pozytywnie odnosi się do wprowadzenia anonimowości postępowania⁴⁰, podobnie zresztą jak Zieloni⁴¹. Socjaldemokraci opowiadają się za równością płci na rynku pracy i podkreślają, że pierwszy krok w tym kierunku – wprowadzenie ustawy o transparentności wynagrodzeń – został już uczyniony. Kolejnym powinno być przekształcenie tej regulacji w ustawę o równości wynagrodzeń z prawem skargi wnoszonym przez związki (*Verbandsklagerecht*). Zostałyby nią objęte małe i średnie przedsiębiorstwa, ponieważ to one zatrudniają większość kobiet. Partia Martina Schulza planuje również zwiększyć transparentność wynagrodzeń poprzez wprowadzenie obszernego prawa do informacji oraz obowiązkową procedurę kontroli struktury wynagrodzeń według określonych kryteriów w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 50 osób⁴². Zwraca również uwagę na to, że kobiety wpadają w tzw. pułapkę pracy w niepełnym wymiarze (*Teilzeit*). Dotyczy to ponad połowy kobiet aktywnych zawodowo, co w wielu przypadkach jest koniecznością, a nie wyborem. Ma to negatywne konsekwencje w postaci mniejszych dochodów, ograniczonych możliwości awansu i niższej emerytury (nawet o 54%), stąd też ich propozycja reformy ustawy

html (dostęp: 23 X 2017). Od 1 I 2016 r. nieco ponad 100 przedsiębiorstw zobowiązanych jest do przyznania miejsc w radach nadzorczych w 30% kobietom. W przypadku niespełnienia tego wymogu dane stanowisko pozostanie nieobsadzone. Ponadto 3500 przedsiębiorstw musi samodzielnie wyznaczyć cele odnoszące się do liczby kobiet w zarządzie, radzie nadzorczej i najwyższych stanowiskach kierowniczych. Ustawa zawiera również zobowiązania odnoszące się do liczby kobiet w służbie publicznej.

³⁸ *Für ein Deutschland...*, s. 43.

³⁹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 9.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 84.

⁴¹ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 129.

⁴² *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 82.

o zatrudnieniu w niepełnym wymiarze i na czas określony przede wszystkim pod kątem regulacji przyznających prawo do powrotu do dawnego czasu pracy⁴³. W celu zwiększenia zatrudnienia kobiet należy wprowadzać rozwiązania umożliwiające pogodzenie obowiązków rodzinnych i pracy zawodowej, jak np. rozbudowa opieki całodobowej (szczególnie ważne dla rodziców o nienormalnym czasie pracy)⁴⁴. Byłby to wkład w tworzenie środowiska przyjaznego dzieciom i wzrost stopy urodzeń. Chcą również polepszyć sytuację kobiet pozostających przez długi czas bez pracy poprzez włączenie do drugiej księgi kodeksu prawa socjalnego, dotyczącej podstawowego zabezpieczenia dla bezrobotnych (*Sozialgesetzbuch Zweites Buch, SGB II*), sprawdzonej już instytucji pełnomocnika ds. równości⁴⁵.

SPD dostrzegła, że kobiety stanowią mniejszość, jeśli chodzi o zakładanie firm, należałoby więc je wesprzeć, gdyż ich aktywność w tym obszarze przyczyni się do wzrostu gospodarczego, rozwoju innowacyjności i konkurencyjności oraz zwiększy równość szans na rynku pracy. Formą wsparcia dla przedsiębiorczych kobiet byłby łatwiejszy dostęp do kapitału założycielskiego, doradztwo oraz pomoc lepiej dopasowana do ich potrzeb⁴⁶.

Socjaldemokraci za istotną przemianę na rynku pracy uznają wprowadzenie kwot kobiecych na stanowiskach kierowniczych w sektorze prywatnym i służbie publicznej, lecz w ich przekonaniu obowiązujące regulacje są niewystarczające. Gremia decyzyjne powinny być obsadzone w 50% mężczyznami i kobietami, do czego potrzebne jest stworzenie ogólnej strategii dotyczącej kobiet na pozycjach kierowniczych we wszystkich obszarach – w gospodarce, administracji, mediach, kulturze i nauce. Opowiadają się więc za zwiększaniem kwoty kobiecej i rozszerzaniem zakresu jej obowiązywania na wszystkie przedsiębiorstwa, korporacje prawa publicznego oraz takie gremia, jak zarządy i rady nadzorcze. Polepszeniu zawodowych szans kobiet i możliwości ich awansu w sferze gospodarki prywatnej (m.in. pełnienie funkcji kierowniczych także w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy) miałyby służyć ustawa równościowa⁴⁷.

Dyskryminację kobiet na rynku pracy widzi również *Die Linke*, która zwraca uwagę na to, że to kobiety pracują w sektorze niskich płac, najczęściej w niepełnym wymiarze, choć zwykle nie jest to ich samodzielna decyzja. Sytuacja ta sprawia, że to przede wszystkim one są zagrożone ubóstwem w starszym wieku. Dla ugrupowania Lewicy równość kobiet i mężczyzn na rynku pracy i stworzenie lepszych warunków do godzenia życia rodzinnego z zawodowym

⁴³ *Ibidem*, s. 81.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 45.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 27.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 32.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 82.

jest jedynie celem cząstkowym, natomiast istotą jest dokonanie rewolucyjnej zmiany społecznej, w której to determinantą życia nie będzie aktywność zawodowa. Zamiast indywidualizmu opartego na rywalizacji proponują wspólnotę wspierającą różne sposoby życia i solidarne działania. Podobnie jak Unia i SPD, domagają się takich samych płac za równowartościową pracę, a postulat ten może zostać zrealizowany poprzez wiążącą ustawę o równości wynagrodzeń z prawem wnoszenia skargi przez związki⁴⁸.

Die Linke proponuje też wprowadzenie ustawy o równości dla sektora gospodarki prywatnej, zakładającej realizację wiążącej 50% kwoty kobiecej, która będzie dotyczyła rad nadzorczych i zarządów wszystkich przedsiębiorstw⁴⁹. Jest to wynik przekonania, że obowiązujące obecnie niewiążące elastyczne kwoty, odnoszące się do spółek notowanych w indeksie DAX, są nieskuteczne.

Członkowie Lewicy zwracają również uwagę na to, że w dalszym ciągu to kobiety świadczą zdecydowaną większość tzw. pracy opiekuńczej. W wielu przypadkach muszą one zrezygnować z aktywności zawodowej i utrzymują się jedynie ze świadczeń dla bezrobotnych. Należałoby więc sprawić, aby ta działalność cieszyła się społecznym i finansowym uznaniem. Ugrupowanie proponuje dokonanie rewolucji w tym obszarze poprzez wprowadzenie prawa gwarantującego zatrudnionym regularne i opłacane przez pracodawcę zwolnienie do sześciu tygodni na wypadek konieczności podjęcia działań pielęgnacyjnych. Powinno ono dotyczyć nie tylko członków rodziny, ale także osób bliskich, lecz niespokrewnionych. W celu przeciwdziałania zjawisku biedy w podeszłym wieku postulują całkowite uznanie w świadczeniach emerytalnych czasu przeznaczonego na wychowanie dzieci i lepsze przeliczenie okresu poświęconego opiece⁵⁰.

Gorsze warunki płacowe kobiet, a w konsekwencji niższe emerytury oraz brak uznania dla zawodów socjalnych, dostrzegają także Zieloni, którzy opowiadają się za sprawiedliwymi płacami, równoprawnym dostępem do dobrobytu i wynagrodzeń oraz gospodarczą samodzielnością przedstawicielek płci żeńskiej we wszystkich fazach życia. Trzonem zielonej polityki jest wsparcie kobiet w niezależności gospodarczej i realizacji zawodowej, co wynika z przekonania, że zarabianie pieniędzy umożliwia podejmowanie decyzji o własnym życiu. Propagują zatem niezależność kobiet w sferze ekonomicznej jako warunek ich emancypacji⁵¹.

Domagają się efektywnej ustawy o transparentności wynagrodzeń, która będzie dotyczyła także małych przedsiębiorstw, gdyż w ten sposób będzie można sprawdzić umowy taryfowe i inne porozumienia pod kątem dyskryminacji. Przede wszystkim jednak ustawa musi zawierać prawo do wnoszenia

⁴⁸ *Die Zukunft, für die...*, s. 67–68.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 68.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 69.

⁵¹ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 129–130.

skargi przez związki w sprawach o strukturalną dyskryminację, ponieważ w ten sposób kobiety nie będą musiały składać powództwa indywidualnie⁵².

Zieloni dostrzegają, że kobiety są zagrożone ubóstwem w starszym wieku, co jest wynikiem sprawowania przez nie opieki nad dziećmi czy innymi członkami rodziny, pracy w gorzej opłacanych branżach lub zatrudnienia w ograniczonym zakresie (*Minijobs*). Aby przeciwdziałać temu zjawisku, należy lepiej uwzględnić czas przeznaczony na opiekę w wysokości świadczeń emerytalnych, zmienić *Minijobs* na działalność objętą ubezpieczeniem społecznym (przy czym należy tak ustalić wysokość podatków czy składek opłacanych na rzecz państwa, aby aktywność zawodowa zawsze się opłacała), wprowadzić prawo powrotu do pracy na pełny etat oraz stworzyć dobrą ofertę opieki nad dziećmi. Krytykują przy tym rozwiązanie *Ehegattensplitting*, które postrzegają z jednej strony jako przeszkodę w aktywności zawodowej kobiet, z drugiej zaś jako rozwiązanie utrwalające tradycyjny podział ról, nieuwzględniające różnych form partnerskich relacji. Powinno ono zostać zastąpione wsparciem dla rodzin z dziećmi i indywidualnym opodatkowaniem⁵³. Wysuwają także, podobnie jak *Die Linke*, postulat o konieczności dowartościowania i lepszego wynagradzania w zawodach, które są obecnie wykonywane przede wszystkim przez kobiety, np. w oświacie, ochronie zdrowia czy branży opiekuńczej⁵⁴.

Zieloni podnoszą również kwestię lepszego godzenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym. Rozwiązaniem byłby model partnerski i „elastyczny pełny etat”, dający możliwość wyboru czasu pracy (między 30 a 40 godzin w tygodniu). W ten sposób kobiety mogłyby łatwiej niż dotychczas zwiększyć swój wymiar zatrudnienia, a mężczyźni go zredukować, nie obawiając się przy tym przerw, mających negatywne skutki dla ich kariery zawodowej. Wiązałoby się to jednocześnie z wprowadzeniem prawa do powrotu do pracy w wymiarze godzinowym poprzedzającym „fazę rodzinną”. Połączenie obu sfer życia jest możliwe również w przypadku istnienia dobrych ofert opieki. Konieczne byłoby wprowadzenie prawa do całodniowej opieki nad dzieckiem, a także rozbudowa szkół całodniowych lub przynajmniej świetlic⁵⁵.

Podobnie jak SPD i *Die Linke*, Zieloni krytykują obecnie obowiązującą ustawę kwotową, która niewiele zmienia w kontekście obecności kobiet w gremiach kierowniczych. Proponują kwotę dla kobiet na poziomie 50% dla 3500 przedsiębiorstw notowanych na giełdzie i z prawem do współdecydowania przez pracowników. Tylko w ten sposób urzeczywistni się postulat sprawiedliwości płci na pozycjach kierowniczych⁵⁶.

⁵² *Ibidem*, s. 134.

⁵³ *Ibidem*, s. 130.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 131.

⁵⁶ *Ibidem*.

Za większą liczbą kobiet na pozycjach kierowniczych opowiada się również FDP. Dotyczy to zarówno służby publicznej, jak i biznesu. Partia odrzuca jednak ustawowe kwoty, uważając, że takie rozwiązanie oznaczałoby dla kobiet zdegradowanie ich do funkcji „wypełniacza” i niedocnienie rzeczywistych zasług. Należałoby raczej wprowadzać zachęty dla przedsiębiorstw, wiążące obowiązki sprawozdawcze i transparentne zobowiązania ze strony firm⁵⁷.

Liberałowie opowiadają się za elastycznym rynkiem pracy oferującym sprawiedliwe szanse kobietom i mężczyznom. Dostrzegają przeszkody, które występują na drodze kobiet do osiągnięcia stanowiska kierowniczego, takie jak przerwy w życiu zawodowym lub praca w niepełnym wymiarze, i proponują rozwiązania w postaci elastycznych modeli pracy i „cyfrowe” miejsca pracy ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Uważają, że należy jeszcze mocniej zachęcać kobiety do wkraczania do zawodów uznawanych za typowo męskie, które są lepiej płatne aniżeli te tradycyjnie kobiece. W tym widzą receptę na zmniejszenie się różnic w zarobkach obu płci. Jednocześnie podkreślają, że należy znieść bariery społeczne, jeśli mężczyźni chcieliby się realizować w „kobięcych” zawodach⁵⁸.

EDUKACJA I NAUKA

Zarówno SPD, jak i Lewica opowiadają się za zwiększonym udziałem kobiet na stanowiskach kierowniczych w obszarze nauki. Socjaldemokracja chce wprowadzenia kwoty na poziomie co najmniej 40%⁵⁹, natomiast Lewica opowiada się za 50% obecnością kobiet na wszystkich szczeblach kariery. Chce również rozwinąć program wsparcia dla badaczek z tytułem profesorskim, tak aby objąć nim również kobiety na pozostałych etapach kariery naukowej⁶⁰. SPD wspiera postępowanie w zakresie naukowego opracowania ruchu kobiecego. Dotyczy to również zasobów archiwów kobiecych, które powinny zostać zabezpieczone cyfrowo i udostępnione opinii publicznej. Jeśli chodzi o edukację, chce motywować młodych ludzi do sięgania po zawody, które nie odpowiadają utartym stereotypom płciowym. Upatrują także korzyści w zwiększeniu liczby kobiet w zawodach z obszaru nauk przyrodniczych, technicznych, informatycznych i matematycznych czy w profesjach rzemieślniczych, a mężczyzn – w socjalnych i wychowawczych⁶¹.

Całkowicie odmiennie cele szkolnictwa postrzega AfD, domagająca się zgodnie z propagowanym przez siebie wzorcem tradycyjnego małżeństwa i rodziny, wprowadzenia do programów nauczania i podręczników wszystkich szkół ogólnokształcących porad gwarantujących stabilność związków

⁵⁷ *Denken wir neu...*, s. 72.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 72.

⁵⁹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 19.

⁶⁰ *Die Zukunft, für die...*, s. 56.

⁶¹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 82.

i trwałość rodzin, zasad odnoszących się do ochrony życia i wychowania dzieci oraz reguł prowadzenia gospodarstwa domowego⁶². Z punktu widzenia Alternatywy dla Niemiec niedopuszczalną ingerencją w rozwój dzieci i prawo rodziców do ich wychowywania stanowi *pedagogika seksualnej różnorodności*, partia wnioskuje więc o *zakończenie ideologicznego eksperymentu wczesnej seksualizacji dzieci*. AfD sprzeciwia się również wszystkim próbom usuwania tradycyjnego obrazu rodziny przez programy edukacyjne w przedszkolach i szkołach, które są realizowane przy wsparciu państwa. Partia J. Meuthena i A. Gaulanda nie uznaje *gender studies* za naukę, lecz za działalność propagującą ideologię marginalizującą naturalne różnice między płciami, dlatego też domaga się zaprzestania finansowania dla takich jednostek badawczych i likwidacji stanowisk pełnomocników ds. równości funkcjonujących na uniwersytetach⁶³.

WALKA Z PRZEMOCĄ

Problem walki z przemocą wobec kobiet podnoszą jedynie partie lewicowe, czyli SPD, *Die Linke* i Zieloni. Socjaldemokracja domaga się wzmocnienia praw ofiar przemocy seksualnej i domowej. Podkreśla, że kamieniem milowym w tym względzie było podpisanie w 2011 r. Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja Stambulska)⁶⁴, lecz należałoby stworzyć na płaszczyźnie federalnej ośrodek koordynujący wdrażanie jej postanowień. Konieczne jest również podjęcie dalszych kroków w tym obszarze. Proponują stworzenie przez rząd federalny trzeciego planu działań – dwa poprzednie były realizowane w 1999 r. i 2007 r. – na rzecz walki z przemocą wobec kobiet. Konieczna jest pomoc dla ofiar i ich dzieci. Dotyczy to także kobiet i dziewcząt uchodźczyń, niezależnie od ich statusu prawnego. Partia Martina Schulza postuluje rozbudowę i rozwój systemu pomocy, na który składają się punkty doradztwa czy tzw. domy kobiece. Ponadto wskazuje, że należy podjąć działania prewencyjne, m.in. poprzez rozszerzenie stosowania ustawy o równym traktowaniu⁶⁵.

Die Linke podkreśla, że ochrona przed przemocą to zadanie federacji, które również przez nią powinno być finansowane. Domaga się stworzenia ustawy, która regulowałaby prawo do natychmiastowej ochrony i obszerną pomoc dla kobiet dotkniętych przemocą i ich dzieci. Należy również uwrażliwić przedstawicieli

⁶² *Programm für Deutschland...*, s. 37.

⁶³ *Ibidem*, s. 41.

⁶⁴ Konwencja ta została ratyfikowana przez Niemcy 12 X 2017 r.

⁶⁵ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 83. Ustawa o równym traktowaniu (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, AGG) jest częścią niemieckiego porządku prawnego od 2006 r. i ma na celu zapobieganie i eliminowanie dyskryminacji z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, płci, religii, światopoglądu, niepełnosprawności, wieku czy orientacji seksualnej.

służb mundurowych, sądy, urzędy i izby przyjęć szpitali na zjawisko przemocy poprzez system odpowiednich szkoleń. Partia zwraca także uwagę na problem okaleczania żeńskich narządów płciowych, postulując stworzenie instrumentów uniemożliwiających przeprowadzanie tego proceduru oraz ofert doradztwa i przestrzeni ochrony dla dziewcząt i kobiet, które zostały poddane takiemu zabiegowi⁶⁶.

Zieloni uznają przemoc wobec kobiet za ciągle poważny problem występujący w społeczeństwie niemieckim, a formy pomocy dla ofiar za niewystarczające. Istotne okazałyby się wsparcie finansowe ze strony federacji. Zwracają także uwagę na konieczność poprawy ogólnego bezpieczeństwa w miejscach publicznych poprzez zwiększoną obecność patroli policyjnych na ulicach, utworzenie punktów bezpieczeństwa dla kobiet podczas imprez masowych, lepszą współpracę służb bezpieczeństwa z instytucjami doradczymi, ale także np. lepsze oświetlenie. Jako jedyne ugrupowanie dostrzegają problem cyberprzemocy⁶⁷.

PRAWA REPRODUKCYJNE

Socjaldemokraci oraz Zieloni chcą zapewnić kobietom o niskich dochodach bezpłatny dostęp do antykoncepcji⁶⁸. Z takim samym postulatem występuje *Die Linke*, która domaga się ponadto, aby publiczne ośrodki zdrowia udostępniały bezpłatnie produkty do higieny intymnej. Rozwiązaniem przejściowym byłoby objęcie ich niższą stawką podatku VAT – 7% zamiast obecnych 19%⁶⁹.

Liberałowie domagają się otwartego podejścia do medycyny reprodukcyjnej, której możliwości powinny być oferowane wszystkim bez względu na stan cywilny. Uważają również, że po spełnieniu określonych warunków dawstwo komórek jajowych i niekomercyjna surogacja powinny być legalne w Niemczech⁷⁰. Także *Die Linke* uważa, że medycyna reprodukcyjna powinna być dostępna nie tylko dla zamężnych kobiet, ale także lesbijek czy singielek, a koszty powinny zostać przejęte przez kasy chorych. Ugrupowanie opowiada się za prawem do wolności seksualnej i swobodnego decydowania o własnym ciele, z tego względu postuluje wykreślenie z kodeksu karnego § 218 i 219, które uznają aborcję za czyn karalny i pozbawiony sankcji jedynie pod warunkiem skorzystania z doradztwa w pierwszych trzech miesiącach. Zamiast tego domaga się ustawowej regulacji gwarantującej prawo do bezpiecznego przerywania ciąży bez żadnych przeszkód niedaleko miejsca zamieszkania⁷¹. Podobnie problem ten postrzegają Zieloni, którzy poza prawem kobiet do samodzielnego decydowania o własnym ciele

⁶⁶ *Die Zukunft, für die...*, s. 71.

⁶⁷ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 131, 135.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 133; *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 43.

⁶⁹ *Die Zukunft, für die...*, s. 70.

⁷⁰ *Denken wir neu...*, s. 94.

⁷¹ *Die Zukunft, für die...*, s. 70.

zwracają uwagę na swobodę wyboru przez ciężarne miejsca i sposobu porodu, konieczność polepszenia warunków opieki szpitalnej dla kobiet rodzących poprzez zwiększenie dostępności oddziałów położniczych we wszystkich regionach, a także poprawę sytuacji położnych (chodzi m.in. o bardziej atrakcyjne wynagrodzenie i wprowadzenie ustawowego OC, które rozwiązałoby problem wysokich składek ubezpieczenia)⁷².

Jeśli chodzi o prawo kobiet do aborcji, to na przeciwnym biegunie do *Die Linke* i Zielonych znajduje się AfD, która dąży do korekty obowiązującego ustawodawstwa. Domaga się przede wszystkim sankcji dla lekarzy, którzy zaniechają obowiązku zgłaszania zabiegów przerywania ciąży. Uważa, że doradztwo dla ciężarnych musi służyć ochronie życia, gdyż jest to wartość nadrzędna. Należy postawić przede wszystkim na konkretną pomoc dla rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Rozwiązaniem umożliwiającym ochronę życia byłoby usprawnienie procesu adopcyjnego. Ważne jest również propagowanie w społeczeństwie, mediach i szkołach pozytywnego wizerunku małżeństwa i rodzicielstwa. Alternatywa dla Niemiec odrzuca starania prowadzące do próby uznania *zabijania nienarodzonych dzieci za prawo człowieka*⁷³.

PROSTYTUCJA

Problem prostytucji w swoich programach partyjnych podejmują *Die Linke* i Zieloni. Pierwsze ugrupowanie chce walczyć z przymusową prostytucją jako formą wyzysku. Osobom, które stały się ofiarami handlu ludźmi, należy zagwarantować lepszą ochronę. Powinny mieć prawo do pozostania w kraju niezależnie od gotowości do składania zeznań w charakterze świadka w postępowaniu karnym. Należy również zapewnić im pomoc prawną, dostęp do opieki medycznej i psychologicznej oraz do świadczeń socjalnych i ofert edukacyjnych⁷⁴. Także Zieloni opowiadają się za walką wszelkimi możliwymi środkami z handlem ludźmi i są zdania, że prawo do pozostania w Niemczech zwiększyłoby gotowość ofiar do składania zeznań. Są również za wzmocnieniem praw kobiet i mężczyzn trudniących się prostytucją⁷⁵.

KOBIETY W POLITYCE I ŻYCIU PUBLICZNYM

Die Linke uznaje, że wywalczenie przez kobiety prawa wyborczego było kamieniem milowym na ich drodze do równouprawnienia. Symbolem docenienia

⁷² *Zukunft wird aus Mut...*, s. 133–134, 202.

⁷³ *Programm für Deutschland...*, s. 39.

⁷⁴ *Die Zukunft, für die...*, s. 71.

⁷⁵ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 132.

osiągnięć ruchu kobiecego byłoby uczynienie 8 marca dniem wolnym od pracy⁷⁶. Zwraca jednak uwagę, że rzeczywista równość płci ciągle jeszcze nie została osiągnięta, co jest m.in. wynikiem niewielkiej reprezentacji kobiet w polityce. Jako rozwiązanie proponuje wprowadzenie ustawy parytetowej, zobowiązującej partie do tworzenia list wyborczych na zasadzie parytetu płci⁷⁷. Podobny pomysł pojawił się także u Zielonych, którzy mają zamiar zbadać, czy rzeczywiście takie rozwiązanie prawne zmieni fakt niedoreprezentowania kobiet w parlamentach⁷⁸. Asymetryczne uczestnictwo kobiet i mężczyzn w ciałach przedstawicielskich na wszystkich płaszczyznach dostrzegli również socjaldemokraci, którzy chcą w większym stopniu niż dotychczas zwracać się bezpośrednio do kobiet, aby je pozyskać do politycznej partycypacji⁷⁹. Chadecja natomiast chce w nowej kadencji przyspieszyć proces osiągania równości między płciami na pozycjach kierowniczych w służbie publicznej, tak aby zakończyć go najpóźniej do 2025 r.⁸⁰

MEDIALNE WIZERUNKI KOBIECI

SPD dostrzega problem seksizmu w mediach. Uważa, że należy sprawdzić, czy Niemiecka Rada Reklamy konsekwentnie działa w celu eliminacji tego zjawiska, dokonać oceny dotychczas stosowanych instrumentów, a w razie konieczności podjąć konkretne środki prawne⁸¹. *Die Linke* stoi na stanowisku konieczności konsekwentnego ścigania wszelkich form medialnej przemocy wobec kobiet⁸², Zieloni natomiast zwracają uwagę na promowane ideały piękna, mające wpływ na młodych ludzi. Nie powinno dochodzić do dyskryminacji ze względu na wygląd, dlatego też należy wspierać szacunek wobec inności cielesnej. Specjalna komisja powinna na podstawie określonych kryteriów opracować zalecenia dla branży reklamowej⁸³.

KOBIETY O POCHODZENIU MIGRACYJNYM I UCHODŹCZYM

W sytuacji kryzysu migracyjnego partii SPD i *Die Linke* zwróciły uwagę na zapewnienie uchodźczyniom odpowiedniego zakwaterowania. Podnoszą, że brak właściwej ochrony w ośrodkach dla osób starających się o azyl sprawia, iż kobiety doznają tam przemocy. Socjaldemokracja podkreśla, że wiele przedstawicielek płci

⁷⁶ *Die Zukunft, für die...*, s. 72.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 69.

⁷⁸ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 149.

⁷⁹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 82.

⁸⁰ *Für ein Deutschland...*, s. 14.

⁸¹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 83.

⁸² *Die Zukunft, für die...*, s. 71.

⁸³ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 133.

żeńskej doznaje przemocy seksualnej w krajach pochodzenia, staje się ofiarami małżeństw przymusowych lub rytualnego okaleczenia narządów płciowych, z tego względu należy w większym stopniu uznawać te specyficzne dla płci żeńskiej okoliczności za podstawę do uzyskania azylu⁸⁴. Dostrzega także konieczność stworzenia dla azylantów różnego rodzaju ofert, które umożliwią ich jeszcze szybszą integrację. Szczególną uwagę zwracają na konieczność zapewnienia opieki dzieciom, aby ich matki mogły skorzystać z przygotowanych dla nich ofert pracy. W przypadku rodzin o pochodzeniu migracyjnym istotne jest uczestnictwo kobiet w kursach integracyjnych, gdyż to od nich zależy pomyślność tego procesu⁸⁵. Zieloni podkreślają to szczególnie w kontekście ich sytuacji na rynku pracy⁸⁶. Także chadecja widzi w kobietach gwarantki pomyślności procesu integracji, dlatego też zamierza koncentrować się na ich wsparciu. Podkreśla przy tym, że równouprawnienie mężczyzny i kobiety obowiązuje wszystkich żyjących na terytorium Niemiec, bez względu na to, skąd pochodzą⁸⁷. Problem integracji dostrzegła również Alternatywa dla Niemiec, która w swoim programie przywołuje wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r., stwierdzający, że ogólny zakaz noszenia chust przez muzułmańskie nauczycielki jest sprzeczny z Ustawą Zasadniczą, co AfD uważa za przeszkodę dla owocnej polityki integracji⁸⁸.

PRAWA KOBIET W POLITYCE MIĘDZYNARODOWEJ

Na ogromne znaczenie praw kobiet w aspekcie współpracy międzynarodowej zwraca uwagę jedynie socjaldemokracja, która jest admiratorką unijnej polityki równości. Uznaje ona Unię Europejską za istotny motor napędzający przemiany zmierzające do równości kobiet i mężczyzn i opowiada się za kontynuacją tej strategii⁸⁹. SPD podkreśla, że prawa człowieka, w tym prawa kobiet, powinny zostać wzmocnione szczególnie w obszarze konfliktów zbrojnych. Istotną rolę w tym względzie odgrywa ONZ, która podjęła działania, mające na celu włączenie kobiet w starania o pokój i bezpieczeństwo, a także uznanie równości kobiet za główny wymóg trwałego wzrostu. SPD chce uczynić tę zasadę podstawą współpracy rozwojowej. Opowiada się za lepszą ochroną kobiet przed przemocą seksualną w konfliktach zbrojnych oraz potępieniem i karaniem używania tego rodzaju przemocy jako strategicznego instrumentu prowadzenia wojny⁹⁰. Równouprawnienie płci i prze-

⁸⁴ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 76.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 76, 87.

⁸⁶ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 107.

⁸⁷ *Für ein Deutschland...*, s. 71.

⁸⁸ *Programm für Deutschland...*, s. 35.

⁸⁹ *Zeit für mehr Gerechtigkeit...*, s. 97–98.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 112.

strzeżenie praw kobiet są także dla Zielonych istotnym elementem polityki zagranicznej i rozwojowej⁹¹.

PODSUMOWANIE

Wszystkie partie dostrzegają przemiany zachodzące w społeczeństwie niemieckim w zakresie ról pełnionych przez płcie, ale także w kontekście relacji i związków międzyludzkich, w zróżnicowany jednak sposób oceniają te zmiany. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie AfD, która domaga się powrotu do tradycyjnych wzorców rodziny i małżeństwa. Pozostałe partie akceptują zróżnicowaną rzeczywistość społeczną z wielością sposobów zorganizowania życia i koncentrują się raczej na znalezieniu rozwiązań dla wynikających z tego problemów, przede wszystkim dotyczących godzenia życia rodzinnego z karierą zawodową. Ze względu na to, że to właśnie w przeważającej mierze na kobietach spoczywa odpowiedzialność za wychowanie dzieci czy też opiekę nad starszymi członkami rodziny, one też decydują się na zminimalizowanie swojej aktywności na rynku pracy, co ma negatywne konsekwencje w postaci niższych świadczeń emerytalnych czy też barier w awansie zawodowym. W celu poprawy sytuacji kobiet w tym obszarze partie proponują konkretne rozwiązania prawne, odnoszące się do kultury pracy i systemu instytucjonalnej opieki nad dziećmi, będące wynikiem założeń ideologicznych. Widać wyraźnie, że to właśnie ten problem stanowi główny przedmiot zainteresowania ugrupowań politycznych, pozostałe zagadnienia – odnoszące się do walki z przemocą, praw reprodukcyjnych, prostytucji i handlu ludźmi czy równych szans kobiet w edukacji i nauce – są podejmowane w przeważającej mierze jedynie przez ugrupowania lewicowe.

Oczywistą rzeczą jest, że frakcja CDU/CSU, która uczestniczyła w sprawowaniu rządów w poprzednich latach, nie przedstawia sytuacji kobiet w negatywny sposób, koncentrując się na podkreślaniu własnych osiągnięć w postaci wprowadzenia kwoty dla kobiet zajmujących kierownicze stanowiska w gospodarce, ustawy o transparentności wynagrodzeń i nowelizacji ustawy o ochronie matek. Choć SPD była współodpowiedzialna jako koalicjant za politykę realizowaną w latach 2013–2017, to jednak widoczna jest chęć podkreślenia własnej odrębności programowej poprzez nacisk na równość płci i sprawiedliwość społeczną, co przejawia się w dążeniu do zmian, a nie zachowaniu istniejącego *status quo*. Propozycje *Die Linke* i Zielonych mają częściowo charakter rewolucyjny i wymagają dogłębnych przeobrażeń w wielu obszarach polityki, ale także życia społecznego i relacji między płciami.

W kontekście działań realizowanych na rzecz polepszenia sytuacji kobiet partią negatywnie się wyróżniającą jest Alternatywa dla Niemiec, gdyż proponowane przez nią rozwiązania stanowią krok wstecz wobec obecnej pozycji

⁹¹ *Zukunft wird aus Mut...*, s. 81.

kobiet, zarówno w wymiarze społecznym, jak i prawnym. Nie dostrzegając przeobrażeń zachodzących w ostatnich dekadach w społeczeństwie niemieckim, dotyczących ról pełnionych przez kobiety, propagują tradycyjny wzorzec rodziny z dziećmi, w której kobieta powinna pełnić funkcję głównie reprodukcyjną i opiekuńczą. Jak zauważa *Die Linke*, populistyczna prawica *sprzedaje heteronormatywną małą rodzinę – matka, ojciec, dziecko – jako bezpieczny port w tych trudnych czasach*⁹². Partia J. Meuthena i A. Gaulanda neguje prawny porządek państwa niemieckiego w zakresie ustawodawstwa mającego na celu urzeczywistnienie równości kobiet i mężczyzn, a także dąży do zaostrzenia przepisów odnoszących się do możliwości przerywania ciąży. To jedyne ugrupowanie z antykobiecymi postulatami nie posiada jednak zdolności koalicyjnej, więc nie będzie w stanie zrealizować swoich wyborczych obietnic.

STRESZCZENIE

Kwestie kobiece nie stanowiły głównego tematu kampanii wyborczej w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r., jednakże znalazły się w programach wyborczych wszystkich głównych sił politycznych: CDU/CSU, SPD, FDP, Sojusz 90/Zieloni, *Die Linke* i AfD. Ze względu na założenia ideologiczne termin „kwestie kobiece” jest różnie interpretowany, lecz wspólnym mianownikiem jest diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej kobiet i wskazanie ewentualnych działań naprawczych. Analiza treści programowych partii pozwoliła wyodrębnić następujące kwestie: rola kobiet w rodzinie, ich sytuacja na rynku pracy, w obszarze nauki i edukacji, życiu publicznym, w mediach, walka z przemocą, zjawisko prostytucji, prawa reprodukcyjne, problemy kobiet o pochodzeniu migracyjnym i uchodźczyń oraz międzynarodowe aspekty praw kobiet. Wszystkie partie dostrzegają przeobrażenia zachodzące w społeczeństwie niemieckim, związane ze zmianami ról pełnionych przez obie płcie, i starają się znaleźć rozwiązania dla problemów z tego wynikających. Chodzi tu przede wszystkim o skuteczne instrumenty, pozwalające na godzenie życia zawodowego z rodzinnym (elastyczne modele pracy i rozbudowa instytucjonalnej opieki nad dziećmi). Ugrupowaniem negatywnie się wyróżniającym jest Alternatywa dla Niemiec, która postuluje powrót do małżeństwa i tradycyjnej rodziny ze ściśle zdefiniowaną funkcją reprodukcyjną kobiety oraz unicestwienie istniejących już rozwiązań z zakresu polityki równości.

SUMMARY

Women's issues in major parties' programs of German Federal elections in 2017. Women's issues did not constitute the main topic of the election

⁹² *Die Zukunft, für die...*, s. 67.

campaigns in German Federal elections held on September 24, 2017; however, all of the following major parties addressed those issues in their election programs: CDU/CSU, SPD, FDP, Alliance 90/The Greens, The Left and AfD. Due to ideological assumptions the term “women’s issues” is interpreted differently, nonetheless, they do have one thing in common which is the social and economic diagnosis of women’s situation and indication of the possible corrective actions. The analysis of the program’s content allowed to identify the following issues: the role of women in a family, their position on the labor market and in the fields of science, education, public life, in media, in the fight against violence, the phenomenon of prostitution, women’s reproductive rights and their problems coming from the position as a migrant and a refugee as well as the international aspects of women’s rights. All of the mentioned above parties recognize the transformation of the German society associated with the changes of the roles held by both genders and attempt to seek solutions to the problems caused by those alterations. What is taken into consideration are effective tools enabling a proper work-life balance (flexible work hours and the development of the institutional childcare support). There is, however, one party – Alternative for Germany, which takes a negative view of those innovations. The party postulates a return to marriage and a traditional model of family with strictly defined reproductive roles of women and annihilation of the already existing solutions within the equality policy.

Słowa kluczowe: wybory do Bundestagu 2017, kwestie kobiece, programy wyborcze, główne partie niemieckie.

Key words: German Federal elections 2017, women’s issues, election programs, main political parties in Germany.

JOANNA CIESIELSKA-KLIKOWSKA
Uniwersytet Łódzki

NIEMIECKO-FRANCUSKI DUET PO WYBORACH W 2017 ROKU – SZANSE I WYZWANIA DLA EUROPY

WSTĘP

Dnia 22 stycznia 2018 r. minęło 55 lat od zawiązania jednego z najtrudniejszych, ale i najbardziej niezwykłych partnerstw na kontynencie europejskim. W 1963 r. skończył się bowiem etap francusko-niemieckiej rywalizacji, a zaczęła faza kooperacji, której autorami stali się przywódcy obu krajów, Konrad Adenauer i Charles de Gaulle. Obaj politycy podejmowali wysiłki na drodze do pojednania „odwiecznie skłóconych narodów” już od końca lat 50. XX w., a 22 stycznia 1963 r. podpisali w Paryżu Traktat Elizejski, który stał się nie tylko podstawą francusko-niemieckiego współdziałania, ale jednocześnie modelowym dokumentem określającym pokojową współpracę państw.

Obecnie, przeszło pół wieku po tamtych wydarzeniach, V Republika i RFN stanowią już zupełnie innych partnerów, gdyż zmienił się nie tylko charakter relacji między nimi, ale także całokształt stosunków międzynarodowych – odmienne są aktualne potrzeby i wyzwania, przed jakimi stoją państwa i społeczeństwa. Mimo to kolejna generacja polityków kultywuje dwustronną współpracę, a tandem niemiecko-francuski – pomimo niewątpliwych trudności – odgrywa nadal ważną rolę na kontynencie europejskim.

NIEMIECKO-FRANCUSKIE PROBLEMY W LATACH 2012–2017

W latach następujących po podpisaniu Traktatu Elizejskiego udało się przywódcom Francji i Niemiec wprowadzić wiele rewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu bilateralnej kooperacji, ale także, a może przede wszystkim, w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Każdy z polityków z obu stron Renu reprezentował przy tym interesy własnego państwa i narodu, ale jednocześnie dostrzegał konieczność ścisłej współpracy. Znakomicie układała się kooperacja kanclerza Helmuta Kohla z prezydentem François Mitterrandem, kluczowa w momencie upadku „żelaznej kurtyny” i tworzenia

nowej Unii Europejskiej; wartościowa dla przyszłości Wspólnoty była także relacja między Gerhardem Schröderem a Jacques'em Chirakiem. Również po objęciu władzy w Niemczech przez Angelę Merkel w 2005 r. udało jej się owocnie współpracować najpierw z Chirakiem, następnie z Nicolasem Sarkozym. Jednak zmiana na szczycie władzy, jaka dokonana się na wiosnę 2012 r. we Francji, spowodowała, że w dobrze funkcjonującym za czasów Merkel–Sarkozy duecie pojawiły się znaczące różnice. Już w miesiącach poprzedzających wybory prezydenckie i parlamentarne w V Republice widać było wyraźnie, że niemiecka kanclerz sprzyja urzędującemu prezydentowi i nie zamierza nawiązywać współpracy ze starającym się o przejęcie władzy François Hollande'em. Podobnie jak inni europejscy politycy, A. Merkel zdawała sobie sprawę, że starcie między centroprawicowcem N. Sarkozym a socjalistą F. Hollande'em oznacza konfrontację dwóch zupełnie odrębnych wizji przyszłości państwa francuskiego, ale i całej UE. Ostatecznie w wyborach zwyciężył Hollande, a kanclerz Merkel, mimo niechęci wobec jego osoby¹, zaakceptowała wybór Francuzów i oznajmiła, że nowy francuski prezydent zostanie przyjęty w Berlinie „z otwartymi ramionami”², stwierdzając jednocześnie, że sojusz niemiecko-francuski jest najważniejszą bazą dla polityki i gospodarki europejskiej³. Także F. Hollande nie postrzegał A. Merkel jako „zbawczyni Europy” i wielokrotnie dawał publicznie sygnały, że nie jest entuzjastą wizji kanclerz Merkel, zmuszającej państwa UE do ciągłego oszczędzania i duszenia gospodarek⁴. Stąd też kolejne miesiące współpracy niemiecko-francuskiej upływały w napiętej i trudnej atmosferze, doprowadzając do poważnego kryzysu w dwustronnej relacji, albowiem Berlin i Paryż różniły się niemal we wszystkich kwestiach dotyczących przezwyciężenia kryzysu we Wspólnocie, w tym w sprawie pomocy dla gospodarek greckiej i cypryjskiej, unii bankowej czy kwestii euroobligacji. Jak pisał opiniotwórczy niemiecki tygodnik „Der Spiegel”: „Oba sąsiadujące ze sobą kraje, bez których niemożliwy jest postęp w UE, blokują się wzajemnie”⁵. W istocie początek współpracy Merkel–Hollande był niezmiernie trudny – prezentowane przez niemiecką kanclerz panaceum na kryzys w postaci głębokich reform (oszczędności, liberalizacji rynku pracy oraz

¹ B. Schulz, *Das Nicht-Verhältnis von Merkel und Hollande*, „Der Tagesspiegel”, 14 IV 2013; S. Braun, Ch. Wernicke, *Merkels „lieber Freund” in Paris*, „Süddeutsche Zeitung”, 20 II 2015.

² S. Lehnartz, *Das Ende des deutsch-französischen Duopols*, „Die Welt”, 7 V 2012.

³ *Hollande reist zuerst nach Berlin*, „Die Welt”, 8 V 2012. Jednocześnie niemiecka kanclerz w trakcie konferencji prasowej przyznała, że objęcie funkcji prezydenta przez Hollande'a postulującego wprowadzenie zmian w pakcie fiskalnym nie może mieć wpływu na dotychczasowe ustalenia polityków europejskich, tym samym dając jasny sygnał, iż wcześniej przyjęte dokumenty nie będą ponownie negocjowane (z czym zresztą sam Hollande zgodził się już w dniu drugiej tury wyborów, przyznając w wywiadzie dla portalu internetowego www.slate.fr, że rezygnuje z renegocjacji traktatu, prosząc jedynie o wprowadzenie do niego zapisów o pobudzeniu wzrostu gospodarczego).

⁴ C. Demesmay, *Kollektive Obsession. Frankreichs Deutschland-Komplex und die Zukunft der Achse Paris – Berlin*, „Internationale Politik”, 2013, nr 4, s. 102–105.

⁵ H. Knaup *et al.*, *Feindbild Deutschland*, „Der Spiegel” 2013, nr 18.

reformy systemów zabezpieczenia socjalnego) było torpedowane przez Pałac Elizejski, w Paryżu obawiano się bowiem, że postulowana przez Berlin polityka *austerity* doprowadzi do jeszcze głębszej stagnacji. Stąd F. Hollande liczył na znalezienie innych sojuszników w Europie i możliwość wywierania przy ich pomocy presji na Niemcy. Francuski prezydent w sprawach europejskich okazywał wręcz demonstracyjny brak zainteresowania i miał nadzieję na zmianę rządu w Niemczech po wyborach jesienią 2013 r., ufając, że Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) będzie bardziej otwarta na francuskie postulaty. Wprawdzie był świadomy, że zwycięstwo SPD i Zielonych jest bardzo mało prawdopodobne, niemniej był zdania, że nawet udział socjaldemokratów w rządzie koalicyjnym byłby dla niego korzystny⁶. Ponowna wygrana kanclerz Merkel i stworzenie Wielkiej Koalicji z SPD spowodowały, że F. Hollande musiał skłonić się ku współpracy z nowym rządem federalnym, a zwiększająca się pozycja Niemiec na arenie międzynarodowej sprawiła, że oparcie V Republiki na współdziałaniu z RFN było nieuniknione.

Jednak w kolejnych latach widać było wyraźnie, jak przywódca Francji – z bardzo słabym społecznym poparciem, wynoszącym ledwie kilkanaście procent⁷ – szukał możliwości porozumienia z Niemcami i odgrywania przez Francję wciąż istotnej roli na globalnej scenie. W istocie F. Hollande stał się w ostatnich latach swej prezydentury lojalnym sojusznikiem i partnerem kanclerz Merkel, a oboje przywódcy często się konsultowali, prezentując wspólne stanowisko. Niemniej nie było wątpliwości, że głównym rozgrywającym w tym tandemie pozostawały Niemcy. Francja służyła im w znacznej mierze do dzielenia się odpowiedzialnością i uniknięcia wrażenia, że działają sami. Tymczasem dla Francji współpraca z RFN oznaczała podtrzymanie dotychczasowego prestiżu bycia współliderem, wedle opinii przedstawionej przez byłego prezydenta Francji N. Sarkozy'go: „Bez Francji Niemcy przerażają wszystkich. Bez Niemiec Francja nie przeraża nikogo”⁸.

PERSPEKTYWA WYBORCZA 2017 ROKU

Można było domniemywać, że *couple franco-allemand* ulegnie całkowitej redefinicji po wyborach prezydenckich i parlamentarnych, jakie zaplanowane były we Francji na wiosnę 2017 r. Wyścig do fotela głowy państwa był niezmiernie pasjonujący, rywalizowali w nim bowiem kandydaci reprezentujący diametralnie różne poglądy

⁶ M. Wiegel, *Besuch eines Entzauberten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23 V 2013; H. Monath, H.-H. Bremer, *Hollande und Steinbrück stützen sich in der Not*, „Der Tagesspiegel”, 5 IV 2013.

⁷ Sondaż: *François Hollande'a popiera 16 proc. Francuzów*, „Rzeczpospolita”, 5 V 2016; *François Hollande zyskuje poparcie Francuzów mimo zamachu w Nicei*, „Newsweek”, 24 V 2016; *Hollande bez poparcia. Blisko 80 proc. Francuzów nie chce, by startował w wyborach*, „Gazeta Wyborcza”, 7 IX 2015.

⁸ D. Seux, *L'Allemagne fait-elle peur et la France rire?*, „Les Echos”, 6 XI 2013.

na politykę zagraniczną, w tym kluczową dla Francji politykę europejską oraz stosunki francusko-niemieckie. Po raz pierwszy w historii V Republiki o reelekcję nie ubiegał się urzędujący prezydent, a kolejne tury głosowania odbywały się podczas trwania stanu wyjątkowego, wprowadzonego po atakach terrorystycznych w Paryżu z 13 listopada 2015 r. Przypuszczano, że w drugiej turze znajdą się politycy, którzy nie reprezentują dwóch głównych partii na francuskiej scenie politycznej (republikanów i socjalistów), a mianowicie Emmanuel Macron, Marine Le Pen lub Jean-Luc Mélenchon, którzy posiadali skrajnie odmienne zdanie na temat sposobu rozwiązania francuskich i europejskich problemów⁹. W maju 2017 r. Francuzi stanęli więc przed niezmiernie trudnym dylematem kontynuowania, lub wręcz odzyskania przywódczej roli w Europie (współ z Niemcami) w ramach zacieśniającej się integracji europejskiej, albo dryfowania w stronę *Frexitu* – wyjścia ze strefy euro i ze strefy Schengen, a nawet całkowicie z Unii, i kształtowania pozycji międzynarodowej na nowych warunkach¹⁰.

Wiadome było, że następcą F. Hollande'a, bez względu na reprezentowane wartości i interesy polityczne, będzie musiał uwzględnić rozbieżności między administracją berlińską a paryską co do wizji dalszego rozwoju Wspólnoty, aktualnej pozycji Niemiec w Unii oraz kwestii wymagających silnej kooperacji partnerów, takich jak uregulowanie napływu migrantów, wzmocnienie kontroli zewnętrznych granic UE, kontrolowanie gospodarek greckiej i włoskiej, umocnienie strefy euro, reforma instytucji europejskich i negocjowanie warunków brytyjskiego wyjścia z UE. Powyższe aspekty stanowiły zresztą kwestie dyskusyjne zarówno w stosunkach bilateralnych, jak i w samych Niemczech, ze względu na wybory parlamentarne w RFN zaplanowane na wrzesień 2017 r.

Zwycięstwo E. Macrona w wyborach prezydenckich, a także sukces jego ugrupowania *En Marche!* w wyborach parlamentarnych otworzyły nowe możliwości dla tandemu niemiecko-francuskiego. Macron, wcześniej minister gospodarki, przemysłu i cyfryzacji w rządzie Partii Socjalistycznej (*Parti Socialiste*, PS), centrysta i świetnie wykształcony urzędnik, zdobył dużą osobistą popularność, a stworzenie własnego ruchu politycznego jedynie dodało mu powagi i autorytetu zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym – E. Macron zyskał w czasie kampanii wsparcie ze strony federalnego ministra finansów Wolfganga Schäublego, a kanclerz Merkel w nim właśnie widziała najlepszego partnera dla przyszłości *couple franco-allemand* oraz całej Wspólnoty Europejskiej¹¹. Podczas pierwszego oficjalnego spotkania prezydenta E. Macrona z kanclerz Merkel w Berlinie 15 maja 2017 r., w dzień

⁹ M. Ostrowski, *Ile kosztuje Francja*, „Polityka” 2017, nr 15.

¹⁰ J. Kubera, *Relacje francusko-niemieckie pod znakiem zapytania. Przed wyborami prezydenckimi we Francji*. „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 303, s. 1–2.

¹¹ Szerzej: C. Demesmay, J. Puglierin, *The Franco-German Pact*, „European Leadership Network”, 11 VII 2017.

po zaprzysiężeniu, oboje podkreślali, że Europa znajduje się w historycznym momencie, dla którego konieczny jest nowy start, a projekty niemiecko-francuskie powinny stanowić impuls dla całej Unii (przede wszystkim w odniesieniu do polityki zagranicznej, polityki obrony, wyjścia Wielkiej Brytanii z UE), by stała się ona odporna na kryzysy i spójna¹².

Rzeczywiście, od momentu wygranej E. Macron wskazywał potrzebę ścisłej współpracy z Niemcami i odrodzenia duetu obu państw za pomocą zwiększenia udziału V Republiki w budżecie UE; był krytyczny wobec sposobu funkcjonowania strefy euro i opowiadał się za wprowadzeniem urzędu ministra gospodarki i finansów Eurolandu; domagał się ponadto intensyfikacji kooperacji z innymi krajami członkowskimi UE w obszarze sądownictwa, działania policji, praw socjalnych, a także polityki handlowej oraz rolnej. Nowy przywódca V Republiki opinii swej nie zmienił w obliczu rezultatów wyborów federalnych we wrześniu 2017 r.

Ich wynik mógł okazać się rozczarowujący dla prezydenta Francji – oto wybory parlamentarne w Niemczech wygrała wprawdzie koalicja partii chadeckich (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU oraz *Christlich-Soziale Union*, CSU), zdobywając 32,9% głosów i prześcigając wyraźnie socjaldemokratów z SPD, którzy uzyskali 20,5%. Niemniej największym zwycięzcą okazała się powstała w 2013 r. Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*, AfD), na którą oddało głosy ponad 12,6% wyborców, obok niej liberalna FDP (*Freie Demokratische Partei*), która powróciła do Bundestagu po czteroletniej przerwie z wynikiem 10,7%, oraz Zieloni i *Die Linke*, zdobywający odpowiednio 8,9% i 9,2% głosów. Chadecja wprawdzie uzyskała najwyższe poparcie, ale spodziewano się wyniku wyraźnie powyżej 35% (choć komentatorzy byli pewni, że nie powtórzy się doskonały rezultat partii z jesieni 2013 r., gdy CDU/CSU zyskały prawie 42% głosów¹³). Sukcesy gospodarcze oraz rosnąca pozycja Niemiec w Europie i na świecie nie były w stanie zrekompensować ewidentnych słabości chadecji – przede wszystkim prezentowania pozbawionego nowych pomysłów programu wyborczego i braku jednoznacznego odróżnienia od planów konkurentów (głównie SPD)¹⁴. Również generalne znużenie obecną klasą polityczną spowodowało, że CDU/CSU utraciła około miliona wyborców na rzecz AfD, która swój główny przekaz zbudowała na ostrej krytyce decyzji A. Merkel z 2015 r. o otwarciu granic dla uchodźców i prowadzeniu polityki „*Willkommenskultur*”¹⁵. Ale partia ta trafiła również do tych obywateli, którzy

¹² S. Weiland, *Freundliche Worte – bis auf Weiteres*, „Spiegel Online”: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-empfaengt-emmanuel-macron-in-berlin-president-numero-4-a-1147772.html> (dostęp: 12 XII 2017).

¹³ *Die Bundestagswahl 2017: Prognose, Parteien, Kandidaten, Koalitionen*, <https://www.wahlen-deutschland.com/prognose/#cdu> (dostęp: 25 I 2018).

¹⁴ P. Kubiak, *Wybory do Bundestagu XIX kadencji – analiza wyników i konsekwencje*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 326, s. 3–5.

¹⁵ Termin „*Willkommenskultur*” oznacza pozytywne nastawienie polityków, przedsiębiorców, insty-

uważają, że Niemcy poniosły już swą historyczną odpowiedzialność za II wojnę światową i nie ma potrzeby kontynuowania tzw. „kultu winy”, prezentowanego przez A. Merkel i jej krąg polityczny, czego podkreśleniem stało się spektakularne odejście Eriki Steinbach, byłej przewodniczącej Związku Wypędzonych, z CDU i wsparcie AfD¹⁶.

Względna porażka dużych partii ludowych, a jednocześnie natychmiastowe ogłoszenie przejścia do opozycji przez przewodniczącego SPD Martina Schulza (które można było zrozumieć jako swoistą *fuite en avant* ze względu na najgorszy w powojennej historii wynik wyborczy socjaldemokratów), spowodowała, że CDU/CSU musiała usiąść do rozmów koalicyjnych z liberałami i Zielonymi, co do których było pewne, iż część zagadnień wypracowana zostanie wprawdzie bez większych problemów – jak choćby kompromis z Francją w sprawie reform w strefie euro, reform instytucjonalnych UE czy wzmocnienia dyscypliny fiskalnej – niemniej pozostanie wiele kwestii szczegółowych do przedyskutowania. Faktyczne fiasko trwających kilka tygodni dyskusji sondujących możliwość powstania tzw. koalicji jamajskiej w dniu 20 listopada 2017 r. spowodowało największy w historii RFN kryzys rządowy i uwydatniło, że niemiecka scena polityczna uległa w miesiącach wyborczych całkowitej transformacji, a podziwana na całym świecie przewidywalność jest wyłącznie wspomnieniem. Impas negocjacyjny narastał praktycznie od początku prowadzenia rozmów i doprowadził do ich zakończenia przez FDP. Głównym powodem zerwania negocjacji było odmienne postrzeganie spraw związanych z funkcjonowaniem gospodarki, kwestia migracji, problem transformacji energetycznej i przyszłość strefy euro (łącznie było to prawie 200 szczegółowych zagadnień). Liberałowie pod przewodnictwem charyzmatycznego Christiana Lindnera nie chcieli powtórzyć błędów z XVII kadencji Bundestagu, gdy współrządząc z chadecją, musieli podpisywać się pod decyzjami, które były sprzeczne z głoszonymi przez nich ideami¹⁷.

Zerwanie trudnych rozmów spowodowało uruchomienie politycznej dyskusji nad powrotem do koncepcji Wielkiej Koalicji, odrzucanej pierwotnie przez M. Schulza. Niemniej zaangażowanie prezydenta federalnego Franka-Waltera Steinmeiera i prowadzone przez niego mediacje spowodowały, że 30 listopada

tucji edukacyjnych, klubów sportowych i innych instytucji do obcokrajowców, zwłaszcza w stosunku do migrantów. Termin ten wyraża ponadto życzenie, aby wszyscy migranci napotkani przez te instytucje mogli zostać zaakceptowani, a w szczególności nie byli narażeni na dyskryminację, a także oznacza, że społeczeństwo danego kraju jest przyjaźnie nastawione względem migrantów. Początkowo miało ono przyciągać ludzi z zagranicy do Niemiec, aby zrekompensować ogromny niedobór wykwalifikowanych pracowników, szczególnie na obszarach słabo zaludnionych. Netzwerk Integration durch Qualifizierung IQ, *Willkommenskultur (und Anerkennungskultur)*. Hintergrund, Diskussion und Handlungsempfehlungen, Arbeitspapier 2, 2013, s. 7.

¹⁶ P. Eppelsheim, *Bloß kein Mitläufer sein*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19 IX 2017.

¹⁷ S. Płóciennik, *Fiasko rozmów na temat „koalicji jamajskiej” w Niemczech*, „Komentarz PISM”, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-70-2017> (dostęp: 12 XII 2017).

2017 r. liderzy CDU, CSU i SPD zadeklarowali gotowość do rozmów, którą ze strony socjaldemokracji potwierdził następnie zjazd delegatów partii w Berlinie (7–9 grudnia 2017 r.), podczas którego uczestnicy ponownie wybrali M. Schulza na przewodniczącego partii¹⁸, a jednocześnie opowiedzieli się wyraźnie za rozpoczęciem rozmów koalicyjnych (choć jawnie im przeciwna była socjaldemokratyczna młodzieżówka Jusos oraz lewe skrzydło partii, optujące raczej za stworzeniem rządu mniejszościowego przy przychylnym wsparciu ze strony pozostającej w opozycji SPD, wpierającej te z projektów rządowych, które będą zgodne z linią polityczną ugrupowania¹⁹). Była to ewidentna odpowiedź na nastroje społeczne, albowiem prawie 2/3 wyborców deklaruje, że SPD powinna przystąpić do negocjacji nad stworzeniem nowego rządu z chadekami²⁰.

W tej trudnej dla RFN sytuacji długo oczekiwany francusko-niemiecki tandem na rzecz reform UE będzie więc musiał się liczyć z poważnymi ograniczeniami. Perspektywy dla rozwiązania kryzysu w Niemczech obejmują aktualnie trzy warianty – stworzenie faktycznej wielkiej koalicji, tzw. GroKo (*Große Koalition*) lub utworzenia tzw. KoKo (*Kooperationskoalition*) – koalicji kooperacyjnej, otwartej na nowe formy współpracy; stworzenie rządu mniejszościowego (przy utrzymaniu przychylności ze strony SPD) lub rozpoznanie nowych wyborów w przypadku niepowodzenia rozmów koalicyjnych²¹. Negocjacje toczyć się mają w dniach 7–12 stycznia 2018 r. (tematy podzielono na 15 sekcji), a ich wyniki mają być dyskutowane podczas posiedzeń kierownictwa partii uczestniczących w rozmowach. Efektów rokowań można się spodziewać dopiero na wiosnę 2018 r., a do tego czasu rząd federalny będzie działał w dotychczasowym składzie, skonstruowanym po wyborach z 2013 r.

KONSEKWENCJE NIEMIECKICH WYBORÓW DLA TANDEMU FRANCUSKO-NIEMIECKIEGO I UNII EUROPEJSKIEJ

Bez wątplenia wynik pertraktacji będzie miał przełożenie na funkcjonowanie duetu Paryża i Berlina. Jest to paradoks najnowszej historii, że w poprzednich

¹⁸ Podczas zjazdu SPD 7 grudnia 2017 r. M. Schulz zaprezentował wizję utworzenia do 2025 r. Stanów Zjednoczonych Europy. Przedstawiając ją, przewodniczący SPD miał nadzieję na skonsolidowanie partii i jej elektoratu wokół idei na miarę *Ostpolitik* Willy'ego Brandta, która do tej pory uważana jest za międzynarodowy sukces SPD. Wydaje się jednak, że pomysł prac nad nową konstytucją dla UE i utworzeniem europejskiego państwa mogą doprowadzić do zwiększenia podziałów w Europie, a nie do jej konsolidacji.

¹⁹ *Jusos starten Petition gegen große Koalition*, „Zeit Online”, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-12/regierungsbildung-jusos-groko-petition> (dostęp: 28 XII 2017).

²⁰ *SPD nur noch bei 19 Prozent – Spürbare Verluste für FDP*, „Die Welt”, 27 XI 2017.

²¹ F. Gathmann, *Warum die SPD vielleicht eine KoKo will – und die Union nicht*, „Spiegel Online”, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-csu-und-spd-groko-koko-oder-was-a-1182908.html> (dostęp: 28 XII 2017).

latach to kanclerz Merkel nadawała ton dwustronnym relacjom, czekając na pojawienie się właściwego partnera po stronie francuskiej, potrafiącego podjąć odpowiedzialność za losy zarówno własnego narodu, jak i całej UE. Tymczasem gdy stał się nim energiczny i otwarty na świat E. Macron, to właśnie Niemcy zaczęły borykać się z dotąd nieznanymi im problemami wewnętrznymi. Sytuacja jest tym trudniejsza, że wyzwania stojące przed UE są ogromne, a czasu na ich rozwiązanie jest niewiele, albowiem w połowie 2019 r. zaplanowane są wybory do Parlamentu Europejskiego, do przeprowadzenia których przygotowanie reform (przede wszystkim zakończenie negocjacji w Wielką Brytanią na temat wyjścia z UE, zwiększenie stabilności finansowej poprzez restrukturyzację unii bankowej, stworzenie linii budżetowej dla wspierania reform w strefie euro, powołanie ministra finansów dla Eurolandu, prowadzenie działań służących rozwiązaniu problemu uchodźców) wydaje się kluczowe.

Stąd teraz to nie Berlin czeka na partnerów z państw członkowskich UE, lecz to oni czekają na decyzje powołujące nowy rząd nad Szprewą. W tej sytuacji to nie kanclerz Merkel, a prezydent Macron wydaje się osobą, która może utrzymać europejski koncept w ryzach, i to przy wsparciu niemieckich elit. Macron jest człowiekiem podziwianym po wschodniej stronie Renu, a politycy niemieccy wypowiadają się o nim jako o „szczęśliwym zrządzeniu losu”²². Minister spraw zagranicznych RFN Sigmar Gabriel uznaje go za swojego przyjaciela i wartościowego partnera, z którym warto i trzeba pracować nad przyszłością Wspólnoty²³. Wyrazem wiary pokładanej w prezydencie V Republiki są licznie nadawane mu tytuły, m.in. „Przyszły Lider Europy” przez amerykański magazyn „Time” czy „Osobowości Roku 2017” przez niemieckie pismo „Handelsblatt”²⁴. Również znany niemiecki filozof Jürgen Habermas nazywa go „nadzieją Europy”²⁵.

Dla E. Macrona Europa stanowi oś prezydentury, czego najsilniejszym symbolem stało się jego przemówienie wygłoszone na paryskiej Sorbonie 26 września 2017 r. Przywódca Francji stwierdził w nim, że „jedyną drogą do zapewnienia nam przyszłości jest odbudowanie Europy suwerennej, zjednoczonej i demokratycznej. (...) Europa, którą znamy, jest zbyt słaba i powolna, ale tylko ona może zapewnić prawdziwą suwerenność. To, co tworzy naszą głęboką tożsamość, to równowaga wartości – praw człowieka i sprawiedliwości. Nie ma tego nigdzie na świecie. (...) Zamiast koncentrować się na podziałach wewnętrznych, tracić czas na wojnie domowej, musimy zastanowić się, jak

²² *Der diskrete Charme der Macht*, „Handelsblatt”, 12 VI 2017; *Antrittsbesuch in Berlin. Neuer französischer Präsident Macron trifft Merkel*, <https://www.berliner-zeitung.de/26902470> (dostęp: 25 I 2018).

²³ *Gabriel, Macron, Habermas – Which future for Europe?*, Jacques Delors Institute Berlin, <http://www.delorsinstitut.de/en/news/gabriel-macron-habermas-which-future-for-europe/> (dostęp: 11 XII 2017).

²⁴ *Die Europa-Pläne eines Hoffnungsträgers*, „Handelsblatt”, 26 XII 2017.

²⁵ J. Habermas, „Was das uns Deutsche wieder kostet” ..., „Der Spiegel”, 2017, nr 43.

budować silną Europę w świecie²⁶. Macron postulował gruntowną przebudowę integracji europejskiej, tak by jej konstrukcja odpowiadała wyzwaniom XXI w. Proponował zwiększenie ochrony granic zewnętrznych UE (w tym utworzenie policji azylowej), stworzenie europejskich sił obrony cywilnej oraz wprowadzenie wspólnego programu szkoleń i integracji dla uchodźców. Wśród jego pomysłów znalazły się ponadto lepsza współpraca służb wywiadowczych i stworzenie dla nich europejskiej akademii oraz wspólny budżet obronny²⁷.

Przemowa prezydenta, wygłoszona dwa dni po przeprowadzonych w Republice Federalnej wyborach parlamentarnych zakończonych osłabieniem mandatu kanclerz Merkel, stała się ważnym manifestem dla proeuropejsko nastawionych elit. W Niemczech została przyjęta z wielkim zainteresowaniem, a deklaracje E. Macrona o determinacji w kontynuowaniu kluczowej dla Europy relacji bilateralnej z Niemcami były potwierdzeniem, że Berlin doczekał się partnera zdecydowanego na prowadzenie konstruktywnej współpracy²⁸. Wydaje się, że kanclerz Merkel była główną adresatką słów prezydenta V Republiki, przywódca wyraźnie bowiem podkreślił, że należy podpisać nowy Traktat Elizejski, dający ożywczą energię do reformowania UE.

Jednak ten francuski potencjał może budzić w Niemczech pewne obawy – oto po raz pierwszy od wielu lat to nie Niemcy (choćby wespół z Francją), a właśnie V Republika nadaje ton dyskusjom w Europie. E. Macron wypełnia próżnię władzy, jaka powstała w wyniku chaosu powyborczego w RFN. W poprzednich latach Niemcy przyzwyczaili się już do roli samotnego przywódcy, choć Berlin często próbował ukryć swoją rolę, wskazując na szerokie poparcie dla swoich postulatów lub uzgadniając je najpierw w Paryżu, by później przedstawiać je jako najlepszy kompromis dla UE. Jak w swojej książce *Niemiecka Europa* z 2013 r. opisywał wzrost roli Berlina podczas kryzysu finansowego w strefie euro znany niemiecki socjolog Ulrich Beck: „Niemcy jako potęga gospodarcza wysunęły się na pozycję politycznego lidera, decydującego o losie państw Południa i całej UE”²⁹. Teza U. Becka, że aktualnie mamy „europejskie Niemcy w niemieckiej Europie”, dobrze oddaje opinie, jakie od kilku lat pojawiały się w publicznym dyskursie dotyczącym niemieckiego przywództwa w UE w XXI w.³⁰, wskazujące, iż w istocie mieliśmy do czynienia z paradoksem przekształcenia Niemiec w „hegemonia wbrew własnej woli”³¹, a jednocześnie w lidera, który musiał nauczyć się ponow-

²⁶ *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (dostęp: 28 XII 2017).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Merkel signals readiness to engage with Macron on EU reform*, „Financial Times”, 28 IX 2017.

²⁹ U. Beck, *Niemiecka Europa*, przeł. R. Formuszewicz, Warszawa 2013, s. 8.

³⁰ Szerzej: U. Beck, *op. cit.*

³¹ Ch. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart-Frankfurt/M. 1988; S. Kornelius, *Hegemon wider Willen*, „Süddeutsche Zeitung”, 28 XI 2010.

nie tradycyjnego uprawiania polityki, opartego na kooperacji międzyrządowej zamiast ponadrządowej. Ponadto projekty E. Macrona wydają się w Berlinie zbyt daleko idące, także jeśli chodzi o ich skutki finansowe (m.in. przedłużony Plan Junckera, budżet strefy euro) – kanclerz Merkel bardziej skłonna jest bowiem kontynuować politykę oszczędzania aniżeli zwiększania wydatków celem rozbudzenia gospodarki³². Co więcej, wielkie zadanie „wymyślenia Europy na nowo” jest także niezmiernie ryzykowne, gdyż od jego powodzenia lub porażki zależy wzrost nacjonalizmów w obu państwach i szerzej w całej Europie, zmagającej się z presją ze strony intensywnie rozwijających się Chin, sceptycznego nastawienia nowej administracji Stanów Zjednoczonych do roli UE czy zagrożenia terrorystycznego z krajów bliskowschodnich³³.

Wydaje się, że mimo wszelkich rozbieżności oba państwa są zakładnikami własnej współpracy, a bez ich obopólnego zaangażowania niemożliwe jest rozwiązanie problemów, przed jakimi stoi Wspólnota. Analizując obecne relacje francusko-niemieckie, trzeba podkreślić, że to kluczowe partnerstwo przeżywa obecnie znaczną reorientację. Współczesne Niemcy nie są już „chorym człowiekiem Europy”, a wręcz to one dzierżą prym w europejskich dyskusjach, i to od zgody ze strony kanclerz Merkel zależy powodzenie większości europejskich inicjatyw. Niemiecka „hegemonia”, rola „motoru” czy „lokomotywy”, które to określenia przypisywane są Niemcom w związku z ich znaczeniem wobec rozwiązywania kryzysu ekonomicznego i finansowego w strefie euro, a także masowego napływu do Europy uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej oraz twardym stosowaniem sankcji wobec Rosji w trakcie trwania wojny na Ukrainie, podkreślają przywódczą rolę RFN na Starym Kontynencie. Jednocześnie rok 2017 otworzył nowe „okno możliwości”, przynosząc prezydenturę E. Macrona i pozwalając mu naśladować politykę wielkich poprzedników. Wprawdzie powstanie Europy na francuskich warunkach nie jest możliwe, niemniej nowy rząd niemiecki zyska wsparcie dla głębszej integracji, która może nie będzie tak spektakularna, jak życzyłby sobie tego Pałac Elizejski, ale przynajmniej będzie skuteczna³⁴.

PODSUMOWANIE

Rozbieżności pomiędzy Niemcami a Francją, przez wcześniejsze lata przezywane ciężane dzięki przekonaniu o korzyściach z pogłębiania integracji, zaczęły na

³² P. Buras, *Europa trudnych pieniędzy*, „Polityka” 2017, nr 50.

³³ Por. „*Europa in einer unbequemeren Welt*”. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, beim Berliner Forum Außenpolitik 2017 der Körber-Stiftung am 5. Dezember 2017 in Berlin, „Bulletin” nr 117–3, 8 XII 2017.

³⁴ S. Simonis, *Merkels Krise, Macrons Chance*, „Spiegel Online”, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/emmanuel-macron-koennte-von-der-krise-von-angela-merkel-profitieren-a-1179685.html> (dostęp: 29 XII 2017).

nowo różnić oba kraje po negatywnym wyniku referendum dotyczącego Konstytucji dla Europy w 2005 r., a szczególnie mocno trzy lata później, gdy kryzys w strefie euro nadszarpał wzajemne zaufanie i przyczynił się do poszukiwania przez każdego z partnerów nowych konstelacji politycznych. Odmienności w pojmowaniu polityki budżetowej i monetarnej UE spowodowały, że RFN zaczęła szukać partnerów za swą wschodnią granicą i wśród krajów Europy Północnej. Tymczasem V Republika, osłabiona kryzysem gospodarczym, starała się być przedstawicielem państw unijnego Południa, czego efektem stał się powołany 9 września 2016 r. w Atenach, wraz z Włochami, Grecją, Hiszpanią, Portugalią, Cyprzem oraz Malta, blok krajów śródziemnomorskich (*Mediterranean EU Countries*, EUMed), który żądał zaprzestania narzucanej przez Berlin polityki *austerity* i domagał się więcej publicznego wsparcia dla pobudzenia wzrostu gospodarczego (poprzez wprowadzenie unii fiskalnej czy osobnego budżetu dla strefy euro)³⁵. Żądania te, ze względów gospodarczych, były nie do zaakceptowania przez Niemcy, stąd państwo to w ostatnich latach poszukiwało wsparcia dla własnych inicjatyw w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, choćby wśród państw Grupy Wyszehradzkiej, aczkolwiek dystansowało się również od promowanego przez Francję projektu stworzenia „Europy wielu prędkości”, uważając go za koncepcję szkodzącą idei europejskiej.

Niezmiernie ważnym zagadnieniem pozostaje od kilku lat kryzys migracyjny, którego szanse rozwiązania zależą od wielu, również pozaeuropejskich, czynników, np. konieczne są rozwiązania systemowe dla problemu prześladowań, przemocy, konfliktów zbrojnych, wojen domowych, naruszania praw człowieka, braku dostępu do wody pitnej, zmniejszającego się zaopatrzenia w żywność, braku pracy itd. Jednak uwaga międzynarodowej opinii publicznej zwrócona jest na Niemcy i osobiście na kanclerz A. Merkel, której zaangażowanie – ale i osamotnienie – w rozwiązywaniu tego problemu, jest niezaprzeczalne. Od 2015 r. Niemcy stały się krajem docelowym dla olbrzymiej fali uchodźców m.in. z Syrii, Iraku czy Afganistanu, poszukujących bezpiecznego schronienia³⁶. Napływ uchodźców był tematem, który całkowicie zdominował niemiecką debatę polityczną i społeczną i miał ewidentne przełożenie na wynik

³⁵ P. Brainçon, *Mediterranean Europe: More spending, please*, „Politico”, <http://www.politico.eu/article/mediterranean-europe-more-spending-please-summit-of-mediterranean-eu-countries/> (dostęp: 20 XII 2017).

³⁶ W 2015 r. odnotowano 441 899 wniosków uchodźców ubiegających się o azyl. Łączna liczba przypadków ubiegania się o schronienie – z uwzględnieniem aplikacji składanych po raz kolejny – wyniosła 476 649. Jednak faktyczna liczba była dużo wyższa, albowiem formalne składanie wniosków następowało ze znacznym opóźnieniem z powodu dużego napływu osób i wynikających stąd problemów z ich rejestracją. Wedle danych rządu federalnego w 2015 r. w tzw. systemie EASY, przeznaczonym dla osób ubiegających się o azyl, w całych Niemczech zarejestrowano niemal 1,1 mln wejść. Ponadto RFN przyjęła wiele tysięcy uchodźców w ramach programów pomocy humanitarnej, za: M. Engler, *Niemcy a kryzys wywołany napływem uchodźców – geneza, reakcje i wyzwania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 233, s. 1–2.

wyborów do Bundestagu XIX kadencji. Tym bardziej więc nowe możliwości współdziałania *couple franco-allemand* wydają się w tym zakresie szczególnie pożądane.

Przed Europą stoi szereg wyzwań w kontekście wewnętrznym i międzynarodowym – otwarta pozostaje sprawa relacji ze Stanami Zjednoczonymi i administracją Donalda Trumpa³⁷, napięte są stosunki z Federacją Rosyjską, problemem jest sprostanie konkurencji ze strony Chińskiej Republiki Ludowej, a wypracowania odpowiedniego rozwiązania wymaga konflikt na Ukrainie oraz kryzys w Katalonii. Wszystkie te zagadnienia stanowią ogromne obciążenie, a zarazem szansę dla tandemu Merkel–Macron. Można założyć, że znalezienie rozwiązania wskazanych kwestii zależne jest całkowicie od ich wspólnego zaangażowania. Niemcy muszą obecnie wyjść Francji naprzeciw, w innym przypadku, w obliczu problemów zewnętrznych i wewnętrznych, projekt wspólnej Europy poniesie fiasko.

STRESZCZENIE

Francja i Niemcy od lat stanowią motor napędzający integrację europejską i budujący Wspólnotę. Niemniej od momentu wybuchu kryzysu gospodarczego w 2008 r., a tym bardziej po rozpoczęciu kryzysu w strefie euro w 2010 r., widać wyraźnie, że w niemiecko-francuskim tandemie to Niemcy przyjęły na siebie odpowiedzialność za losy Europy. Nie zmieniła tego prezydentura François Hollande'a, którego zaangażowanie w proces reformowania Unii zależne było w dużym stopniu od jego kontaktów z kanclerz Angelą Merkel. Tymczasem zmiana na francuskich szczytach władzy i sukces Emmanuela Macrona oraz jego ugrupowania En Marche! pozwalają sądzić, że *couple franco-allemand* zyska nową energię do działania w zmieniającej się konstelacji europejskiej i z determinacją będzie dążyć do głębokiej reformy Unii. Artykuł ma na celu znalezienie odpowiedzi na pytania o możliwe przywrócenie, a zarazem wzmocnienie, francusko-niemieckiego przywództwa w UE w kontekście wyzwań związanych m.in. z *Brexitem*, kryzysem uchodźczym oraz potrzebą znaczącej reformy Unii po wyborach federalnych na jesieni 2017 r.

SUMMARY

German-French duo after the federal elections in 2017 – chances and challenges for Europe. France and Germany have been a driving force for European integration and the main builder of the Community for many years. However, since the outbreak of the economic crisis in 2008, and especially after the

³⁷ J. Kiwerska, *Wyzwania dla stosunków amerykańsko-niemieckich*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2017, nr 330.

outbreak of crisis in the eurozone in 2010, it was clearly visible that in this German-French tandem it was Germany that assumed responsibility for the fate of Europe. It did not change during the presidency of François Hollande, whose involvement in the process of reforming the Union depended largely on his contacts with Chancellor Angela Merkel. Meanwhile, the change at the French political summit as well as the success of Emmanuel Macron and his En Marche! movement allow to think that the *couple franco-allemand* will gain new energy to act in the changing European constellation and will strive for a deep reform of the Union with determination.

The article aims to find answers to the questions about the possible return to, and at the same time strengthening, the Franco-German leadership in the EU in the context of challenges related to Brexit, the refugee crisis and the need for significant reform of the European Union after the federal elections in autumn 2017.

Słowa kluczowe: Niemcy, Francja, Unia Europejska, Angela Merkel, Emmanuel Macron, przyszłość UE, wybory w Niemczech.

Key words: Germany, France, European Union, Angela Merkel, Emmanuel Macron, future of the EU, elections in Germany.

ALEKSANDRA KRUK
Uniwersytet Zielonogórski

PRZEDWYBORCZA OCENA RELACJI POLSKO-NIEMIECKICH

WPROWADZENIE

Wybory do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec¹ stanowią przedmiot badań i komentarzy w Polsce². Dla obserwatorów relacji polsko-niemieckich oraz aktorów wpływających na relacje polsko-niemieckie istotne są analizy uwzględniające przebieg, konsekwencje i wpływ wyborów na stosunki polsko-niemieckie³. Przeprowadzone 24 września 2017 r. wybory do Bundestagu stanowiły pretekst do poszukiwań odpowiedzi na pytania o perspektywę i kierunki współpracy w relacjach polsko-niemieckich oraz wzajemne postrzeganie polityk, które państwa prowadzą. Aby zbadać opinie na temat relacji polsko-niemieckich przed wyborami w 2017 r., analizowano artykuły z prasy polskiej („Gazeta Polska”, „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik Gazeta Prawna”, „Rzeczpospolita”, „Wprost”, „Polityka”), niemieckiej („Der Tagesspiegel”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Die Zeit”, „Süddeutsche Zeitung”), raporty *think thanków* (Grupy Koperni-

¹ Prace nad artykułem zakończono 21 I 2018 r.

² A. Wolff-Powęska, *Wybory do Bundestagu 2002: z dziejów kultury politycznej Niemiec*, „Przegląd Zachodni” 2002, nr 2, s. 3–31; J. Trajman, *Wielka koalicja: zwycięstwo wyborcze chadeków szansą dla niemieckiej socjaldemokracji?*, „Niemoznawstwo” 2014, nr 22, s. 125–137; E. Bojenko-Izdebska, *Wybory w RFN w 2005 r.: wybrane zagadnienia ustrojowo-polityczne*, „Politeja” 2006, nr 5, s. 66–84; M. Tomczak, *Nowa koalicja rządowa w RFN*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 2, s. 15–30; M. Popławska, *Na Zachodzie bez zmian: sytuacja w Niemczech po wyborach do Bundestagu*, „Arcana: kultura, historia, polityka” 2013, nr 6, s. 127–134; M. Tomala, *Wybory do Bundestagu w 2009 r.*, „Zeszyty Niemoznawcze PISM” 2010, nr 1, s. 38–49; R. Łoś, *Niemiecka scena polityczna po wyborach*, „Dziś” 2003, nr 1, s. 50–54; P. Kubiak, *Wybory do Bundestagu z 22 IX 2013 r. – analiza i konsekwencje*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 13–44; A. Kruk, *Wybory w Niemczech w 2009 r. Program i profil polityczny II rządu Angeli Merkel. Zarys informacyjny*, [w:] L. Meissner, M. Wilk, *Polska i Niemcy w Europie. Przyczynki z dziejów kultury, polityki i historii współczesnej*, Łódź 2011, s. 218–235.

³ J. Szymańska, *Martin Schulz kandydatem SPD na kanclerza – implikacje dla Niemiec, UE i relacji polsko-niemieckich*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 31; L. Burakowska-Ogińska, *Merkel, Steinbrück i konteksty polskie*, [w:] A. Kruk, M. Sus, *Niemiecka scena polityczna 2009–2013. Aktorzy, zagadnienia i wyzwania*, Wrocław 2013, s. 337–348.

ka, Instytutu Zachodniego, Instytutu Spraw Publicznych) oraz wypowiedzi przedstawicieli polskich i niemieckich elit naukowych i politycznych. Badano przyczyny dyskusji w Polsce na temat Niemiec oraz reakcje niemieckie, które dotyczą relacji polsko-niemieckich. Szereg procesów zachodzących w polityce wewnętrznej i zagranicznej w Polsce i w Niemczech powodowało pytania o możliwość budowania wspólnych koalicji i partnerskich relacji po jesiennych wyborach u zachodniego sąsiada. Nasunęła się refleksja, czy obchodzona w 2016 r. dwudziesta piąta rocznica podpisania 17 czerwca 1991 r. Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy nie traci na znaczeniu wobec zarysowujących się rozbieżności interesów, które nie były tak dobitnie wypowiedane przed objęciem w Polsce władzy przez rząd Beaty Szydło. W jakim kierunku będą się układały relacje polsko-niemieckie – konfrontacyjnym czy pokojowym; rewizyjnym czy uznającym *status quo*? Czy słuszna jest teza Piotra Burasa, że dalsze relacje polsko-niemieckie są funkcją „zmiany w polityce wewnętrznej w obu krajach, która nierozłącznie wiąże się z ewolucją wyobrażeń na temat ich roli i miejsca w Unii Europejskiej i na świecie”⁴

DIAGNOZY RELACJI POLSKO-NIEMIECKICH

Stanisław Żerko, analizując stan relacji polsko-niemieckich, zwracał uwagę na „brak symetrii win w pojednaniu polsko-niemieckim”⁵. Niemcoznawca uważa, że kategoria pojednania nie jest pomocna w układaniu relacji międzypaństwowych. Jego zdaniem pojednanie to „termin w relacjach międzypaństwowych z innej sfery, pełen patosu, trąący ideologią i mistyką (...), nawet pusty”⁶. Jednak niektórzy badacze, jak profesor Anna Wolff-Powęska, akcentują właśnie dorobek działań na rzecz poprawy relacji polsko-niemieckich, w tym zaangażowania polskiego Kościoła katolickiego w dążenia do pojednania między Polakami i Niemcami oraz korzyści z urealniania tzw. dialogu pamięci⁷. Niezależnie od percepcji znaczenia pojednania i przebaczenia win pozostaje ocena aktualnych relacji polsko-niemieckich. Wiele wypowiedzi wskazuje na trudności w układaniu partnerskich kontaktów polsko-niemieckich, ale także przestrzega przed popularyzacją w debacie publicznej antyniemieckich wypowiedzi. Również w niemieckich *think thankach* obserwowano zmianę postaw w Polsce wobec RFN. Kai Olaf Lang z Instytutu Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa zauważył, że Polska jest „coraz bardziej nieufna wobec

⁴ P. Buras, *Polityka Niemiec. Spojrzenie z Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2017, nr 4, s. 83–84.

⁵ S. Żerko, *Brak symetrii win w pojednaniu polsko-niemieckim*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9 VIII 2017.

⁶ *Ibidem*.

⁷ A. Wolff-Powęska, *Pamięć, brzemię i uwolnienie. Niemcy wobec nazistowskiej przeszłości (1945–2010)*, Poznań 2011, s. 498.

zachodniego sąsiada”⁸, wyrażał zadowolenie, że po 1990 r. doszło między RFN i Polską do „normalizacji i wielowymiarowego współdziałania”⁹.

Gdy 16 i 17 czerwca 2016 r. prezydent Andrzej Duda złożył w Berlinie wizytę związaną z obchodami 25-lecia traktatu, kanclerz A. Merkel zwracała uwagę, że Niemcy i Polska to „dobrzy sąsiedzi”, oraz informowała, że dokonania związane z implementacją traktatu stanowią „historię sukcesu”¹⁰. Jednak w atmosferze świętowania zostały także przypomniane problemy w obustronnych relacjach: kryzys migracyjny, reforma sądownictwa, polityka medialna w Polsce. W trakcie spotkania A. Dudy z niemieckim prezydentem Joachimem Gauckiem pojawiła się kwestia postrzegania roli narodów w Europie. Prezydent J. Gauck przestrzegł przed polityką renacjonalizacji oraz ksenofobią, podkreślając, że Niemcy nie zamierzają prowadzić polityki dominacji nad Polską, a styl polityki wilhelmińskiej jest im obcy¹¹. Jednak kwestia roli narodów w Unii Europejskiej, która wpływa na dynamikę integracji, wpływa też na relacje polskiego rządu z Niemcami. Partia Prawo i Sprawiedliwość opowiedziała się za złożoną z państw narodowych Unią Europejską. Obok krytycznych opinii, że PiS w ten sposób hamuje proces integracji europejskiej, pojawiły się także bardziej wyważone. Minister finansów Wolfgang Schäuble stwierdził, że w UE zawsze było miejsce dla państw popierających integrację różnymi prędkościami, a jego współpraca z ministrem rozwoju Mateuszem Morawieckim układa się pozytywnie¹².

Rząd niemiecki utracił jednak możliwość współpracy z Platformą Obywatelską i w środowiskach eksperckich (Grupa Kopernika, Instytut Zachodni) badacze zwrócili uwagę, że w Polsce po 2015 r. wzrosła skala wypowiedzi krytycznych wobec Niemiec i Niemców.

Jednak także w RFN opinie wobec zmian politycznych w Polsce – wyboru Andrzeja Dudy na urząd prezydenta oraz wyników wyborów parlamentarnych – były podzielone. Hans-Olaf Henkel oraz Joachim Starbatty, członkowie niemieckiej partii Sojusz dla Postępu i Przebudzenia (ALFA), komentując sposób przejmowania władzy w 2015 r. w Polsce, krytykowali politykę socjaldemokraty Martina Schulza w Parlamencie Europejskim i wypowiadali się o „zrozumiałej reakcji na arogancję rządzącego niemal dekadę poprzedniego gabinetu”¹³.

⁸ Rozmowa K. Stańko z Kaiem-Olafem Langiem: *Berlin szuka możliwości reaktywacji tandemu niemiecko-francuskiego, by zmienić Wspólnotę*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 23 VIII 2017.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Merkel: *Deutsch-polnische Beziehungen „Erfolgsgeschichte”*, *Süddeutsche Zeitung*, 17 VI 2017.

¹¹ Prezydent Joachim Gauck: *Niemcy nie chcą dominacji, lecz partnerstwa z Polską*, 14 VI 2016, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1631372,Prezydent-Joachim-Gauck-Niemcy-nie-chca-dominacji-lecz-partnerstwa-z-Polska> (dostęp: 3 XI 2017).

¹² Schäuble fordert Geduld mit Polen ein, „Märkische Onlinezeitung”, 10 V 2017, <http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1572623> (dostęp: 4 XI 2017).

¹³ H.-O. Henkel, J. Starbatty, *Niemcy na kozetkę. Dłaczego Angela Merkel ratuje świat, rujnując swój kraj?*, Warszawa 2016, s.61–62.

Komentujący przejęcie władzy przez rząd Beaty Szydło politolog Stefan Garsztecki wytknął B. Szydło, że odwiedziła najpierw Budapeszt, a dopiero później Berlin, oraz zaznaczył: „antyniemiecka karta odgrywa dużą rolę w obozie PiS (...) minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski powiedział też, że nie chce uprawiać polityki na kolanach”¹⁴. Podczas gdy wcześniej dominowały wypowiedzi uwypuklające zbieżności, teraz nastąpiła faza artykułowania kwestii konfliktogennych. Przyczyny konfliktów starała się wytłumaczyć Grupa Kopernika, której sygnatariusze – Dieter Bingen i Kazimierz Wóycicki podpisali się 4 sierpnia 2017 r. pod raportem „Przeciwstawić się rezygnacji”. Grupa Kopernika do płaszczyzn konfliktu zaliczyła polskie starania o współpracę z Węgrami, poparcie Polski dla polityki Donalda Trumpa oraz brak spójnej wizji współpracy w ramach UE. Z dokumentu wynika, że za pogorszenie relacji polsko-niemieckich odpowiada PiS, które łamie demokrację i zasadę praworządności. „Der Tagesspiegel” ostrzegał przed końcem „epoki dobrego sąsiedztwa”, a profesor S. Żerko z Instytutu Zachodniego ocenił, że między Polską a Niemcami toczy się „zimna wojna domowa”¹⁵. Pojawiają się jednak opinie podkreślające wspólne polsko-niemieckie dokonania, jak Agnieszki Łady z Instytutu Spraw Publicznych, która oceniła, że po 1991 r. między Polską i Niemcami nastąpiła instytucjonalizacja kontaktów i współpracy¹⁶.

Polaryzacja społeczna w Polsce nie dotyczy wyłącznie stosunku do Niemiec. Koncentrując się jednak na ocenie polityki wobec Berlina, trzeba zauważyć uwidocznienie dwóch rozbieżnych stanowisk – opcji piastowskiej i jagiellońskiej. Za zwolenników pierwszej uważa się zwolenników współpracy z Niemcami, a drugiej – polityków skłaniających się do budowania sojuszy w Europie Środkowej. Opcja piastowska jest bliższa Platformie Obywatelskiej, a jagiellońska – partii PiS¹⁷.

Po 2015 r. w Republice Federalnej Niemiec początkowo dominowały starania, by w sposób wyważony reagować na zmiany towarzyszące przejmowaniu władzy przez rząd PiS, Polski Razem i Solidarnej Polski. Spór o obsadę stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym trwał długie miesiące i inicjował kolejne spory dotyczące kształtu polskiego sądownictwa, który sięgnął poza granice

¹⁴ Stefan Garsztecki im Gespräch mit Marin Zagatta: „Beata Szydło ist keine Deutschfresserin”, 12 II 2016, http://www.deutschlandfunk.de/politologe-zu-deutsch-polnischen-beziehungen-beata-szydlo.694.de.html?dram:article_id=345400 (dostęp: 3 XI 2017).

¹⁵ Grupa Kopernika o stosunkach polsko-niemieckich: trwałe pogorszenie, „Rzeczpospolita”, 5 VIII 2017; Ch. Von Marshall, Der Riss zwischen Polen und Berlin wächst, „Der Tagesspiegel”, 4 VIII 2017; S. Żerko, Stosunki polsko-niemieckie niech kształtują dorośli, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 X 2017; Raport „Przeciwstawić się rezygnacji”, 4 VIII 2017, www.deutsches-polen-institute.de

¹⁶ Interview: Europa braucht eine gemeinsame deutsch-polnische Stimme, „Flashlight Europe”, nr I 2017.

¹⁷ K. Malinowski, *Academia: spór o sens stosunków Polski z Niemcami w Europie*, [w:] K. Malinowski (red.), *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*, Poznań 2017, s.107–167.

Polski i wzbudził reakcje UE. W 2016 r. KE, badając poziom przestrzegania demokracji w Polsce, zalecała, by troje spośród wybranych przez sejm ubiegłej kadencji sędziów do Trybunału Konstytucyjnego mogło orzekać. Problem nie został jednak rozwiązany. Rząd B. Szydło jest zadania, że spór dotyczący obsady sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinien być rozwiązany bez udziału instytucji Unii Europejskiej, natomiast Komisja Europejska, powołując się na Traktat Lizboński, uważa, że ma prawo wypowiadać się i podejmować decyzje w sprawie przestrzegania wartości wymienionych w artykule 2 Traktatu Lizbońskiego¹⁸. W Polsce część społeczeństwa postanowiła włączyć się w parlamentarne boje o kształt polskiego sądownictwa, organizując demonstracje, które filozof Janusz A. Majcherek nazwał „buntem obywateli”, gdy analizował proces organizowania się protestów ulicznych przeciwko rządowi. Zastanawiając się nad przyczynami mobilizowania się ludzi, J.A. Majcherek zauważał słabnięcie zaufania do partii politycznej, a wzrost mobilizacji ruchów społecznych, by podczas spotkań wyrażać sprzeciw wobec polityki rządu, którą ocenił jako autorytarną¹⁹. Jedną z form działań były demonstracje utworzonego po opublikowaniu przez Krzysztofa Łozińskiego 18 listopada 2017 r. artykułu w „Studiu Opinii” stowarzyszenia Komitet Obrony Demokracji (2 grudnia 2015). Aktywność KOD-u, popieranego przez m.in. aktorkę Krystynę Jandę, polegała na krytyce polityki PiS. Artystka w swoich ideach nawiązywała do myśli politycznej Vaclava Havla. Wokół KOD-u skupiali się ludzie, którzy organizowali protesty w 2016 i 2017 r. w miastach, nawołując do przestrzegania prawa i krytykując rząd Beaty Szydło. Organizowane protesty obejmowały krytykę nie tylko postrzegania sądów, ale także stanowiska polskiego rządu wobec kwestii przyjmowania migrantów. Protesty uliczne w Polsce były komentowane w Parlamencie Europejskim. Martin Schulz krytykował polski rząd, ostrzegał przed „putinizacją europejskiej polityki”²⁰. Socjaldemokrata uważał, że KE ma prawo wdrożyć postępowanie polegające na zbadaniu przestrzegania praworządności w Polsce. Polski minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski wypowiedzi M. Schulza przyjmował jako „nieuzasadnione, niesprawiedliwe i skandaliczne”²¹. Także w niemieckich mediach obserwowano krytykę wobec Polski ze strony M. Schulza. Pojawiły się oceny: „Schulz atakuje Polskę i Węgry”, zarzuca tym państwom „infiltrację demokracji” oraz ultranacjonalizm²².

¹⁸ J. Kwapiszewski, *Berlin włącza się do gry o polską demokrację*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30 VIII 2017.

¹⁹ J.A. Majcherek, *Bunt obywateli*, „Dialog” 2017, nr 120, s. 69–71.

²⁰ Schulz warnt vor „Putinisierung europäischer Politik”, „Welt”, 10 I 2016.

²¹ *Polen empört über Martin Schulz: „Was sich in Polen abspielt, hat Staatsstreich-Charakter”*, „Tagespiegel”, <http://www.tagesspiegel.de/politik/polen-empoert-ueber-martin-schulz-was-sich-in-polen-abspielt-hat-staatsstreich-charakter/12723482.html> (dostęp: 11 XII 2017).

²² *„Unterwanderung der Demokratie”*. Schulz ledert gegen Polen und Ungarn, 20 VII 2017, <http://www.n-tv.de/politik/Schulz-ledert-gegen-Polen-und-Ungarn-article19947501.html> (dostęp: 4 XI 2017).

Gdy w 2017 r. Akcja Demokracja organizowała protesty w obronie migrantów, pojawiły się wypowiedzi, np. w „Gazecie Polskiej”, że protesty antyrządowe wspierają fundacje, które mają siedziby w RFN. Grzegorz Wierchołowski, dziennikarz „Gazety Polskiej”, wydarzenia w Polsce nazwał „puczem” i informował, że kierowana przez byłego ministra finansów RFN Caia Koch-Wesera Europejska Fundacja Klimatyczna oraz Fundacja Compact prowokują w Polsce protesty. W spór o zarzuty dotyczące finansowania protestów z Niemiec włączyli się demonstranci. Dziennikarz Tomasz Lis wypowiedział się: „Pani Beata Szydło ordynarnie kłamie. Obraża setki tysięcy Polaków, kłamiąc, że protesty lipcowe były opłacane”²³.

W rezultacie w Polsce spór dotyczył nie tylko jakości sądownictwa, ale także możliwości reagowania przez Unię Europejską w ramach Traktatu Lizbońskiego na wydarzenia w Polsce. Komentarze zagranicznych mediów budziły dyskusje w polskim społeczeństwie, od wdzięczności za solidaryzowanie się z protestującymi przeciwko działaniom rządu po protesty przeciwko naruszeniu polskiej suwerenności. Spór był interpretowany przez środowiska prawne, media, a także społeczeństwo, które nie zawsze rozumiało jego istotę. Na łamach „WeltN4” Jacques Schuster zaznaczył, że Niemcy porównują sytuację w Polsce do Węgier i autorytarnej Turcji, podkreślając, że w Polsce nastaje totalitaryzm²⁴. Także w „Süddeutsche Zeitung” Thomas Kirchner zaapelował, relacjonując wydarzenia w Polsce: „bez praworządności nie ma nic”²⁵.

Niemiecka prasa komentowała również w marcu 2017 r. sytuację towarzyszącą reelekcji Donalda Tuska na urząd szefa Rady Europejskiej. Dziennikarka Natalie Steger z „Die Zeit” zwróciła uwagę, że D. Tusk jest „zaciekłym wrogiem” J. Kaczyńskiego i PiS postrzegają go jako „kandydata Niemiec”²⁶.

POLSKA PERCEPCJA NIEMIECKIEJ KAMPANII WYBORCZEJ

Jednak niezależnie od podziałów wśród polskich elit politycznych oraz polskiego społeczeństwa postrzeganie niemieckiej kampanii wyborczej na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej było uwarunkowane zmianami zachodzącymi na niemieckiej scenie politycznej, które uwidoczniły się wraz z kryzysem migracyjnym w Europie, ponieważ spowodował on polaryzację niemieckiego społeczeństwa. Od wyborów do Bundestagu w 2013 r. zachodziły w Niemczech zmiany powodujące słabnięcie poparcia dla chadecji i socjaldemokracji, natomiast znaczenie zaczęło zdobywać nowe ugrupowanie – Alternatywa dla Niemiec (AfD). Jego sukces polegał przede wszystkim na krytykowaniu koalicji rządowej CDU/CSU i SPD

²³ G. Wierchołowski, *Nowe przelewy z Niemiec na walkę z PiS*, „Gazeta Polska”, 6 IX 2017; G. Wierchołowski, *Niemiecki minister finansował pucz*, „Gazeta Polska”, 2 VIII 2017.

²⁴ J. Schuster, *Polen, Ungarn, Türkei – der neue kalte Bürgerkrieg*, „WeltN24”, 19 VII 2017.

²⁵ T. Kirchner, *Polen. Ohne Rechtsstaat ist alles nichts*, „Süddeutsche Zeitung”, 21 VII 2017.

²⁶ N. Steger, *Antrittsbesuch in Warschau. Steinmeiers komplizierte Reise nach Polen*, „Die Zeit”, 19 V 2017.

za politykę wobec kryzysu w strefie euro, kryzysu migracyjnego. W Polsce stopniowy wzrost poparcia dla AfD budził skrajne opinie, od poparcia do krytyki i obaw. Coraz częściej w dyskursie publicznym pojawiała się zasada *ultra posse nemo obligatur*, jako argument za zamykaniem granic przed imigrantami²⁷.

Niemcy zauważyły, że rządzące elity w sposób bardziej krytyczny zareagowały na politykę europejską Angeli Merkel. Nowy rząd zaprezentował odmienne, restrykcyjne stanowisko w sprawie kwestii przyjmowania migrantów do Polski. Wśród sojuszników w Unii Europejskiej rząd Beaty Szydło zaczął szukać Węgier i promował wizję współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4). Chociaż wizja ta cieszy się poparciem polskiego rządu, należy zauważyć, że są sprawy różniące państwa V4, np. w kwestii konfliktu na Ukrainie, gdzie uważa się, że stanowisko Czech czy Słowacji jest prorosyjskie, a polskie proukraińskie. Wobec fiaska powiększenia V4 o Austrię 29 stycznia 2015 r. Czechy i Słowacja podpisały z Austrią w Sławkowie deklarację o współpracy²⁸.

Inną przebijającą się koncepcją realizacji współpracy w Europie stała się promowana przez sprawującego władzę od sierpnia 2015 r. prezydenta Andrzeja Dudę (PiS) wizja współpracy państw Międzymorza czy też Trójmorza (Inicjatywy Trzech Mórz – Adriatyku, Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego), mająca na celu docenienie miejsca Europy Środkowej w polityce międzynarodowej. Doradca prezydenta A. Dudy, Krzysztof Szczerski, zaznaczył, że po 1990 r. następował proces poddawania Europy Środkowej polityce neokolonialnej, którą definiował jako „jednostronny transfer wzorców z ośrodków dominujących do ośrodków subordynowanych z jednoczesnym eksploataowaniem tych drugich w zakresie ich zasobów ludzkich i materialnych”²⁹. Obok poparcia dla współpracy państw Międzymorza w Polsce wsparcie ma Grupa Wyszehradzka (Polska, Węgry, Czechy i Słowacja). Węgierski premier Wiktor Orban oraz Beata Szydło na forum UE próbowali budować koalicję w sprawie kryzysu migracyjnego. W Niemczech ich działania są krytykowane i powodują, że Węgry, Polska oraz Turcja zestawiane są jako państwa łamiące zasadę praworządności i zmierzające do totalitaryzmu. Należy wspomnieć, że inna próba szukania sojuszników przez polski rząd, na którą zwróciła uwagę Grupa Kopernika, to inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku z Chin do Europy³⁰.

W Polsce towarzyszące obserwacji kampanii wyborczej nieprzychylnie wobec Niemiec opinie budziły wątpliwości co do możliwości szukania kompromisów, by współpracować na forum Unii Europejskiej oraz na płaszczyźnie

²⁷ R.P. Sieferle, *Das Migrationsproblem*, Berlin 2017, s. 80; R. Alexander, *Angela Merkel i kryzys migracyjny dzień po dniu*, Warszawa 2017, s. 159.

²⁸ D. Kałan, *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM”, 16 II 2015.

²⁹ K. Szczerski, *Utopia Europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków 2017, s. 188.

³⁰ *Grupa Kopernika...*, *op. cit.*

bilateralnej. Politycy z PiS wobec niemieckiej kampanii wyborczej przyjęli stanowisko sprowadzające się do udzielenia poparcia kandydaturze Angeli Merkel i wzmocnionej krytyki kandydata na urząd kanclerza ze środowiska socjaldemokratów Martina Schulza.

Kanclerz A. Merkel (chadecja) i M. Schulz (SPD) rywalizowali w wyborach o możliwość tworzenia nowego rządu. Obok partii ogólnospołecznych, które reprezentowali, o miejsca w Bundestagu starali się także m.in. Zieloni, Wolna Partia Demokratyczna (*Freie Demokratische Partie*, FDP), Zieloni, *Die Linke* oraz AfD. W Polsce krytyka wobec A. Merkel wynikała przede wszystkim z jej stanowiska w sprawie przyjmowania migrantów. Niechęć wobec M. Schulza miała inne podstawy. Polityk ostro włączył się po 2015 r. na forum PE w polski spór na temat zmian w prawodawstwie dotyczącym funkcjonowania sądów w Polsce. Krytykował także w kampanii wyborczej A. Merkel, że za mało na forum Unii Europejskiej protestuje przeciwko węgierskiej i polskiej polityce sprzeciwu wobec przyjmowania imigrantów. M. Schulz często wypowiadał się w sprawie nasilonej dyskusji między PO i PiS, która rozpoczęła się latem 2015 r. i przeniosła do ław poselskich nowego składu polskiego parlamentu jesienią 2015 r. Jego opinie na temat kondycji państwa prawa w Polsce wzbudzały niechęć i spowodowały, że Jarosław Kaczyński zaznaczył, iż wolałby przedłużenie rządów A. Merkel niż rząd niemiecki M. Schulza. Innym argumentem w krytyce J. Kaczyńskiego wobec M. Schulza był zarzut nadmiernej ustępliwości wobec Rosji ze strony socjaldemokratów. Warto zaznaczyć, że nie tylko M. Schulza krytykowano za ustępliwość wobec Rosji. Gdy w 2017 r. następowało rozlokowanie wojsk NATO na terytorium Polski, pełnomocnik Niemiec ds. relacji z Polską, socjaldemokrata Dietmar Woidke, także obawiał się negatywnych reakcji ze strony Rosji. Dlatego PiS z ostrożnością odnosi się do wizji polityki międzynarodowej, którą przedstawia SPD. Natomiast kanclerz A. Merkel wobec Władimira Putina jest bardziej stanowcza niż politycy z SPD i J. Kaczyński poparł jej politykę wobec Rosji³¹.

Trzeba zaznaczyć, że polska prasa relacjonowała krytyczne opinie na temat kanclerz A. Merkel. Maciej Kożuszek, dziennikarz „Gazety Polskiej”, zwrócił uwagę, że popularne stało się określenie „merkeln”, definiowane jako „nieumiejętność podjęcia działania; brak własnego zdania i wyczekiwanie”³². Artur Ciechanowicz z „Dziennika Gazety Prawnej” zaznaczył, że wcześniej A. Merkel

³¹ B.T. Wieliński, *Schulz wypomina Merkel pobłażliwość wobec Kaczyńskiego i Orbana*, „Gazeta Wyborcza”, 25 VI 2017; *Schulz: Widzę ogromne różnice pomiędzy mną a Kaczyńskim*, „Wprost”, 4 IX 2017; *Kaczyński w „FAZ”: Merkel byłaby dla nas najlepsza. Schulz ma słabość do Rosji* (<http://www.tvn24.pl>), 7 II 2017, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/kaczyński-w-faz-wyborcza-wygrana-merkel-najlepsza-dla-polski,713322.html> (dostęp: 2 XI 2017); *Kanzlerin reist nach warschau. Kaczyński ist besser für Polen als Schulz*, „Mitteldeutscher Rundfunk”, 7 II 2017, <http://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/kaczyński-merkel-besser-fuer-polen100.html> (dostęp: 4 XI 2017).

³² M. Kożuszek, *Niezatapialna kanclerz. Merkel w drodze po zwycięstwo*, „Gazeta Polska”, 20 IX 2017.

tworzyła tzw. epokę *Deutungsmacht*, tj. „narzucania społeczeństwu własnej definicji sytuacji”³³. Jednak pojawiły się również wypowiedzi aprobujące styl przywództwa kanclerz Merkel. Anna Gozdowska przypominała, że kanclerz nazywana jest „Mutti”, a jej zaletą jest cierpliwość oraz umiejętność „przeczekania złej passy”³⁴. Natomiast Maciej Nowicki zauważył w „Newsweeku”, że A. Merkel była także w Niemczech nazywana „Zonenwachtel” („przepiórka ze Wschodu”) czy „Angie Snake” („Angela wąż”)³⁵.

Adam Krzemiński zwrócił uwagę, że wybory 2017 r. nie są w RFN traktowane jako „*Schicksalwahl*” i niemieckie społeczeństwo nie spodziewa się zmian. W komentarzach dotyczących wyborów zwracano uwagę na dominację chadecji i socjaldemokracji w wyborach, ale zastanawiano się, która partia zajmie w kampanii wyborczej trzecie miejsce. Nie stawiano już pytania, która partia będzie „języczkiem u wagi” tych wyborów, co wskazywało na przeobrażenia systemu partyjnego w zjednoczonych Niemczech. Obserwowano polaryzację społeczeństwa w krajach związkowych, np. wzrost poparcia Alternatywy dla Niemiec na wschodzie³⁶.

Dziennikarze przedstawiali również sytuację innych partii politycznych. Grzegorz Szymanowski z „Tygodnika Powszechnego” relacjonował wątpliwości i nadzieje pokładane w wejściu do Bundestagu Alternatywy dla Niemiec. Od możliwości wciągnięcia ugrupowania w jarzmo demokratycznych procedur będzie zależał także poziom debaty politycznej w RFN³⁷.

W relacjach prowadzonej kampanii wyborczej przez liberałów dominujące jest zauważenie charyzmy Christiana Lindnera³⁸. Filip Gańczak z „Polityki” relacjonował przebieg kariery młodego polityka, zwracając uwagę, że stał się on nadzieją liberałów na powrót do władzy po klęsce w 2013 r., gdy liberałowie nie przekroczyli 5% progu wyborczego i znaleźli się poza Bundestagiem. To Ch. Lindner pokierował w 2017 r. FDP w walce o miejsca w ławach partyjnych, a jego styl przywództwa został przez dziennikarza „Polityki” porównany do działań Guido Westerwellego, który osiągnął wysoki wynik w wyborach do Bundestagu w 2009 r., tj. poparcie rządu 14,6%. Ponadto w polskich mediach został odnotowany sukces FDP w wyborach w Szlezwiku-Holsztynie i Nadrenii Północnej-Westfalii. Niemiecki politolog Frank Decker zwrócił uwagę, że zarówno Ch. Lindner, jak i Alexander Graf Lambsdorff z FDP byli widziani jako potencjalni pretendenci do objęcia funkcji szefa niemieckiej dyplomacji. Spośród nich istotne było poparcie H.-D. Genschera dla Ch. Lindnera³⁹.

³³ A. Ciechanowicz, *Koniec epoki Deutungsmacht i przewidywalności*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 X 2017.

³⁴ A. Gozdowska, *Niezatapialna Angela Merkel*, „Wprost”, 24 IX 2017.

³⁵ M. Nowicki, *Wybory w Niemczech. Mutti wie, że próżność osłabia*, „Newsweek”, 25 IX–1 X 2017.

³⁶ A. Krzemiński, *Wyścig o brąz*, „Polityka”, 20–26 IX 2017.

³⁷ G. Szymanowski, *Zdecyduje ten trzeci*, „Tygodnik Powszechny”, 24 IX 2017.

³⁸ G. Szymanowski, *Zdecyduje ten trzeci*, *op. cit.*

³⁹ F. Gańczak, *Ostatnia deska na fali*, „Polityka”, 23–29 VIII 2017.

Jedną z płaszczyzn spornych w relacjach polsko-niemieckich jest pamięć o przeszłości, która została wywołana 1 sierpnia 2017 r., gdy polscy sportowcy postanowili oddać hołd uczestnikom Powstania Warszawskiego podczas meczu z Kazachstanem. W strefie dla kibiców, by przypomnieć o skali ofiar i okrucieństwa podczas powstania w jego siedemdziesiątą trzecią rocznicę, został umieszczony plakat, na którym niemiecki żołnierz przyłożył do skroni dziecka pistolet. Inicjatywa sportowców wzbudziła zainteresowanie nie tylko wśród kibiców sportowych. Pojawiły się zarówno entuzjastyczne reakcje na temat trafności przekazu, jak i krytyczne, związane z pytaniami, czy warto łączyć sport z polityką oraz jak mocno drastyczny przekaz medialny można stosować podczas zawodów sportowych. Dyskusja dotycząca oprawy meczu prowokowała społeczne spory na temat sposobów upamiętniania Powstania Warszawskiego w Polsce i poza jej granicami, pytania o świadomość narodową i wiedzę historyczną. W „Huffington Post” pojawiła się wypowiedź, że umieszczanie baneru stanowi „drastyczny znak niebezpiecznej ultranacjonalizacji Polski”, przy jednoczesnej kontestacji, że plakat w „imponujący” sposób przypominał zbrodnie nazistów podczas Powstania Warszawskiego. Dziennikarz „Huffington Post” Josh Groeneveld zarzucił polskiemu rządowi kreowanie w społeczeństwie obrazu Niemiec jako wroga Polski.

Zdaniem Rafała Bartka z Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim w Polsce nasiliła się „antyniemiecka retoryka”, w której „chodzi tylko o utwierdzenie pewnego stereotypowego wyobrażenia, że Niemiec to wróg, zbrodniarz, najeźdźca, oraz o odwrócenie uwagi od faktycznych problemów”⁴⁰.

Kolejny spór dotyczył możliwości ubiegania się przez Polskę o reparacje wojennych. 12 lipca 2017 r. z inicjatywy posła PiS Arkadiusza Mularczyka Biuro Analiz Sejmowych otrzymało zlecenie przygotowania ekspertyzy w sprawie szans ubiegania się przez Polskę o reparacje wojennych od Niemiec. Ekspertyza dr. hab. Roberta Jastrzębskiego została opublikowana 6 września 2017 r. i zawiera tezę, że Polsce przysługują reparacje wojenne ze strony Niemiec. W ekspertyzie przypomniano, że podczas wojny zginęło 6 mln 28 tys. polskich obywateli, a ich materialna suma strat wynosi 258 432 mln zł⁴¹. Rzeczniczka rządu RFN Ulrike Demmer oświadczyła, że reprezentuje gabinet „poczuwający się do

⁴⁰ P. Guzik, *Zbrodniarze i najeźdźcy. O tym, jak jest dziś być Niemcem w Polsce, mówi szef Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim*, „Gazeta Wyborcza”, 9 VIII 2017, <http://wyborcza.pl/7,75398,22208787,zbrodniarze-i-najezdzczy-o-tym-jak-jest-dzisiaj-byc-niemcem.html> (dostęp: 3 XI 2017).

⁴¹ Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez II wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi, 6 IX 2017, <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/KKOI-AR4BMR/%24File/1455%20-%2017PL.pdf> (dostęp: 3 XI 2017); P. Szymaniak, *Reparacje od Niemiec słuszne, choć nierealne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12 IX 2017.

politycznej, moralnej i finansowej odpowiedzialności za II wojnę światową”, jednak kwestia reparacji została zamknięta w 1953 r.⁴²

Podczas prac nad dokumentem i po jego opublikowaniu w Polsce toczył się dyskurs społeczny na temat reparacji. Już sama kwestia zasadności wracania do dyskusji na temat ubiegania się o reparacje budziła kontrowersje. W poszukiwaniu pobudek dominuje argument związany z uświadamianiem społeczeństwa na temat strat poniesionych przez Polskę oraz wykorzystaniem sprawy reparacji do walki o bardziej partnerskie relacje polsko-niemieckie, chociaż motyw wykorzystania sprawy reparacji do walk wewnętrzzpolitycznych czy spekulacje na temat szans na odszkodowania także mają miejsce. Michał Szułdrzyński z „Rzeczpospolitej” zwrócił uwagę, że nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach europejskich, jak Włochy czy Grecja, sprawa reparacji powraca co jakiś czas⁴³. Podczas kongresu PiS Jarosław Kaczyński podkreślił: „Polska nigdy nie zrzekła się takich odszkodowań. Ci, którzy tak sądzą, są w błędzie”⁴⁴. Poseł PiS Marek Suski także poparł inicjatywę posła Arkadiusza Mularczyka i wypowiedział się, że trzeba rozliczyć Niemców „z mordów, jakich dokonali na Polakach”⁴⁵.

Dyskusję o reparacjach jako element wewnętrzpartyjnych konfliktów postrzega profesor Anna Wolff-Powęska, która krytycznie wypowiedziała się wobec polityki J. Kaczyńskiego, zarzucając mu, że traktuje Niemcy jako „dożywnych dłużników”. Ponadto podkreśla znaczenie pojednania w dotychczasowych powojennych kontaktach polsko-niemieckich, gdzie wybaczenie krzywd stanowi ważny element relacji. Jej zdaniem konfrontacyjna polityka PiS wobec Niemiec będzie miała negatywne konsekwencje dla Polski po wyborach w Niemczech. Zdaniem politolożki nowy rząd w Niemczech będzie kazał Polakom ponosić konsekwencje antyniemieckich wypowiedzi, natomiast „wyciąganie reparacji jest traktowane jako chęć odwrócenia uwagi od tego, co się dzieje z naszą praworządnością”⁴⁶.

⁴² P. Lisiewicz, *3 biliony złotych za niemieckie zbrodnie. Nerwowa reakcja Berlina jest uzasadniona*, „Gazeta Polska”, 9 VIII 2017.

⁴³ M. Szułdrzyński, *Odszkodowania od Niemiec: Między kompleksami a polityką godnościową*, „Rzeczpospolita”, 4 VIII 2017; M. Miłosz, *Granie reparacjami ma polityczny sens*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13 IX 2017.

⁴⁴ Kaczyński: *Polska nigdy nie zrzekła się odszkodowań. Ci, którzy tak sądzą, są w błędzie*, 1 VII 2017, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,22038413,kaczynski-polska-nigdy-niezrzekla-sie-odszkodowan-ci-ktorzy.html> (dostęp: 3 XI 2017).

⁴⁵ *Rozmowa Elży Olczyk i Joanny Miziołek z Markiem Suskim*: „Niemcy ciągle nie wyrównali rachunków”, „Wprost”, 20 VIII 2017.

⁴⁶ R. Grochal, *Po wyborach Merkel powie Kaczyńskiemu „sprawdzam”*, „Newsweek”, 24 IX 2017; Wolff-Powęska: *Kończy się taryfa ulgowa. Po wyborach w Niemczech unijny pociąg po prostu nam odjedzie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 IX 2017, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/558856,wybory-w-niemczech-wywiad-z-politolog-anna-wolff-poweska.html> (dostęp: 3 XI 2017); P. Józwik, *Niemcy do dziś zmagają się ze swoją przeszłością. Rozmowa z prof. Anną Wolff-*

W używanych argumentach na temat powodów dyskusowania o reparacjach przypomniano argumentację przedstawioną w 2004 r. przez profesora Jana Sandorskiego, że 23 sierpnia 1953 r. rząd Bolesława Bieruta zrzekł się reparacji „pod naciskiem” i dlatego można ją traktować jak nieważną. Stanisław Żerko podkreślał, że Polska została „brutalnie pozbawiona” reparacji, a po 1990 r. Helmut Kohl i jego doradca Horst Teltschick jako warunek otwarcia nowej karty w relacjach między zjednoczonymi Niemcami i Polską traktowali rezygnację przez Polskę z roszczeń. Kanclerz H. Kohl obawiał się, że domaganie się przez Polskę reparacji otworzyłoby kolejną z roszczeniami, do której ustawiłyby się inne państwa. Przed wzmożoną dyskusją na temat reparacji w lecie 2017 r. zagadnienie to było rozpatrywane przez polski Sejm we wrześniu 2004 r., gdy podjęta została uchwała na temat potrzeby domagania się od Niemiec rekompensat za straty wojenne⁴⁷. Profesor Stanisław Ryba z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, też polityk PiS, stwierdził: „powinniśmy żądać reparacji wojennych od Niemiec. Mamy do tego pełne prawo”. Natomiast europeista Klaus Bachmann oświadczył: „Polska ma moralne prawo reparacji od Niemiec”, jednak „przed sądami Polska reparacji od Niemiec nie wyegzekwuje”⁴⁸. W 2017 r. politolog Grzegorz Kostrzewa-Zorbas jako argument za możliwością domagania się przez Polskę reparacji przyjął brak rejestracji w Sekretariacie Generalnym ONZ dokumentu z 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji⁴⁹. Adam Krzemiński na łamach „Polityki” zaznaczył, że sprawa reparacji w kampanii wyborczej pogorszyła relacje polsko-niemieckie. Dziennikarz skrytykował politykę PiS, oskarżając rządzącą partię o „żałosną degradację kraju” i „zamknięcie ekipy rządzącej w bunkrze kompleksów, roszczeń i pretensji”⁵⁰.

Pięciu polskich biskupów, reprezentujących Zespół ds. Kontaktów z Konferencją Episkopatu Niemiec – Henryk Muszyński, Jan Kopiec, Wiktor Skworc, Kazimierz Nycz, Tadeusz Lityński, zaapelowało 8 września 2017 r. o szacunek dla dokonań polskiego duchowieństwa w staraniach o budowanie dobrych polsko-niemieckich relacji. Powołali się na list biskupów polskich do biskupów niemieckich z 1965 r. A. Wolff-Powęska, komentując inicjatywę, podkreśliła, że Zespół nie przemówił głosem całego episkopatu, i zwróciła uwagę na potrze-

Powęską, <https://www.przewodnik-katolicki.pl/Archiwum/2017/Przewodnik-Katolicki-33-2017/Opinie/Niemcy-do-dzis-zmagaja-sie-ze-swoja-przeszloscia> (dostęp: 3 XI 2017).

⁴⁷ Prof. Stanisław Żerko: *Brak symetrii win w pojednaniu polsko-niemieckim*, „Dziennik pl”, 9 VIII 2017; S. Żerko, *Polska i Niemcy – problem reparacji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2017, nr 4, s.17–18 i 24–25; J. Mielnik w rozmowie ze Stanisławem Żerko: *Ładunek hipokryzji*, „Wprost”, 17 IX 2017; J. Mielnik, *Czy Niemcy powinni zapłacić za II wojnę światową*, „Wprost”, 17 IX 2017.

⁴⁸ S. Skomra, *Reparacje wojenne: PiS chce wystawić rachunek Niemcom*, „Kurier Lubelski”, 14 VIII 2017, <http://www.kurierlubelski.pl/serwisy/nasze-sprawy/a/reparacje-wojenne-pis-chce-wystawic-rachunek-niemcom,12353771> (dostęp: 3 XI 2017); K. Bachmann, *W pułapce reparacji*, „Tygodnik Powszechny”, 10 IX 2017.

⁴⁹ P. Lisiewicz, *op. cit.*

⁵⁰ A. Krzemiński, *Tąpnięcie*, „Polityka”, 6–12 IX 2017.

bę poparcia inicjatywy przez środowisko katolickie, np. proboszczów, którzy w swojej codziennej działalności apelowałiby o rozwijanie dobrych polsko-niemieckich relacji⁵¹.

REZULTAT WYBORÓW

W wyniku przeprowadzonych 24 września 2017 r. wyborów doszło do zmian na niemieckiej scenie politycznej, które odzwierciedliły się w strukturze partyjnej Bundestagu XIX kadencji. CDU/CSU odnotowała najniższy od 1949 r. wynik, zdobywając 33% poparcia. SPD uzyskała 20,5% głosów, AfD 12,6%, *Die Linke* 9,2%, FDP (10,7%), a Zieloni 8,9%. W polskich komentarzach prasowych dominowały analizy sukcesu AfD, komentarze związane z trudnościami towarzyszącymi utworzeniu po wyborach rządu oraz oceny personalne polityków uczestniczących w kampanii wyborczej⁵².

Uzyskanie przez AfD miejsc w Bundestagu wzbudziło w Polsce duży odgłos. Filip Gańczak odnotował w „Polityce” wcześniejsze sukcesy AfD, tj. uzyskanie w 2014 r. miejsc w Parlamencie Europejskim i wejście do frakcji Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy oraz obecność w 13 spośród 16 niemieckich parlamentów niemieckich krajów związkowych⁵³. Część dziennikarzy, jak Jakub Mielnik we „Wprost”, podkreślała, że AfD, deklarując w programie sprzeciw wobec obecności Niemiec w strefie euro oraz poparcie dla przyjmowania do Niemiec migrantów, była oddalona od celów politycznych koalicji rządzącej w latach 2013–2017. J. Mielnik usytuował zwolenników tej partii w pobliżu polskich i węgierskich grup społecznych, które po 2015 r. sprzeciwiały się przyjmowaniu do swoich państw migrantów. Dziennikarz zaznaczył, że przeciwnicy AfD oceniają ugrupowanie jako ksenofobiczne⁵⁴. Paweł Reszka, tłumacząc sukces wyborczy AfD na łamach „Newsweeka”, ocenił, że wybory we wschodnich krajach związkowych „wygrało niemieckie PiS”⁵⁵.

W Polsce pojawiły się oceny, że Angela Merkel powinna po wyborach utworzyć rząd. Chociaż kanclerz wyszła z minionych wyborów osłabiona, to jej wycofanie się z polityki byłoby dla Polski niekorzystne. Natomiast zamysł utworzenia pionierskiej na szczęblu federacji koalicji jamajskiej, tzn. złożonej z CDU/CSU, Zielonych i FDP, został oceniony jako trudny do zrealizowania.

⁵¹ M. Zając, *Kościół, Niemcy, reparacje*, „Tygodnik Powszechny”, 17 IX 2017; *UWAGA!!! Episkopat UPOMINA rząd PiS ws. reparacji od Niemców*, <http://www.fronda.pl/a/uwaga-episkopat-upomina-rzad-pis-ws-reparacji-od-niemcow,99183.html> (dostęp: 11 XII 2017); R. Grochal, *Polska osamotniona (Rozmowa z Anną Wolff-Powęską)*, „Newsweek”, 25 IX–1 X 2017.

⁵² W. Osiński, *Niepewna wyprawa jamajska*, „Przegląd”, 2–8 X 2017.

⁵³ F. Gańczak, *AfD – nowa siła, nowi ludzie*, „Polityka”, 4–10 X 2017.

⁵⁴ J. Mielnik, *Niemiecki zakręt z wybojami*, „Wprost”, 8 X 2017.

⁵⁵ P. Reszka, *Dlaczego w dawnej NRD wygrało niemieckie PiS. List z pięknego pustostanu*, „Newsweek”, 2–8 X 2017.

Rozbieżności programowe między liberałami i Zielonymi spowodowały impas. Wojciech Osiński próbę utworzenia koalicji jamajskiej nazwał „niepewną wyprawą”⁵⁶, a Tomasz Grzegorz Grosse podkreślił, że to różnice programowe doprowadziły do przerwania negocjacji między partiami⁵⁷. Michał Kuź, politolog z Uczelni Łazarskiego i Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, wycofanie się FDP z rokowań koalicyjnych zdefiniował jako odzwierciedlenie „kryzysu przywództwa w głównych partiach oraz rozchodzenie się przekonań elit politycznych i elektoratu”⁵⁸. Różnice w programach między partiami, które podjęły się negocjacji, dotyczyły przede wszystkim kwot przyjmowania migrantów oraz restrykcji dotyczących wdrażania przepisów związanych z ochroną środowiska. Żądania Zielonych, by zamknąć 20 kopalni węgla oraz do 2030 r. wycofać samochody z silnikami spalinowymi, wzbudziły opór wśród liberałów. Ustępstwa personalne chadeków, np. rezygnacja z funkcji ministra finansów, którą w latach 2009–2017 sprawował Wolfgang Schäuble, okazały się niewystarczające. Po tygodniach bezowocnych rozmów lider FDP Christian Lindner zdecydował się zrezygnować z prób utworzenia koalicji⁵⁹. Przeciągające się prace nad powołaniem nowego gabinetu spowodowały, zdaniem Adama Krzemińskiego, dziennikarza „Polityki”, osłabienie pozycji Niemiec na arenie Unii Europejskiej, gdyż A. Merkel za priorytet uznała utworzenie nowego rządu i była za mało aktywna na forum UE⁶⁰.

Podjęcie się negocjacji z SPD, aby utworzyć rząd Wielkiej Koalicji, po faski powołania koalicji jamajskiej, zostało w Polsce przyjęte ostrożnie⁶¹. Adam Krzemiński zaznaczył, że poza potencjalną możliwością utworzenia wielkiej koalicji albo przeprowadzenia kolejnych wyborów Niemcom pozostał wariant utworzenia koalicji kenijskiej (CDU/CSU, SPD i Zieloni). Prezydent Niemiec Frank-Walter Steinmeier apelował, by Niemcy przewyżczyli animozje partyjne i przeprowadzili konstruktywne rozmowy, które zapobiegłyby organizowaniu ponownych wyborów. Przywódcą SPD podczas trwającej od 7 do 9 grudnia konwencji pozostał M. Schulz. Chociaż Olaf Scholz poprowadził w Dolnej Saksonii socjaldemokrację do zwycięstwa, to nie mógł rywalizować z M. Schulzem o przywództwo w partii na terenie całych Niemiec. Socjalde-

⁵⁶ W. Osiński, *Niepewna wyprawa jamajska*, „Przegląd”, 2–8 X 2017; J. Mielnik, *Niemiecki zakręt...*, *op. cit.*; B.T. Wieliński, *Zrywanie Jamajki*, „Gazeta Wyborcza”, 19 X 2017; J. Kwapiszewski, *Kto weźmie kluczowe resorty w RFN*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 X 2017.

⁵⁷ T.G. Grosse, *Kryzys berliński*, „Rzeczpospolita”, 7 XII 2017.

⁵⁸ M. Kuź, *Czy CDU idzie drogą PO?*, „Rzeczpospolita”, 1 XII 2017.

⁵⁹ J. Mielnik, *Niemiecki zakręt...*, *op. cit.*; W. Osiński, *Korespondencja z Berlina. Najlepszym rozwiązaniem byłby rząd mniejszościowy (Rozmowa z prof. Wernerem J. Patzeltem)*, „Przegląd”, 4–10 XII 2017.

⁶⁰ A. Krzemiński, *Kto chciałby rządzić*, „Polityka”, 29 XI– 5 XII 2017.

⁶¹ M.A. Cichocki, *Podajmy Niemcom pomocną dłoń*, „Rzeczpospolita”, 11 XII 2017; M. Miłosz, *Martin Schulz słabszy, ale zostaje*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 XII 2017; W. Osiński, *Pierwsze jaskółki dla Schulza*, „Przegląd”, 23–29 X 2017.

mokraci do stołu negocjacyjnego postanowili dołożyć przedstawioną przez M. Schulza w grudniu koncepcję zbudowania Stanów Zjednoczonych Europy. W ciągu siedmiu lat struktura ta miała być, w zamyśle M. Schulza, wyposażona we własną konstytucję, system podatkowy oraz unijnygo ministra finansów⁶². Rokowania koalicyjne między SPD i chadecją zostały zapowiedziane na 2018 rok. Kanclerz A. Merkel, wyczerpana żmudnymi listopadowymi rozmowami z FDP i Zielonymi, ma słabszą pozycję w swoim ugrupowaniu, gdzie do przywództwa pretendują: Ursula von der Leyen (minister obrony), Julia Klöckner (przywódczyni w Nadrenii Palatynacie) czy wiceminister finansów Jens Spahn⁶³. Przesunięcie rokowań negocjacyjnych na 2018 rok spowodowało, że w Polsce nasiliła się zarówno krytyka kanclerz Merkel, jak i Niemiec. Maciej Miłoś na łamach „Dziennika Gazety Prawnej” postawił tezę o upadku „mitu germańskiej odpowiedzialności”, a swój artykuł zatytułował *Niesolidny jak Niemiec*. Zachodnim sąsiadom zarzucono, że zbyt długi czas tworzenia rządu jest sprzeczny ze standardami demokracji, które Niemcy budowali po II wojnie światowej, oraz odzwierciedla słabość klasy politycznej. Także przedstawiciele niemieckich środowisk gospodarczych otrzymali negatywne oceny za przekładanie realizacji projektów infrastrukturalnych (Centralny Port Komunikacyjny w Berlinie, budowa dworca kolejowego w Stuttgarcie) oraz za skandale gospodarcze, np. aferę Dieseltgate w firmie Volkswagen⁶⁴. W wyniku trwających od 7 do 12 stycznia 2018 r. rozmów dominowała chęć finalizacji porozumienia i utworzenia nowego rządu, mimo wahań wśród działaczy zarówno chadecji, jak i SPD. Jednak osiągnięte porozumienie nie zostało potraktowane jako ostateczne i stabilne. Według sondażu przeprowadzonego dla „Handelsblatt” pozycja kanclerz Merkel znacznie osłabła, a Krystyna Grzybowska na łamach „W Sieci” zwróciła uwagę na spadek poparcia rządu 53% dla A. Mengel, a dla M. Schulza – do 63%. Część reprezentantów SPD, jak Wolfgang Thierse, jest zdania, że M. Schulz w celu obrony swojej wiarygodności politycznej nie powinien zasiadać w przyszłym rządzie. Mimo że SPD w kraju związkowym Saksonia Anhalt oraz młodzieżówka socjaldemokracji wyraziły obawy wobec polityki M. Schulza i zaprotestowały przeciwko wielkiej koalicji, to 21 stycznia podczas federalnego zjazdu SPD sprawa utworzenia rządu z CDU/CSU uzyskała poparcie⁶⁵.

⁶² M.A. Cichocki, *Podajmy Niemcom pomocną dłoń*, „Rzeczpospolita”, 11 XII 2017; J. Bielecki, *Pani kanclerz nie uzdrowi już Europy*, „Rzeczpospolita”, 30 XII 2017 – 1 I 2018; M. Miłoś, *Martin Schulz słabszy, ale zostaje*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 XII 2017; B.T. Wieliński, *Rząd w Niemczech bliżej. SPD stawia Merkel warunki*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 XII 2017; A. Krzemiński, *Kto chciałby rządzić*, *Polityka*, 29 XI–5 XII 2017; W. Osiński, *SPD przed zmianą lidera?*, „Przeгляд”, 2–7 I 2018.

⁶³ M. Kuź, *Ostatnia bitwa Merkel?*, „Rzeczpospolita”, 29 XII 2017.

⁶⁴ M. Miłoś, *Niesolidny jak Niemiec*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5 XII 2017.

⁶⁵ J. Haszczyński, *Merkel uległa socjaldemokratom. Prawie na pewno będzie rządzić*, „Rzeczpospolita”, 12 I 2018; M.A. Cichocki, *Koniec reńskiego konsensusu*, „Rzeczpospolita”, 14 I 2018; J. Haszczyński,

Komentatorzy oczekują na umowę koalicyjną, która prawdopodobnie będzie liczyła około 200 stron. Obecny minister spraw zagranicznych Sigmar Gabriel przez Prawo i Sprawiedliwość oceniany jest jako bardziej przyjazny Polsce niż jego konkurent M. Schulz. Ponadto poparcie dla SPD wynosi tylko 18%. Z prognoz wynika, że utworzony wkrótce rząd może nie przetrwać całej kadencji, a A. Merkel w kolejnych wyborach poniosłaby klęskę. Obawy budzą też porównania aktualnej sytuacji do częstych zmian rządów w Republice Weimarskiej⁶⁶.

PODSUMOWANIE

Kampania wyborcza w RFN w 2017 r. przypadła na czas, gdy w Polsce nasiliły się negatywne opinie wobec wewnętrznej i międzynarodowej polityki Niemiec. Konsekwencje kryzysów – gospodarczego oraz migracyjnego, a także wzrost zagrożenia terroryzmem spowodowały zmiany w dyskursie społecznym w Niemczech oraz przeobrażenia w niemieckim systemie partyjnym, m.in. osłabienie partii ogólnospołecznych oraz wzrost poparcia dla Alternatywy dla Niemiec. Po zmianie władzy w Polsce w 2015 r. nawarstwiły się problemy między Polską i Niemcami w UE, gdy dyskutowano o polityce migracyjnej i innych wyzwaniach w polityce bezpieczeństwa, jak np. kryzys na Ukrainie i polityka wobec Rosji⁶⁷. W Polsce pojawiły się wizje realizacji polityki międzynarodowej, które uwzględniały innych niż Niemcy partnerów, np. Grupę Wyszehradzką. Wobec ofensywnej polityki polskiego rządu wobec Niemiec część środowisk utożsamianych z piastowską wizją polityki zagranicznej Polski, m.in. przedstawiciele PO, apelowała o niezaostrzenie relacji polsko-niemieckich i wskazywała na dokonania polsko-niemieckiej współpracy po 1991 r. Oponenti domagali się realizacji polskich interesów w kontaktach bilateralnych oraz na forum UE.

Wielka koalicja bardziej socjaldemokratyczna, „Rzeczpospolita”, 15 I 2018; *Sondaż dla „Handelsblatt”: Merkel nie przetrwa całej kadencji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11 I 2018; M. Miłosz, *„Große Koalition” wciąż niepewna*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15 I 2018; K. Domagała, *Porażka dla SPD: landowy zjazd przeciwny rządowi z chadekami*, 13 I 2018, <http://www.dw.com/pl/porażka-dla-spd-landowy-zjazd-przeciwny-rządowi-z-chadekami/a-42138758> (dostęp: 15 I 2018); K. Grzybowska, *Wesołego nowego roku! „W Sieci”*, 8–14 I 2018; B.T. Wieliński, *Niemcy o krok bliżej rządu. Zjazd SPD po burzliwej debacie zgodził się na rozpoczęcie rozmów koalicyjnych z chadecją*, „Gazeta Wyborcza”, 21 I 2018, <http://wyborcza.pl/7,75399,22926726,niemiecki-sadny-dzien-zjazd-spd-debatuje-czy-wejsc-do-wspolnego.html> (dostęp: 23 I 2018); P. Jendroszczyk, *Niepewny los Martina Schulza*, „Rzeczpospolita”, 24 I 2018.

⁶⁶ P. Jendroszczyk, *Bliżej do czwartego rządu Angeli Merkel*, „Rzeczpospolita”, 22 I 2018; J. Kwapiszewski, *PiS może się rozczarować nowym rządem Niemiec*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16 I 2018; B.T. Wieliński, *Niemcy o krok bliżej od rządu*, „Gazeta Wyborcza”, 22 I 2018; B.T. Wieliński, *Niemcy czekają na decyzje lewicy*, „Gazeta Wyborcza”, 20–21 I 2018.

⁶⁷ G. Szymanowski, *Merkel po raz czwarty*, „Tygodnik Powszechny”, 2 VII 2017.

STRESZCZENIE

W artykule analizowano percepcję wyborów do Bundestagu w 2018 r. w Polsce na podstawie polskiej i niemieckiej prasy. Badano wypowiedzi i komentarze naukowców oraz dziennikarzy na temat aktualnych problemów w obu państwach, które determinują wzajemne relacje (ocena przestrzegania praworządności w Polsce, ewolucja niemieckiego systemu partyjnego i kryzys przywódczy). W diagnozie relacji polsko-niemieckich zwrócono uwagę na napięcia dotyczące stanowisk w kwestii postrzegania przeszłości oraz sposobów rozwiązywania aktualnych problemów, z którymi boryka się Unia Europejska (kryzys migracyjny).

SUMMARY

Polish reactions on the Bundestag election in 2017. The article analyzes the perception of the 2017 Bundestag elections in Poland based on Polish and German press articles. Statements and commentaries of scientists and journalists concerning current problems in both countries which determine mutual relations (evaluation of observing law and order in Poland, evolution of the German party system and leadership crisis) were researched. The diagnose of Polish-German relations notes the presence of tensions concerning our views of the past and ways of solving current problems in the European Union (the migration crisis).

Słowa kluczowe: wybory w Niemczech, relacje polsko-niemieckie.

Key words: elections in Germany, polish-german relationship.

JAKUB WIESZCZAK
Uniwersytet Wrocławski

MNIEJSZOŚĆ NIEMIECKA W POLSCE WOBEC PARTII POLITYCZNYCH W RFN. ANALIZA ZAGADNIENIA NA PODSTAWIE WYBRANYCH ASPEKTÓW

WSTĘP

Kwestie wizerunkowe stanowią niezwykle istotny punkt w działalności każdej partii politycznej. To, w jaki sposób konkretne ugrupowanie postrzegane jest przez społeczeństwo danego kraju i międzynarodową opinię publiczną, wykorzystywane jest przez polityków do realizacji podstawowego celu każdej aktywności politycznej, jakim jest uzyskanie i utrzymanie władzy. Kreowanie wizerunku ugrupowania politycznego jest jedną z najprostszych metod darcia do elektoratu. Swobodniejszy przepływ informacji, w dużym stopniu spowodowany masowym dostępem potencjalnych wyborców do Internetu, zaowocował pewnego rodzaju przeniesieniem ciężaru ich zainteresowań – podstawy programowe nie stanowią już głównej determinanty postrzegania ugrupowań politycznych. Poprzez kreowanie konkretnych postaw i aktywności politycznych partie, przy współudziale mediów, akcentują pożądane przez siebie elementy wizerunku i na ich podstawie budują poparcie społeczne i pozyskują elektorat.

Zróżnicowanie społeczeństwa danego kraju w kontekście wyłonienia kluczowych dla partii docelowych grup elektoratu i zdobycia jego poparcia jest ważną składową krajowego krajobrazu politycznego. Jednym z bardziej interesujących obszarów badawczych w kontekście walki o elektorat stanowią mniejszości narodowe i etniczne. Celem niniejszego artykułu jest analiza i usystematyzowanie problemu wizerunku niemieckich partii politycznych wśród specyficznej grupy społecznej, jaką tworzą przedstawiciele mniejszości niemieckiej w Polsce. Wybory parlamentarne w Niemczech, które odbyły się 24 września 2017 r., charakteryzowały się dużym zainteresowaniem nie tylko mediów krajowych, ale i zagranicznych. Spojrzenie na sytuację polityczną w Niemczech społeczności niemieckiej, która na co dzień żyje poza

granicami kraju, wydaje się szczególnie interesujące wobec zmian i procesów dokonujących się na europejskiej arenie w ostatnich latach. Charakterystyka zachodzących wśród Polaków, uwarunkowanych historycznie, procesów memoratywnych oraz silnych więzów przedstawicieli mniejszości z RFN stanowią wartościowe tło analityczne, które w zestawieniu z danymi statystycznymi, materiałami prasowymi i analizą podstaw programowych niemieckich partii politycznych stanowiąc będą dodatkowe wątki w niniejszej pracy.

CHARAKTERYSTYKA MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ W POLSCE DO 1990 R.

Początki niemieckiego osadnictwa w Polsce sięgają średniowiecza. Migracja na tereny państwa polskiego miała przede wszystkim charakter ekonomiczny, obejmując głównie ludność rolniczą i rzemieślniczą. Do upadku I Rzeczypospolitej w 1795 r. geograficzne obszary osadnictwa niemieckiego obejmowały duże skupiska miejskie, a także Mazury, Śląsk, Wielkopolskę, Karpaty, Galicję czy Polesie¹. Wbrew obiegowej opinii nie były to wyłącznie obszary polsko-niemieckiego pogranicza, a proces migracji ludności niemieckiej w głąb ziem etnicznie polskich uległ zwielokrotnieniu wraz z początkiem XIX w. pod wpływem stopniowej industrializacji obszaru Królestwa Polskiego. Warto zaznaczyć również, że wpływ języka i kultury polskiej był znaczący w odniesieniu do osadników niemieckich. W przypadku poszczególnych społeczności Niemców żyjących w Polsce nastąpił intensywny proces polonizacji, którego świadectwem są obecnie pozostałości w postaci nazw miejscowości czy nazwisk². Okres upadku państwowości polskiej po 1795 r. stał się wstępem do dalszych zmian struktury demograficznej ziem etnicznie zamieszkanym przez ludność polskojęzyczną, związanych przede wszystkim z często inwazyjną polityką zaborców wobec ludności i kultury polskiej oraz postępującą industrializacją, szczególnie mocno widoczną także w zaborze pruskim. Kształtujące się wtedy relacje międzykulturowe pomiędzy Niemcami a Polakami cechowała chłodna ostrożność, niekiedy przejawiająca się nawet wrogością, będącą w dużym stopniu wypadkową działalności państwa pruskiego i zjednoczonych już Niemiec w II połowie XIX w.³

Punktem krytycznym, jeśli chodzi o zmianę statusu i warunków bytowych mniejszości niemieckiej w Polsce, stał się początek XX w. Odzyskanie niepodległości przez państwo polskie, sfinalizowane ustaleniem granic II RP, sprzyjało procesom kształtowania się tak zwanej ludności pogranicza, charakteryzującej się dyfuzją zróżnicowanych wpływów kulturowych. Lata 1918–1939 to dla

¹ M. Zybura, *Niemcy w Polsce*, Wrocław 2001, s. 24–30.

² *Ibidem*.

³ J. Krasuski, *Polska–Niemcy. Stosunki polityczne od zarania po czasy najnowsze*, Wrocław 2009, s. 199–204.

mniejszości niemieckiej czas walki o możliwość egzekwowania swoich praw w kontekście ustawodawstwa krajowego i międzynarodowego. Częstym zjawiskiem była emigracja członków mniejszości niemieckiej do Republiki Weimarskiej. W okresie międzywojennym ludność pochodzenia niemieckiego w Polsce w dużym stopniu zgrupowana była na terenach obejmujących niegdyś zabór pruski. Zróżnicowana narodowościowo II Rzeczpospolita opracowała jeden z najbardziej liberalnych i tolerancyjnych systemów ochrony praw mniejszości w ówczesnej Europie. Dzięki temu przedstawiciele konkretnych społeczności mieli możliwość zrzeszania się, prowadzenia działalności publicystycznej, a często i politycznej. Okres poprzedzający bezpośrednio wybuch II wojny światowej to czas instrumentalnego wykorzystania mniejszości niemieckiej w krajach ościennych przez Trzecią Rzeszę. To „upodmiotowienie” Niemców żyjących poza granicami kraju spowodowało, że stali się oni narzędziem nacisku na innych aktorów stosunków międzynarodowych, jednocześnie pełniąc rolę „piątej kolumny” w państwach takich jak Węgry, Polska, Rumunia czy kraje bałtyckie. Kapitulacja III Rzeszy w maju 1945 r. otworzyła nowy rozdział w historii mniejszości niemieckiej w Europie Środkowej, którego bezpośrednie skutki widoczne są do dziś. Na mocy porozumień zwycięskich mocarstw w końcówce lat 40. i na początku lat 50. w Europie doszło do jednej z największych w jej dziejach migracji ludności. Wiązało się to w dużej mierze z masowymi przesiedleniami i zmianami granic, w szczególności w odniesieniu do państwa polskiego. Włączenie do PRL-u terenów, które etnicznie nie były zamieszkałe przez Polaków, wiązało się z problemem organizacji i przeprowadzenia masowych przesiedleń ludności niemieckojęzycznej poza granice kraju. Podobny proces efektywnie przeprowadzony został również w Czechosłowacji, gdzie prezydent Edvard Beneš poprzez podjęcie radykalnych kroków jednorazowo chciał rozwiązać problem roszczeniowej postawy Niemców Sudeckich (*Sudetendeutsche*)⁴.

Wysiedlenia z Polski nie objęły całości ludności niemieckiej żyjącej na jej terenie. Proces ten najslabiej przebiegł na Śląsku Górnym i Opolskim, gdzie strukturę etniczną zdominowała wspomniana wcześniej ludność pogranicza, która w kształt swojej tożsamości inkorporowała elementy zarówno kultury niemieckiej, jak i polskiej. Koncepcja monolitu kulturowego, jeśli chodzi o strukturę etniczną PRL-u oraz doświadczenia II wojny światowej, stała się fundamentalnym katalizatorem tzw. polityki odniemczania. Wiązała się ona z usunięciem z przestrzeni życia polskich repatriantów śladów kultury niemieckiej, takich jak cmentarze czy miejsca pamięci. Choć polityka kulturowej homogenizacji w dużym stopniu dotknęła tamtejszych autochtonów, to jednak udało im się na przestrzeni dekad zachować swoją tożsamość. Mimo że liczebność opisywanej mniejszości ulegała sukcesywnemu zmniejszeniu na skutek

⁴ R.M. Douglas, *Powojenne losy Niemców. Wypędzeni*, Warszawa 2013, s. 24–35.

choćby migracji zarobkowej z lat 70. i 80. XX w. (wspieranej zresztą przez władze państwa), to jednak nie wpłynęło to na zanik kulturowych i tożsamościowych aspiracji przedstawicieli tej społeczności. Prawna i społeczna sytuacja mniejszości niemieckiej w Polsce uległa zmianie dopiero w połowie lat 80., kiedy erozja systemu socjalistycznego w bloku wschodnim otworzyła drogę do zmian politycznych i administracyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej.

KOMITET WYBORCZY WYBORCÓW MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ
(KWW MN) JAKO CZYNNIK DEFINIUJĄCY PODSTAWY
ŚWIATOPOGLĄDOWE PRZEDSTAWICIELI MNIEJSZOŚCI

Transformacja ustrojowa w Polsce stała się wyznacznikiem nowych standardów, jeśli chodzi o zasady i organizację życia politycznego. Dotyczyło to również przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych, które wraz z członkostwem Polski w Radzie Europy i jej uczestnictwem w procesie KBWE od początku lat 90. XX w. mogły swobodniej akcentować swoją odrębność i obecność w polskim społeczeństwie. Przejawem zmian i nowych wektorów w przestrzeni publicznej stało się zaktywizowanie polityczne i społeczne przedstawicieli mniejszości niemieckiej. Znalazło to swoje wymierne odzwierciedlenie w akcjach promujących obecność kultury i języka niemieckiego na terenach zamieszkałych przez mniejszość. Sporo uwagi poświęcono również problematyce rewitalizacji szeregu miejsc pamięci, takich jak cmentarze czy pomniki wojenne. Okres represji komunistycznych spowodował znaczne uszczuplenie zachowanych materialnych elementów kultury niemieckiej, nie przełożył się jednak na całkowity zanik poczucia tożsamości lokalnej wśród Niemców żyjących w Polsce. Zachowana w pewnym stopniu ciągłość pokoleniowa wśród mieszkańców dawnego polsko-niemieckiego pogranicza stworzyła silne podwaliny tożsamościowe pod proces usamodzielniania się mniejszości na szczeblu lokalnym. Oprócz wspomnianej wcześniej aktywizacji na płaszczyźnie społeczno-kulturowej dużą rolę odgrywała również działalność *stricte* polityczna. Jej najbardziej wymiernym efektem stało się zaakcentowanie ambicji politycznych przedstawicieli mniejszości, które zwróciły uwagę na najważniejsze zagadnienia z zakresu polityki społecznej, kulturowej i gospodarki, znajdujące się w zakresie zainteresowań mniejszości niemieckiej w Polsce.

Sytuacja mniejszości niemieckiej w Polsce na przestrzeni lat 90. uległa zmianie także pod kątem partycypacji przedstawicieli mniejszości w polskim życiu politycznym. Symbolem tego stała się reprezentacja mniejszości w polskim parlamencie. Niemieckie partie polityczne w latach 90. traktowały kwestię Niemców w Polsce głównie w kategoriach polsko-niemieckiego pojednania i realizowania założeń Warszawy dotyczących spełnienia zachodnioeuropejskich aspiracji. Program ochrony mniejszości narodowych i etnicznych

stanowił jeden z ważniejszych punktów poprawy wizerunku Polski w oczach niemieckich polityków.

Współcześnie analiza programu wyborczego Komitetu Mniejszości Niemieckiej (z 24 sierpnia 2015 r.) prowadzi do sprecyzowania następujących bloków problemowych, które są kluczowe dla funkcjonowania mniejszości⁵:

1. Konsolidacja i aktywizacja społeczna na podstawie aspektu tożsamościowego, jeden z ważniejszych punktów nie tylko w programie Komitetu, ale i w kontekście całości działań społecznych mniejszości, koncentrujących się na umacnianiu poczucia wspólnoty i utrzymaniu tożsamości na szczeblu lokalnym.

2. Kwestia zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska, w dużym stopniu opiera się na poszanowaniu krajobrazu naturalnego Opolszczyzny.

3. Wsparcie ekonomiczne dla regionu, skoncentrowane na inkubacji głównie średniej i małej przedsiębiorczości oraz wzmoczeniu konkurencyjności lokalnych firm oraz zapewnieniu rozwoju branżom i dziedzinom gospodarki charakterystycznym dla regionu (jedną z podnoszonych w programie kwestii jest choćby problem transportu rzeczno-godolnego na Odrze).

Pomimo dużego zakresu uogólnień, jakie można odnaleźć w analizowanej podstawie programowej Komitetu, na pierwszy plan wyraźnie wysuwają się sprawy związane z problematyką tożsamościową i ekologiczną⁶. Kwestia utrzymania poczucia wspólnoty lokalnej stanowi dla Niemców żyjących w Polsce priorytetowy problem. Po pierwsze – pełni funkcję czynnika utrzymującego spójność elektoratu, po drugie – umożliwia utrzymanie struktur administracyjnych, służących realizacji interesów wspólnoty. Wspomniana wcześniej spójność wśród mniejszości niemieckiej w Polsce została w ostatnich latach zakłócona wzmożoną aktywnością Ruchu Autonomii Śląska (RAS). Koncentrujący się na radykalnym programie Ruch stał się polityczną alternatywą dla wielu obywateli polskich, związanych z poczuciem śląskiej tożsamości narodowej. Polacy głosujący do tej pory na Komitet Mniejszości Niemieckiej uzyskali pewnego rodzaju wybór, jeśli chodzi o realizację swoich preferencji politycznych i społecznych, co w szerszej perspektywie przekłada się na obniżenie wyników wyborczych osiągniętych przez KWW MN: „W przypadku wyborów parlamentarnych KWW Mniejszość Niemiecka odnotowuje systematyczny spadek ilości głosów oddawanych na kandydatów znajdujących się na jego listach. Do wyborów z roku 2011 spadek był dość widoczny. W roku 2015 KWW Mniejszość Niemiecka odnotowała również spadek ilości głosów,

⁵ Program wyborczy Komitetu Wyborczego Wyborców Mniejszość Niemiecka z 24 VIII 2015 r., http://www.mniejszoscniemiecka.eu/wp-content/uploads/2015/08/Program_wyborczy_2015.pdf (dostęp: 18 XII 2017).

⁶ *Ibidem*.

ale bardzo nieznaczny w porównaniu do lat poprzednich – w wyborach parlamentarnych w roku 2011 na KWW Mniejszość Niemiecka oddano łącznie 28 014 głosów, a w 2015 roku – 27 530⁷.

Działalność i postulaty RAŚ nie są dobrze przyjmowane wśród polskiej opinii publicznej i kolejnych ekip rządzących. Największe kontrowersje budzą kwestie związane z planami secesji części terytorium państwa, podważając tym samym zasadę integralności terytorialnej. W szerszej świadomości społecznej rozgraniczenie między „ślaskością” a „niemieckością” jest bardzo słabe⁸. Ekspozycja przez prawicowe środowiska polityczna rezerwa zaufania wobec „opcji niemieckiej” jest jednym z czynników dywersyfikujących podejście Polaków do mniejszości niemieckiej. Radykalne stanowisko działaczy RAŚ wpływa na kształt przekazu medialnego, jakie główne kanały komunikacji dystrybuują szerszym grupom społecznym. Pejoratywny wizerunek Ruchu automatycznie przekłada się także na złą recepcję społeczną środowisk mniejszości niemieckiej, co znajduje swoje odzwierciedlenie w komentarzach polityków i działaczy społecznych, którzy postrzegają współpracę mniejszości z ośrodkami władzy w RFN w kategoriach zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego dla funkcjonowania Polski⁹.

NIEMIECKIE PARTIE POLITYCZNE WOBEC PROBLEMATYKI MNIJSZOŚCI NIEMIECKIEJ W POLSCE

Interesującym aspektem, który również wymaga omówienia, jest miejsce mniejszości niemieckiej w programach głównych niemieckich partii politycznych. Zainteresowanie niemieckich polityków problemami wspólnot mniejszościowych stanowi ważny element kształtowania związku członków mniejszości z krajem pochodzenia. To swoiste „wsparcie z zewnątrz” pomimo licznych kontrowersji, szeroko komentowanych przez polskie media, stanowi często kluczowe źródło pomocy (przede wszystkim finansowej), jeśli chodzi o alternatywne źródła pozyskiwania pomocy w różnych formach na rzecz mniejszości.

⁷ *Udział w wyborach parlamentarnych*, witryna Towarzystwa Społeczno-Kulturowego Niemców na Śląsku Opolskim, <http://skgd.pl/dzialalnosc-polityczno-spoleczna/aktywnosc-polityczna/wybo-ry-parlamentarne-mniejszosc-niemiecka/> (dostęp: 7 XII 2017).

⁸ M. Omyła-Rudzka, *Tożsamość narodowa i przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych*, Warszawa 2015, s. 2–3.

⁹ M. Rol, *Narasta konflikt liderów RAŚ i Mniejszości Niemieckiej. „Wąskie grono wyborców, którzy w dodatku między sobą się przenikają”*, <https://wpolityce.pl/polityka/116640-narasta-konflikt-liderow-ras-i-mniejszosci-niemieckiej-waskie-grono-wyborcow-ktorzy-w-dodatku-miedzy-soba-sie-przenikaja> (dostęp: 28 I 2018). i *Mniejszość Niemiecka w sojuszu z RAŚ. Zapropnowała separatystom miejsca na swoich listach do Sejmu*, 8 VII 2015, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/258648-mniejszosc-niemiecka-w-sojuszu-z-ras-zapropnowala-separatystom-miejsca-na-swoich-listach-do-sejmu> (dostęp: 28 I 2018).

W celu precyzyjnej analizy zagadnienia konieczne jest posłużenie się informacjami pozyskanymi bezpośrednio od czołowych niemieckich partii politycznych. Niezwykle pomocne będzie zapytanie wystosowane przez Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce do największych partii, startujących w wyborach parlamentarnych w Niemczech jesienią 2017 r.¹⁰ Pytania skierowano do siedmiu najważniejszych niemieckich partii politycznych (AfD, CDU, CSU, FDP, *Die Linke*, SPD oraz Zielonych). Interesujące jest uwzględnienie na liście radykalnej AfD, co przynajmniej w pewnej części tłumaczyć można ogromnym zainteresowaniem tym ugrupowaniem ze strony mediów oraz obawami ze strony społeczności niemieckich żyjących poza granicami kraju. Celem zapytania stało się nie tylko wysondowanie i ocena poglądów głównych aktorów niemieckiej sceny politycznej wobec środowiska mniejszości, ale i przekazanie ich stanowiska Niemcom mieszkającym na stałe w Polsce¹¹. W przypadku uzyskania odpowiedzi Związek mógłby stać się medium, które poprzez kolportowanie istotnych informacji wpływa na wzrost świadomości politycznej wśród przedstawicieli mniejszości. Analiza uzyskanych wiadomości zwrotnych, przesłanych przez niemieckie partie polityczne, skłania do wniosku, że korespondencja między niemieckimi partiami a członkami mniejszości znalazła swoje odzwierciedlenie w ukształtowaniu wizerunku partii w oczach społeczności mniejszościowej. Jak odnotowano na oficjalnym portalu Związku: „Celem było poznanie miejsca spraw mniejszości niemieckiej w Polsce w planowaniu politycznym poszczególnych ugrupowań”¹². Sygnalizowany powyżej walor poznawczy miał dla organizacji mniejszości duże znaczenie także w kontekście administracyjnym, pozwalał bowiem przygotować się na ewentualne zmiany w priorytetach niemieckiej polityki zagranicznej i z odpowiednim wyprzedzeniem podjąć stosowne działania.

Oficjalna treść zapytania ze strony mniejszości brzmiała następująco: „Jaki priorytet w Państwa planowaniu politycznym mają sprawy mniejszości niemieckich w Europie Środkowej i Wschodniej, a szczególnie sprawy mniejszości niemieckiej w Polsce? Czy zamierzacie Państwo uczynić te zagadnienia jednym z punktów programu wyborczego na wybory do Bundestagu w roku 2017? Jeżeli tak, to w jakim zakresie?”¹³.

¹⁰ Ł. Malkusz, *FDP: Popieramy zaangażowaną i konstruktywną pracę mniejszości niemieckiej w Polsce*, <http://vdg.pl/pl/article/4452-fdp-popieramy-zaangazowana-i-konstruktywna-pracemniejszosci-niemieckiej-w-polsce> (dostęp: 27 I 2018).

¹¹ *Mniejszość w programie wyborczym*, 14 VIII 2017, <http://wochenblatt.pl/mniejszosc-w-programie-wyborczym-minderheit-im-wahlprogramm/> (dostęp: 10 XII 2017).

¹² Ł. Malkusz, *CDU/CSU: Sprawy mniejszości niemieckich są dla nas od dziesięcioleci szczególnym zagadnieniem politycznym*, 23 VIII 2017, <http://vdg.pl/pl/article/4452-fdp-popieramy-zaangazowana-i-konstruktywna-pracemniejszosci-niemieckiej-w-polsce> (dostęp: 14 XII 2017).

¹³ *Ibidem*.

Charakter tak sformułowanych pytań miał również pewne znaczenie w kontekście nie tylko wizerunku poszczególnych partii politycznych, ale i preferencji wyborczych tych członków mniejszości, którzy dzięki podwójnemu obywatelstwu uzyskali możliwość głosowania korespondencyjnego w niemieckich wyborach parlamentarnych. Do lipca 2017 r. otrzymano trzy wiadomości zwrotne dotyczące skierowanego przez Związek zapytania, wystosowane przez CDU-CSU, FDP oraz Zielonych.

Najbardziej obszerną odpowiedź otrzymano ze strony CDU-CSU, a jej esencję można znaleźć już w pierwszych zdaniach oświadczenia: „Jako że program rządowy CDU i CSU nie został jeszcze wypracowany, nie możemy w danym momencie odpowiedzieć na Państwa pytania w pełnym zakresie. Jedno jest jednak dla nas pewne: Sprawy wysiedlonych, wypędzonych oraz mniejszości niemieckich są dla nas od dziesięcioleci szczególnie ważnym zagadnieniem politycznym”¹⁴.

Brak konkretnych sformułowań był jedną z bardziej widocznych cech analizowanego oświadczenia. Poruszając się nadal w sferze ogólników, CDU-CSU deklarowały zainteresowanie żywotnymi interesami przedstawicieli mniejszości niemieckiej w krajach wschodniej Europy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w przytoczonej wypowiedzi następuje specyficzne zespolenie pojęć „wypędzonych” i przedstawicieli mniejszości niemieckiej. Społeczności niemieckie żyjące poza granicami kraju traktowane są przez polityków chadeckich jako forma „łącznika z zamieszkującymi Republikę Federalną Niemiec wypędzonymi i wysiedlonymi”¹⁵. Ten synkretyzm obu pojęć pełni funkcję pobudzającą resentymenty związane z przywiązaniem do małej ojczyzny i mitem niemieckich kresów wschodnich. Z polskiego punktu widzenia zabieg taki postrzegany może być dwuznacznie – wizerunek „wypędzonych” wśród polskiej opinii publicznej jest wyraźnie negatywny, co w dużym stopniu jest wypadkową działania Związku Wypędzonych z Eriką Steinbach na czele¹⁶. W tym aspekcie tożsamości zbiorowej Polacy są z reguły mocno uprzedzeni, a swobodne i zamienne operowanie pojęciami mniejszości i wypędzonych przez CDU-CSU nie należy do najtrafniejszych politycznie decyzji, generuje bowiem w polskim społeczeństwie mocno pejoratywne stereotypy, wiążące się przede wszystkim z niemieckim rewizjonizmem. Problem wizerunkowy jest dla przedstawicieli mniejszości niezwykle istotny – ułatwia nie tylko egzekwowanie przywilejów i praw, ale daje możliwości otrzymania pomocy finansowej od organizacji społecznych i *non profit*. W dalszej części oświadczenia partia wymieniła aktywności, które dotyczyły poprawienia statusu i rozwoju poziomu życia kulturowego przedstawicieli mniejszości:

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. też: Z. Mazur, H. Orłowski, M. Rutkowska, *Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939–1945–1949*, Poznań 2009.

- Utrzymanie obecności języka niemieckiego jako języka ojczystego, przede wszystkim poprzez wspieranie kursów oraz podnoszenie poziomu jednostek oświaty.
- Wsparcie dla programu osiedlania się na terenie RFN przedstawicieli mniejszości niemieckiej.
- Wspieranie aktywności kulturowej i społecznej wypędzonych, znajdujące swoje odzwierciedlenie m.in. w budowie centrum dokumentacyjnego Fundacji Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie w Berlinie.
- Prowadzenie spraw niemieckich społeczności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej przez Pełnomocnika Rządu Federalnego do spraw przesiedlonych oraz mniejszości narodowych.
- Powołanie „grupy wypędzonych, wysiedlonych i mniejszości niemieckich” oraz akcentowanie społecznie świąt i uroczystości państwowych (w tym Dnia Pamięci Ofiar Ucieczki i Wypędzenia).

Aspekt wykorzystania mniejszości jako pewnego rodzaju pomostu w polsko-niemieckim dialogu społeczno-politycznym praktycznie nie został zaakcentowany w analizowanym oświadczeniu. Największy nacisk położony został na eksponowanie memoratywnego kontekstu wspierania mniejszości, głównie w kontekście procesów wewnątrzniemieckich: „(...) sami Niemcy nie mogą ułagodzić tematu ucieczki i wypędzenia, a przedstawiciele pokolenia dotkniętego tymi wydarzeniami powinni mieć szansę zawarcia pokoju ze swoją przeszłością”¹⁷.

Druga z otrzymanych odpowiedzi pochodziła od FDP i była zdecydowanie mniej obszerna pod kątem objętości. Różniła się także retoryką od informacji przysłanych przez CDU-CSU. „Dla nas, wolnych demokratów, ochrona mniejszości ma wysoką wartość. Ma to korzenie w naszym liberalnym obrazie człowieka”¹⁸ – już na samym początku dokumentu FDP jasno manifestowała swoje podstawy światopoglądowe. W dalszej części tekstu pojawiło się przeniesienie ciężaru na kwestie współpracy polsko-niemieckiej, stymulowanej poprzez obecność mniejszości niemieckiej. Sekretarz generalna FDP Nicola Beer odniosła się również do kontrowersyjnych zmian ustrojowych, jakie miały miejsce w Polsce po wyborach parlamentarnych w 2015 r.: „Poza tym popieramy zaangażowaną i konstruktywną współpracę mniejszości niemieckiej w Polsce. Owoce Państwa współpracy z instytucjami polskimi są z naszego punktu widzenia wzorcem dla innych mniejszości narodowych. My, wolni demokraci, uznajemy mniejszość niemiecką w Polsce również za ważny pomost w stosunkach polsko-niemieckich. Z wielkim niepokojem wolni demokraci obserwują proces okrajania i łamania w Polsce fundamentalnych wartości

¹⁷ Ł. Malkusz, *CDU/CSU...*

¹⁸ Ł. Malkusz, *FDP...*

Unii Europejskiej. Mniejszości niemieckiej przypada zatem jako kulturalnemu ambasadorowi szczególna rola – my, wolni demokraci, chcemy ją wesprzeć w jej pełnieniu¹⁹. Kontekst ochrony praw mniejszości przez pryzmat ideologii liberalnej stanowił główną treść analizowanego materiału. Podobnie jak w przypadku CDU-CSU, brakuje tutaj konkretnych zwrotów i pomysłów, dotyczących wspierania mniejszości niemieckiej w Polsce: „Jeżeli chodzi o zagraniczną politykę kulturalną, chcemy dalej wspierać działalność takich organizacji jak Instytut Goethego oraz Instytut do spraw Stosunków Kulturalnych z Zagranicą. Ważną rolę ma przy tym Deutsche Welle. Jednocześnie wspieramy pomysł powołania wspólnego europejskiego instytutu kultury. Zamierzamy sprawdzić możliwość wzmocnienia funkcji Pełnomocnika Rządu Federalnego do spraw wysiedlonych i mniejszości narodowych²⁰”.

Należy w tym miejscu pamiętać również o ograniczonych możliwościach politycznych FDP jako ówczesnej partii opozycyjnej, która nie miała aż tak wymiernego wpływu na kreowanie bieżącej niemieckiej polityki zagranicznej.

Trzecia otrzymana przez Związek odpowiedź pochodziła od Sojuszu 90/Zielonych. Co interesujące, z analitycznego punktu widzenia ugrupowanie to już na samym wstępie wyraźnie różnicuje swoje stanowisko ideologiczne względem CDU/CSU, postrzegając problem mniejszości niemieckiej w kategoriach politycznych jako czynnik cementujący proces polsko-niemieckiego pojednania: „Popieramy zarówno krzewienie języka polskiego w Niemczech, jak i wzmacnianie pozycji języka niemieckiego w Polsce. Orędujemy na rzecz rozszerzenia wymiany kulturalno-oświatowej oraz kontynuowania rozrachunku z bolesną wspólną historią Niemców i Polaków. Angażujemy się transgranicznie w ochronę i umacnianie praw mniejszości²¹”. Interesujące jest również poruszenie przez Zielonych ważnej dla przedstawicieli mniejszości kwestii podwójnego obywatelstwa: „Walczymy o różnorodność, otwartość oraz pokojowe współżycie, co w naszym przekonaniu wiąże się z koniecznością zliberalizowania w Niemczech przepisów prawnych dotyczących przynależności państwowej. Chcemy całkowicie znieść arbitralną regulację zmuszającą do dokonania wyboru między dwoma paszportami oraz generalnie opowiadamy się za podwójnym obywatelstwem²²”.

Pomimo próby poruszenia jak największej liczby zagadnień mogących być istotnymi dla przedstawicieli mniejszości sformułowania wykorzystywane przez Zielonych w ich odpowiedzi mają charakter bardzo ogólnikowy, nie odnosząc się do precyzyjnych planów politycznych ani koncepcji ich ewentualnej realizacji. Zarzut ten jest jednak wspólny dla wszystkich odpowiedzi

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Udział w wyborach parlamentarnych...*

²² *Ibidem.*

udzielonych przez wymienione w artykule partie. Dowodzi to faktu, że problem wsparcia mniejszości niemieckiej nie stanowił istotnego punktu programów wyborczych niemieckich stronnictw politycznych w przededniu wyborów parlamentarnych w 2017 r.

Stosunkowo mała liczba odpowiedzi na skierowane przez Związek zapytanie potwierdziła, że wolę do utrzymywania kontaktów z przedstawicielami społeczności niemieckich poza granicami kraju wykazują przede wszystkim partie z długim stażem w niemieckim systemie partyjnym. W pewnym sensie obrazuje to też preferencje polityczne wśród członków mniejszości niemieckiej w Polsce, przywiązanych do ugrupowań politycznego centrum, funkcjonujących od dekad.

MNIEJSZOŚĆ NIEMIECKA W POLSCE WOBEC UGRUPOWAŃ POLITYCZNYCH W RFN

Problem oceny preferencji politycznych wśród Niemców mieszkających w Polsce stanowi pewnego rodzaju metodologiczne wyzwanie dla badaczy niniejszej problematyki. Sposób kształtowania wizerunku poszczególnych partii politycznych jest wypadkową wielu czynników, na które składają się elementy związane z kreowaniem liderów politycznych, akcentowaniem najważniejszych (w tym także pod kątem populistycznym) elementów programowych oraz kampanią medialną, która niejednokrotnie poprzez swój masowy charakter ma szansę dotrzeć do maksymalnie szerokiego grona odbiorców. Jedną z bardziej interesujących form weryfikacji preferencji politycznych mniejszości niemieckiej będzie odniesienie się do wyników polskich wyborów parlamentarnych z 2015 r. Specyfika regionalnej sceny politycznej województwa opolskiego wyróżnia się na tle ogólnokrajowym przede wszystkim obecnością lokalnego komitetu wyborczego, reprezentującego interesy mniejszości narodowej. Analiza zwycięstw w poszczególnych gminach Opolszczyzny wykazała zwycięstwo KWW MN w aż 17 z nich. Podobny wynik, oscylujący wokół wygranej w kilkunastu gminach, osiągnęła Platforma Obywatelska. Rezultaty obu wspomnianych powyżej komitetów wyborczych były dalece lepsze niż Prawa i Sprawiedliwości, które w skali całego kraju osiągnęło zdecydowane zwycięstwo, przekraczając 37-procentowy słupek poparcia. Oddaje to w plastyczny sposób preferencje polityczne i światopoglądowe wśród przedstawicieli mniejszości niemieckiej. Centroliberalny profil polityczny Platformy Obywatelskiej gwarantował mniejszości niemieckiej tolerancyjną politykę w stosunku do ochrony języka, dóbr kultury i miejsc pamięci. Wiązało się to przede wszystkim z charakterem polityki wewnętrznej prowadzonej przez ówczesną ekipę rządzącą oraz utrzymujący się pewnego rodzaju boom na renesans kultur lokalnych, stymulowany unijnymi subwencjami i programami. Dodatkowo PO stanowiła dla działa-

czy Mniejszości Niemieckiej potencjalnie najbardziej stabilnego i zbliżonego światopoglądowo partnera politycznego, co odgrywało dużą rolę dla regionu, szczególnie na szczęblu sejmiku wojewódzkiego.

Orientacja polityczna Platformy Obywatelskiej znajduje również swoje odzwierciedlenie w przynależności do Europejskiego Forum Ludowego (EFL), zrzeszającego europejskie partie o profilu konserwatywno-liberalnym i chrześcijańsko-demokratycznym. Jednymi z najbardziej reprezentatywnych członków EFL są CDU i CSU, co ukazuje kolejną analogię, jeśli chodzi o podstawy programowe partii kanclerz A. Merkel i PO. Rządy premiera Donalda Tuska (2007–2014) to czas ocieplenia w stosunkach polsko-niemieckich i intensyfikacji działań służących poprawie wzajemnego postrzegania się przez oba narody. Postępujący równoległe proces rozwoju zainteresowania tożsamością lokalną spowodował, że to właśnie konserwatywno-liberalne środowiska polityczne stały się dla przedstawicieli mniejszości odzwierciedleniem ich preferencji politycznych. Przeprowadzona na potrzeby niniejszych badań przez Autora rozmowa z rzecznik prasowym Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku, Joanną Hassą, potwierdziła przywiązanie środowiska mniejszości do CDU-CSU. Wynika to przede wszystkim ze stabilnej podstawy programowej oraz doświadczeń często osobistych, np. związanych z migracjami zarobkowymi w latach 80. Największe ich nasilenie przypadło właśnie na okres rządów CDU-CSU po 1983 r. Tak zwane „wyjazdy na pochodzenie” do dziś stanowią bardzo żywy i plastyczny element tożsamości lokalnej. Dawały one szansę nie tylko na poprawę materialnych warunków bytowych, ale i na zbliżenie z kulturą niemiecką i zapoznanie się z realiami politycznymi w okresie odwilży lat 80. Na kadencję kanclerza Helmuta Kohla przypadają również wydarzenia o kolosalnym znaczeniu politycznym i tożsamościowym nie tylko dla samych Niemców – upadek Muru Berlińskiego i proces zjednoczenia. Wszystkie zmiany, które bezpośrednio wpłynęły także i na poprawę sytuacji społecznej mniejszości niemieckiej w Polsce²³, ułatwiły nie tylko emancypację polityczną i kulturową w RP, ale i pogłębienie kontaktów z członkami rodzin mieszkającymi na stałe w RFN. Proces ten uległ dalszej intensyfikacji wraz z rozwojem procesu integracji europejskiej oraz inicjatywami związanymi z polsko-niemieckim pojednaniem.

Rozmowy zarówno z organizacjami mniejszościowymi, jak i ludnością autochtoniczną również wskazują, że niemieckim ugrupowaniem politycznym posiadającym najlepszy wizerunek w oczach Niemców żyjących w Polsce jest koalicja CDU-CSU. Podczas trwających wiele miesięcy dyskusji społecznych związanych z reformą granic miasta Opola poprzez włączenie w jego obszar

²³ Mowa tu zwłaszcza o zapisach artykułów 20–22 *Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisanym w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., DzU z 1992 r., nr 14, poz. 56.

podmiejskich wsi, charakteryzujących się dużą społecznością niemieckojęzyczną: „(...) kanclerz Angela Merkel zaskoczyła rozmówców. Przedstawiciele mniejszości niemieckiej planowali przedstawić swoje zastrzeżenia dotyczące okoliczności powiększenia Opola. Nie przypuszczali jednak, że Angela Merkel sama poruszy ten temat. Kwestia praw mniejszości niemieckiej pojawiła się nie tylko na spotkaniu w ambasadzie Republiki Federalnej Niemiec. Była też jednym z wątków rozmów z premier Beatą Szydło. Na oficjalnej konferencji kanclerz Niemiec i premier polskiego rządu tylko wspomniano o tym wątku rozmów. Ale więcej na ten temat mówią przedstawiciele mniejszości niemieckiej”²⁴.

Zaangażowanie kanclerz Niemiec zostało przez część polskich środowisk politycznych odebrane jako próba wykorzystania problemów mniejszości w celu ingerowania w sytuację wewnętrzną Polski. Problem ten w mediach szczególnie silnie akcentował poseł Prawa i Sprawiedliwości Patryk Jaki, zaznaczając również udział Platformy Obywatelskiej: „PO oficjalnie przyznała, że w ambasadzie Niemiec rozmawiała dziś o interesach mniejszości niemieckiej w Dobrzenu. Ktoś zapomniał, czyjego interesu ma bronić?!”²⁵. Komentarz posła P. Jakiego wpisuje się w trend antyniemiecki, silnie akcentowany w polskiej polityce historycznej po 2015 r.

Niemniej jednak przedstawiciele mniejszości nie rezygnowali ze swojej aktywności społeczno-politycznej, licząc na wypracowanie wspólnego stanowiska z rządem PiS. „Przewodniczący TSKN (Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim, przewodniczącym organizacji jest Rafał Bartek) wylicza, że MN (Mniejszość Niemiecka) chodzi m.in. o poprawę jakości szkolnictwa dwujęzycznego oraz bazującego na języku niemieckim jako języku mniejszości. Zaznacza, że równie istotną kwestią jest rzetelna naukowa analiza bytności mniejszości niemieckiej na obecnym terenie Polski, która pozwoli społeczeństwu szerzej zapoznać się ze specyfiką tej mniejszości. Dokumenty w tej sprawie podpisałyśmy z rządem PO-PSL jeszcze w 2011 roku, jednak od tego czasu nie kwapiono się do realizacji tych ustaleń. W tej sytuacji, widząc, jak rząd PiS potrafi sprawnie działać na różnych polach, liczymy na wsparcie gabinetu premier Beaty Szydło w tej kwestii – stwierdza Rafał Bartek”²⁶.

Interesującym punktem analizy jest sposób postrzegania innych ugrupowań politycznych przez społeczność mniejszości niemieckiej w Polsce. Stosunkowo niską popularnością cieszą się partie o profilu lewicowym, co wy-

²⁴ M.J. Cieśla, „Szok! Angela Merkel: Opole? Znam problem”, 2 VIII 2017, <https://silesion.pl/angela-merkel-w-sprawie-wielkiego-opola-07-02-2017> (dostęp: 14 XI 2017).

²⁵ Wpis na oficjalnym koncie P. Jakiego na Twitterze (dostęp: 8 II 2017).

²⁶ P. Guzik, *Większe Opole. Kanclerz Angela Merkel pytała o zmianę granic miasta*, 8 II 2017, <http://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,21346153,wieksze-opole-kanclerz-angela-merkel-pytala-o-zmiane-granic.html> (dostęp: 27 I 2018).

ka z negatywnych doświadczeń historycznych Niemców w Polsce w okresie trwania ustroju socjalistycznego – represji za stosowanie niemieckiego jako języka ojczystego czy polityki tzw. „odniemczania”. Wizerunek lewicy w oczach mniejszości niemieckiej poprawił się w latach 70. dzięki Willy’emu Brandtowi, niemniej jednak świadomość efektów tak zwanej „polityki wschodniej”²⁷ wśród mniej wykształconych grup społecznych pozostaje słabo znana. Z drugiej strony partie radykalne, takie jak AfD, stanowią dla przedstawicieli mniejszości niemieckiej raczej przedmiot strachu niż zainteresowania. Nacjonalistyczny kurs, proponowany w programie tej partii, budzi obawy wśród Niemców żyjących w Polsce przede wszystkim w odniesieniu do utrudnienia możliwości swobodnego przekraczania granicy i wsparcia finansowego płynącego ze środków krajowych i unijnych.

PODSUMOWANIE

Jednoznaczna próba oceny preferencji politycznych i sposobu postrzegania partii politycznych działających obecnie w RFN przez mniejszość niemiecką w Polsce jest trudnym zadaniem. Niemniej jednak odniesienie się do konkretnych aspektów funkcjonowania tej społeczności możliwe było dzięki przeprowadzeniu badań terenowych, wywiadów oraz analizy źródeł i skonstruowanie na ich podstawie wniosków. Aspekt związany z kulturą i kultywowaniem pamięci, realizowaniem żywotnych interesów wspólnoty oraz aspiracje polityczne, w połączeniu z konkretnymi cechami światopoglądu społeczności, pozwala lepiej zrozumieć różnorodne uwarunkowania, w jakich w polskiej przestrzeni publicznej funkcjonuje mniejszość niemiecka. Wizerunek polskich ugrupowań politycznych znajduje swoje odzwierciedlenie także w sposobie postrzegania niemieckich partii, szczególnie przed wyborami z 2017 r. Żyjący w Polsce Niemcy w dużym stopniu przywiązani są do ideologii konserwatywno-liberalnej, stroniąc zarówno od radykalnych ugrupowań o charakterze lewicowym, jak i prawicowym. Ekstremizmy dla opisywanej wspólnoty oznaczają przede wszystkim ryzyko ograniczania praw i swobód, które wynikają zarówno z ustawodawstwa krajowego, jak i regulacji o charakterze międzynarodowym. Specyfika wizerunku zarówno polskich, jak i niemieckich ugrupowań politycznych w oczach przedstawicieli mniejszości jest interesującym zjawiskiem, które na bieżąco wzbogacane jest nowymi materiałami badawczymi. Synkretyzm zagadnień, które wpływają na charakter opisywanego obszaru badań, jest interesujący nie tylko dla politologów, ale i socjologów czy historyków.

²⁷ Zob. też: K. Gelles, *Niemiecka polityka wschodnia*, Wrocław 2007; P. Merseburger, *Willy Brandt 1913–1992. Wizjoner i realista*, Poznań 2011.

STRESZCZENIE

Problem funkcjonowania mniejszości niemieckiej w życiu politycznym i społecznym stanowi jedną z ciekawszych kwestii we współczesnej historii Polski. Transformacja systemowa i wynikająca z niej emancypacja mniejszości na scenie politycznej budzą również kolejne, intrygujące pytanie – jakie czynniki wpływają na kształtowanie się wizerunku niemieckich i polskich ugrupowań politycznych w oczach społeczności niemieckiej w Polsce? Na kształt tego zjawiska wpływa wiele czynników, wśród nich można wyróżnić choćby uwarunkowania historyczne, społeczne czy tożsamościowe. Mniejszość niemiecka w Polsce oscyluje światopoglądowo wokół konserwatywnego liberalizmu, co stanowi jej główny punkt odniesienia, jeśli chodzi o odbiór poszczególnych partii politycznych. Niemniej jednak, pomimo dość rozbudowanych kontaktów przedstawicieli mniejszości z organami politycznymi w RFN, problem Niemców w Polsce nie zajmuje zbyt wiele miejsca w programach wiodących niemieckich ugrupowań politycznych.

SUMMARY

The German minority in Poland towards political parties in Germany. An analysis of the problem based on selected aspects. The problem of German minority in political and social life is one of the most interesting issues in contemporary Polish history. Systemic transformation and the resulting emancipation of minorities in the political arena also arouse another, intriguing question – what factors influence the shaping of the image of German and Polish political groups in the eyes of the German community in Poland? Many factors influence the shape of this phenomenon, among them, historical, social and identity determinants can be distinguished. Worldview of German minority in Poland oscillates around conservative liberalism, which is main point of reference when it comes to the objection of individual political parties. Nevertheless, despite the relatively extensive contacts of representatives of minorities with political bodies in West Germany, the problem of Germans in Poland does not take up too much space in the programs of leading German political groups.

Słowa kluczowe: mniejszość niemiecka, Niemcy, partie polityczne, tożsamość, wybory, wizerunek.

Key words: German minority, Germans, political parties, identity, elections, image.

BIOGRAMY AUTORÓW

Agnieszka Bielawska – doktor nauk politycznych, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Stypendystka Kontaktstipendium des DAAD oraz Uniwersytetu Poczdamskiego. Zajmuje się niemiecką chadecją, stosunkami polsko-niemieckimi, jak również religiami w Europie i na Bliskim Wschodzie. Autorka licznych artykułów dotyczących tej problematyki. Kontakt: agnieszka.bielawska@amu.edu.pl

Joanna Ciesielska-Klikowska – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Studiów Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego, politolog i niemcoznawca. Zajmuje się m.in. relacjami niemiecko-francuskimi, znaczeniem RFN w stosunkach międzynarodowych, niemiecką polityką zagraniczną. Aktualne tematy badawcze dotyczą relacji niemiecko-chińskich oraz niemieckiego postrzegania chińskiej aktywności w Europie. Współpracuje z Otto-von-Guericke-Universität w Magdeburgu oraz Universität des Saarlandes. Kontakt: joanna_ciesielska@uni.lodz.pl

Bogdan Koszel – profesor zwyczajny doktor habilitowany, politolog, historyk. Kierownik Zakładu Badań Niemcoznawczych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Redaktor naczelny „Rocznika Integracji Europejskiej”. Kontakt: Bogdan.Koszel@amu.edu.pl

Mariusz Kozerski – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, politolog, niemcoznawca, adiunkt w Zakładzie Badań Niemcoznawczych Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania badawcze: niemiecki system polityczny i partyjny, niemieckie kraje związkowe (ze szczególnym uwzględnieniem Bawarii), federalizm niemiecki, historia Niemiec powojennych oraz kariery polityczne w Niemczech. Współpracuje z Uniwersytetem w Bochum oraz z Uniwersytetem Technicznym w Dreźnie. Autor monografii: *Polityka europejska Bawarii na przełomie XX i XXI wieku* (Wrocław 2007) oraz *Reorganizacja obszaru związkowego RFN w dyskursie politycznym lat 1948/1948–1990* (Wrocław 2015). Laureat Nagrody Naukowej Leopoldina 2016. Kontakt: mariusz.kozerski@uwr.edu.pl

Aleksandra Kruk – politolog. Ukończyła studia doktoranckie w Zakładzie Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Pracowała w Wyższej Szkole Stosunków Międzynarodowych, obecnie pracuje w Instytucie Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego. Obszary badawcze: biografie polityczne, polityka wewnętrzna i zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec. Kontakt: A.Kruk@ip.uz.zgora.pl

Piotr Kubiak – doktor nauk humanistycznych, niemcoznawca, historyk. Pracownik pionu badawczo-analitycznego w Instytucie Zachodnim w Poznaniu, kierownik zespołu *Niemcy – państwo, społeczeństwo, gospodarka*. Absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, studiował także w Hanowerze i Fryburgu Bryzgowijskim. Zainteresowania badawcze: dzieje Niemiec po 1871 roku, ewolucja niemieckiego systemu partyjnego, historia niemieckich partii liberalnych, stosunki polsko-niemieckie po 1945 roku. W 2014 roku opublikował monografię pt. *System partyjny i partie polityczne zjednoczonych Niemiec (1990–2013)*. Kontakt: kubiak@iz.poznan.pl

Beata Molo – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, zatrudniona na stanowisku profesora nadzwyczajnego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Jej badania koncentrują się na polityce energetycznej współczesnych Niemiec, polityce energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej, uwarunkowaniach bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego. Kontakt: beata.molo@interia.pl

Joanna Trajman – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Badań Niemcoznawczych Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego; zainteresowania badawcze koncentrują się wokół polityki kobiecej niemieckich partii politycznych. Kontakt: joanna.trajman@uwr.edu.pl

Jakub Wieszcza – magister, doktorant na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego w Zakładzie Badań Niemcoznawczych. Zainteresowania badawcze obejmują: procesy tożsamościowe i memoratywne w Niemczech, mniejszość niemiecką, determinanty współczesnej tożsamości narodowej. Pod kierunkiem profesora UW, dr. hab. Tadeusza Lebiody przygotowuje rozprawę doktorską pt. *Militaryzm a kształt niemieckiej tożsamości narodowej po 1990 r.* Kontakt: jakub.wieszcza@o2.pl

Helena Wyligała – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu. Stypendystka GFPS, programu Erasmus, Instytutu

Francusko-Niemieckiego w Ludwigsburgu oraz Centre Marc Bloch w Berlinie. Autorka książki i serii artykułów poświęconych Trójkątowi Weimarskiemu. W latach 2011–2013 realizowała projekt MNiSW/NCN na temat ekologizacji polityki zagranicznej RFN. Aktualne zainteresowania badawcze dotyczą przemian niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, międzynarodowej ochrony środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego i adaptacji do zmian klimatu, bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Kontakt: helena.wyligala@dsw.edu.pl

