

Erhard Cziomer

prof. zw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**IMPLIKACJE WYBORÓW FEDERALNYCH
Z 24 WRZEŚNIA 2017 ROKU I MASOWEGO NAPŁYWU
NIELEGALNYCH UCHODźCÓW
DLA PRZEMIAN WEWNĘTRZNYCH ORAZ ROLI NIEMIEC
W UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne przedstawienie potencjalnych implikacji nadchodzących wyborów do Parlamentu Związkowego (Bundestagu) 24 września 2017 r. dla zmiany układu sił wewnątrzpolitycznych oraz roli Niemiec w Unii Europejskiej. Założone ramy artykułu pozwalają autorowi jedynie na zasygnalizowanie trzech problemów merytorycznych, częściowo o charakterze prognostycznym, obejmują one:

- główne tendencje zmian wewnątrzpolitycznych w Niemczech;
- implikacje masowego napływu uchodźców do Niemiec dla strategii kanclerz Angeli Merkel w dążeniu do utrzymania władzy;
- następstwa przemian wewnątrzpolitycznych dla roli Niemiec w UE.

Przy przygotowaniu artykułu autor wykorzystał zarówno nowsze pozycje naukowej literatury niemieckiej¹ i polskiej², własne analizy polityki zagranicznej

¹ *Deutschlands neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, hrsg. von W. Ischinger, D. Messner, München 2017 (zawiera obszerną bibliografię).

² A. Barabasz, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej. Problemy i wyzwania*, Poznań 2016 oraz *Polskie elity polityczne wobec stosunków*

i bezpieczeństwa Niemiec³ oraz wnioski z bieżące obserwacje uczestniczące mediów niemieckich⁴.

Problematyka poruszana w niniejszym artykule wiąże się z projektem badawczym na temat nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec⁵.

Główne tendencje zmian wewnątrzpolitycznych w Niemczech

Zjednoczone w 1990 r. Niemcy są stosownie do znowelizowanej Ustawy Zasadniczej (UZ) RFN z 1949 r. socjalnym państwem prawnym o ustroju federalnym. W ramach federacji działa 16 krajów związkowych. Pierwszoplanowe znaczenie dla funkcjonowania niemieckiego systemu politycznego mają wyniki wyborów do Bundestagu oraz związana z tym ewolucja systemu partyjnego. Elementy powyższe są ściśle powiązane, ponieważ partie polityczne są istotnym czynnikiem kształtowania woli politycznej społeczeństwa, które biorąc udział w wyborach na szczeblu federalnym i krajowym ma wpływ na kształtowanie korzystnych dla siebie większości parlamentarnych w pierwszej izbie parlamentarnej – Bundestagu⁶. W zależności od liczby zdobytych mandatów, partie współrządzące w poszczególnych krajach związkowych, delegują stosowną liczbę deputowanych do drugiej izby parlamentarnej – Bundesratu⁷. Wyniki wyborów do Bundestagu ilustrują tabele 1–3.

Z tabeli nr 1 wynika, że istotne znaczenie w układzie sił politycznych w pierwszym okresie po zjednoczeniu Niemiec w latach 1990–1998 miała koalicja chadecko-liberalna – CDU/CSU/FDP, która miała większość w Bundestagu.

z Niemcami w ramach Unii Europejskiej, red. K. Malinowski, Poznań 2017 (obie pozycje zawierają bibliografię ważniejszych pozycji polskich i zagranicznych na temat roli Niemiec w UE).

³ Zob. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa oraz integracji europejskiej*, Warszawa 2010; idem, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro*, Kraków 2013; idem, *Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Niemiec na przykładzie roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie strefy euro w latach 2010–2013*, [w:] *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych*, red. M. Pietraś, H. Dumala, B. Surmacz, A.W. Ziętek, Lublin 2014, s. 271–286.

⁴ Zob. szerzej E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy badań i praktyki politycznej w XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1 (XIII), s. 21–48.

⁵ Por. E. Cziomer, *Wyzwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych UE po 2007 roku*. Projekt indywidualny nr 00285/2015/KJ, realizowany w latach 2015–2017 w ramach porozumienia Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie z Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie.

⁶ Wejście do Bundestagu wymaga przekroczenia przez poszczególne partie klauzuli zaporowej 5% wyborców lub zdobycie dwóch bezpośrednich mandatów w skali federalnej.

⁷ Por. E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006, s. 323–379.

Do partii opozycyjnych należały – socjaldemokracja (SPD), Partia Zielonych oraz postkomunistyczna Partia Demokratycznego Socjalizmu (PDS), która dopiero w 2005 r. przekształciła się w Partię Lewicową. Natomiast w latach 1998–2005 władzę na szczeblu federalnym przejęła koalicja socjaldemokratyczno-zielona, a do opozycji przeszły CDU/CSU i Partia Lewicowa (tabela 2). W przedterminowych wyborach do Bundestagu w 2005 r. nieznaczną większość głosów zdobyła – CDU/CSU na czele z Angelą Merkel. Jednak z racji tak małej przewagi główna partia rządząca, została zmuszona najpierw do utworzenia – Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/SPD, a po wyborach 2009 r. – ponownie koalicji chadecko-liberalnej – CDU/CSU/FDP i kolejny raz powrócić do koalicji z FDP. W wyborach w 2013 r. CDU/CSU z 41,5% głosami wyborców uzyskuje przewagę nad SPD – 25,7% głosów, ale liberałowie nie przekroczyli 5% klauzuli i dlatego kolejny raz rozwiązaniem było utworzenie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (zob. poniżej tabela 3).

Tabela 1. Wyniki wyborów do Bundestagu w latach 1990–1998

Partie \ Rok	1990		1994		1998	
	%	Mandaty	%	Mandaty	%	Mandaty
SPD	33,5	239	36,4	252	38,5	251
CDU/CSU	43,8	319	41,4	294	38,5	248
FDP	11,0	79	7,3	47	7,4	47
Zieloni	3,8	8	6,9	49	8,6	55
PDS	2,4	17	4,4	30	4,0	2

Źródło: *Endgültige amtliche Ergebnisse der Bundestagswahlen 1990–1998*. Hrsg. Der Bundeswahlleiter, www.bundeswahlleiter.de (2.12.2005).

Tabela 2. Wyniki wyborów do Bundestagu w latach 2002–2009

Partie \ Rok	2002		2005		2009	
	%	Mandaty	%	Mandaty	%	Mandaty
SPD	40,9	298	34,2	222	23,0	146
CDU/CSU	35,1	245	35,2	224	33,8	239
FDP	6,7	43	9,8	61	14,6	93
Zieloni	6,2	47	8,6	51	10,7	68
PDS	5,1	36	-	-	-	-
Lewica	-	-	8,7	54	11,9	76

Źródło: Bundestagswahl, 27.09.2009, www.bundeswahlleiter.de.

Tabela 3. Wyniki wyborów do Bundestagu z 22 września 2013 r.

Partie	Liczba głosów	%	Mandaty	% mandatów
Partie chadeckie CDU/CSU razem	18 157 256	41,5%	311	49,4%
Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU)	14 913 921	34,1%	255	40,5%
Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD)	11 247 283	25,7%	193	30,5%
Lewica	3 752 577	8,6%	64	10,2%
Sojusz 90/Zieloni	3 690 314	8,4%	63	10,0%
Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU)	3 243 335	7,4%	56	8,9%
Wolna Partia Demokratyczna (FDP)	2 082 305	4,8%	-	-
Alternatywa dla Niemiec (AfD)	2 052 372	4,7%	-	-
Niemiecka Partia Piracka (Piraci)	958 507	2,2%	-	-
Narodowo-demokratyczna Partia Niemiec (NPD)	560 660	1,3%	-	-
Wolni Wyborcy	422 857	1,0%	-	-
Partia Ochrony Zwierząt	140 251	0,3%	-	-
Ekologiczna Partia Demokratyczna	127 085	0,3%	-	-
Republikanie (REP)	91 660	0,2%	-	-
Partia (Die Partei)	78 357	0,2%	-	-
Niemiecka Partia Rodzin	7451	0,0%	-	-
Inne	333 539	0,6%	-	-
Głosy nieważne	587 178	1,3%	-	-
Razem głosy ważne	43 702 474	100,0%	630	100,0%
Frekwencja 71,5%				

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl vom 22 September 2013*, Bundeswahlleiter, Bundestagswahl 2013, <http://www.bundeswahlleiter.de> (2.11.2013).

Przez blisko 12 lat sprawowania przez CDU/CSU władzy jako głównej partii wspomnianych wyżej koalicji rządzących (2005–2017) na szczeblu federalnym, w niemieckim systemie wielopartyjnym dokonały się znaczne modyfikacje programowo-organizacyjne, z których znaczenie dla rozwiązywania kluczowych problemów rozwoju wewnętrznego i międzynarodowego RFN miały:

- 1) utrzymanie dominującej roli przez dwa wielkie nurty polityczno-ideologiczne – konserwatywnego chadecji, reprezentowanego przez (CDU i CSU) oraz socjaldemokratycznego w ramach SPD, które zachowały potencjalne i realne możliwości przeprowadzenia koalicjom rządzącym na szczeblu federalnym;
- 2) osłabienie nurtu liberalnego, reprezentowanego przez FDP, która traciła stopniowo poparcie społeczne i pierwszy raz w historii RFN nie zdołała w wyborach do Bundestagu 2013 r. przekroczyć 5% klauzuli zaporowej, zachowując jednak swoich przedstawicieli w niektórych parlamentach krajowych i Parlamencie Europejskim (PE);
- 3) ustabilizowanie się pozycji partii Zielonych, którzy w kolejnych wyborach do Bundestagu osiągnęli wyniki w granicach 10% poparcia wyborców.

W wyborach krajowych w Badenii-Wirtembergii w 2016 r. Zieloni jako główna siła polityczna utworzyła nawet koalicję z CDU, która od 1949 r. bez przerwy była tam główną partią rządzącą;

- 4) wzmocnienie nurtu lewicowego po połączeniu wschodnioniemieckiej, postkomunistycznej PDS z zachodnioniemieckimi grupami związkowo-lewicowo-socjaldemokratycznymi w 2007 r. w Lewicę (Die Linke), z poparciem ok. 10% wyborców w wyborach do Bundestagu (2013);
- 5) w toku kryzysu strefy euro po od 2012 doszło do utworzenia w Niemczech prawicowej, ksenofobiczno-nacjonalistycznej oraz populistycznej Alternatywy dla Niemiec (AfD), która w wyborach do Bundestagu w 2013 r. na fali krytyki euro minimalnie nie przekroczyła klauzuli zaporowej 5%. Natomiast w latach 2014–2015 AfD na tle licznych rozłamów wewnętrznych przeszła na pozycje nacjonalistyczno-populistyczne, występując zdecydowanie przeciwko napływowi uchodźców do Niemiec. Po wejściu do niektórych parlamentów krajowych w 2016–2017⁸ AfD ma w 2017 r. realną szansę wejścia do Bundestagu⁹. W Niemczech istnieje dodatkowo sporo mniejszych partii oraz ruchów pozaparlamentarnych od prawicy do lewicy, które pośrednio oddziałują na kształtowanie nastrojów politycznych w skali regionalnej i ogólnoniemieckiej, ale nie mają bezpośrednio wpływu na politykę zagraniczną państwa¹⁰.

Szczegółowe wyniki wyborów do Bundestagu z lat 2005–2013 ilustrują tabele 1–3. Zmieniający się układ sił wewnątrzpolitycznych, doprowadził na szczęblu federalnym do ustanowienia następujących koalicji rządzących:

- Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna CDU/CSU/SPD 2005–2009, dominująca również poza Bawarią na szczęblach krajowych;
- Koalicja chadecko-liberalna CDU/CSU/FDP 2009–2013, która jednak już od 2010/2011 utraciła większość na szczęblach krajowych na rzecz CDU/CSU oraz SPD i Zielonych;
- Koalicja chadecko-socjaldemokratyczna CDU/CSU/SPD od 2013 r., zachowała większość kwalifikowaną w Bundesracie, malejącą jednak stopniowo w ciągu 2016 r. ze względu na konieczność tworzenia przez SPD i CDU na szczęblu krajowym koalicji współrządzących z Zielonymi, Partią Lewicową i FDP. W sumie do końca kwietnia 2017 SPD była główną partią rządzącą w dziewięciu, a CDU/CSU w pięciu krajach związkowych (Zieloni i Lewica kierowały rządami tylko w dwóch krajach: Badenii-Wirtembergii oraz Turynii).

⁸ W tym w Saksonii-Anhalt, Nadrenii-Palatynacie i Badenii-Wirtembergii, Hamburgu, Bremie, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Berlinie, Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie oraz Nadrenii Północnej-Westfalii.

⁹ Por. J. Bender, *Was will die AfD?. Eine Partei verändert Deutschland*, Stuttgart 2017.

¹⁰ Zob. F. Decker, *Handbuch der deutschen Parteien*, 2 Auflage, Wiesbaden 2016.

Ogólnie można stwierdzić, iż w latach 2005–2013 i następnych realny wpływ na kształtowanie niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zachowały CDU/CSU oraz SPD.

W pierwszym kwartale 2017 r. uwidoczniły w toku kampanii wyborczej do Bundestagu nowe tendencje w nastawieniu wyborców do głównych partii politycznych. Polegały one na przejściowym spadku notowań CDU oraz wzroście sympatii ankietowanych do SPD¹¹. Zmiany powyższe nastąpiły głównie ze względu na spadek notowań badań ankietowych kanclerz Merkel w kontekście ciągłych kontrowersji z przewodniczącym CSU - Horstem Seehoferem wokół polityki przyjęcia oraz integracji nielegalnych uchodźców w Niemczech. Pierwszoplanowe znaczenie miał jednak „przejściowy efekt” – Martina Schulza, czyli powrót byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza z Brukseli do polityki w Niemczech pod koniec 2016 r.¹², z którym SPD wiązała duże nadzieje na sukcesy wyborcze. Zastąpił on ze względu na spadek popularności Sigmara Gabriela na stanowisku przewodniczącego SPD. Schulz został wybrany w marcu 2017 r. z ramienia socjaldemokracji kandydatem na kanclerza. Gabriel przejął natomiast funkcję ministra spraw zagranicznych, zachowując równocześnie dotychczasowe stanowisko wicekanclerza w rządzie CDU/CSU/SPD. Zastąpił on dotychczasowego ministra spraw zagranicznych polityka SPD – Franka-Waltera Steinmeiera, który pod koniec stycznia został wybrany przez Zgromadzenie Federalne nowym prezydentem RFN.

Według danych demoskopijnych w kwietniu 2017 r. CDU najpierw wyrównała straty, a następnie stopniowo wyprzedziła SPD w sondażach wyborczych. W okresie powyższym wzrosły również notowania kanclerz Merkel, która po spadku notowań 2015/2016 oraz 2016/2017 od końca kwietnia do końca maja 2017 r. wyprzedzała ponownie sondażach w ankietowych kontrkandydata z SPD Schulza o 6–12%¹³.

Niemiecki system partyjny uległ po 2005 r. stopniowemu rozproszeniu. Następstwem tego była konieczność utworzenie dwukrotnie w latach 2005–2009 oraz 2013–2017 Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/SPD. Tylko bowiem w ten sposób można było utworzyć stabilne, większościowe koalicje rządzące na forum Bundestagu. Konstelacja ta doprowadziła średniofalowo do poważnego osłabienia pozycji SPD jako współkoalicjanta chadecji – CDU/CSU. Wynikało to zarówno z pogorszenia się sytuacji materialnej oraz rozczarowania części sympatyków SPD wśród robotników i części klasy średniej, jak też objęcia jej dawnych wyborców z grup biedniejszych i bezrobotnych postanowieniami Agendy 2010 byłego kanc-

¹¹ Między styczniem a marcem 2017 CDU utraciła w ankietach demoskopijnych 7,5% poparcia w stosunku do wyniku wyborów do Bundestagu w 2013 r. (41,5%), a SPD zyskała 6,8% głosów w stosunku do wyborów do Bundestagu w 2013 (25,7%).

¹² M. Kopeinig, *Martin Schulz – vom Buchhändler zum Mann für Europa: Die Biografie*, Wien 2016].

¹³ Zob. *Die SPD bei der Bundestagswahl 2017: Wahlprogramm und Kandidaten*, <https://bundestagswahl-2017.com/spd> [dostęp: 11.07.2017].

lerza SPD Gerharda Schroedera z 2003/2004. Ograniczały one wprowadzić skutecznie bezrobocie, ale znacznie redukowały wysokość zasiłków i pomocy społecznej w Niemczech dla warstw biedniejszych, przekształcając część dotychczasowych wyborców oraz klientelę socjaldemokracji w trwały prekariat. Kierownictwo SPD od 2005 r. nie mogło się ani odciąć od Agendy 2010, ani odzyskać zaufania i poparcia swego dawnego elektoratu¹⁴.

CDU i osobiście kanclerz Merkel jako szef rządu federalnego realizowała konsekwentnie założenia Agendy 2010 Schroedera i obniżyła bezrobocie w RFN latach 2005–2015 z 5 mln do 3 mln osób. Równocześnie jako kanclerz federalny często gościła w mediach, utrwalając swoją popularność w Niemczech oraz poza ich granicami dzięki wizytom międzynarodowym i regularnym kontaktom z przywódcami czołowych państw świata.

Aktywność polityczna socjaldemokracji doprowadziła do przejściowego wzrostu notowań SPD w badaniach ankietowych w pierwszym kwartale 2017 r., sygnalizując potencjalne możliwości modyfikacji systemu partyjnego RFN. SPD nie miała jednak wystarczającego doświadczenia politycznego oraz poparcia społecznego, aby doprowadzić do utworzenia pod swoim kierunkiem spójnej oraz trwałej koalicji z Zielonymi oraz Lewicą. Na przeszkodzie bliższej współpracy SPD z Lewicą stały zarówno różnice programowe, zwłaszcza na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak też utrzymujące się animozje osobiste między byłymi czołowymi politykami SPD, którzy w pierwszej dekadzie XXI w. przeszli z SPD do Lewicy. Równocześnie kierownictwo SPD krytycznie podchodzi do ewentualnej konieczności ponownego utworzenia jako słabszy partner – Wielkiej Koalicji chadecko-socjaldemokratycznej z CDU/CSU po wrześniowych wyborach do Bundestagu w 2017 r.

Utrzymujące się wiosną 2017 r. zmienne nastroje i sympatie polityczne w Niemczech nie zostały ostatecznie i jednoznacznie wykrystalizowane, aby na ich podstawie można było precyzyjnie określić wynik wyborów jesiennych do Bundestagu. Nie jesteśmy też w stanie przewidzieć koalicji rządzącej w Niemczech na szczeblu federalnym. Tendencja do możliwie trwałych przekształceń i zmian niemieckiego systemu partyjnego ujawniła się w pewnym stopniu dopiero po wspomnianych wyżej wyborach krajowych w Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie, a zwłaszcza w Nadrenii Północnej-Westfalii wiosną 2017 r., w których zwycięstwa wyborcze nad SPD odniosła CDU, a liberałowie – FDP przekroczyli znacznie klauzulę zaporową (ponad 5%), uzyskując zdolność do współrządzenia z chadecją. Jednak dopiero ostateczne wyniki wyborów do Bundestagu 24 września 2017 r. potwierdzą sformułowaną tym miejscu hipotezę autora. Istniejący do 2005 r. niemiecki system wielopartyjny dwóch partii dominujących – blok chadecki CDU/CSU oraz SPD przekształci się od jesieni 2017 r. prawdopodobnie w system bar-

¹⁴ Zob. szerzej: L. Greven, *Agenda 2010-Korrekturen: Der Schulz-Test*, „Die Zeit – On-line“, 6.03.2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/agenda-2010-korrekturen-spd-martin-schulz-andrea-nahles> [dostęp: 11.07.2017].

dzień rozproszony. Poza CDU/CSU, SPD, Die Linke, Zieloni do Bundestagu wejdą z pewnością dodatkowo – FDP i AfD, co może skomplikować tworzenie stabilnej koalicji rządzącej na szczeblu federalnym.

Znaczenie masowego napływu uchodźców do Niemiec dla strategii kanclerz Angeli Merkel na rzecz utrzymania władzy

Głównym organem wykonawczym Niemiec jest rząd federalny, w którym kluczową rolę spełnia kanclerz federalny, który wytycza zgodnie z artykułem 65 UZ linię polityczną (Richtlinienkompetenz) i ponosi za nią pełną odpowiedzialność. Jest on wybierany przez Bundestag i proponuje prezydentowi federalnemu kandydatów na ministrów. Kieruje on pracami rządu federalnego opierając się na trzech zasadach:

- 1) kanclerskiej, czyli wytyczania przez kanclerza obowiązującej cały rząd linii politycznej;
- 2) resortowej, czyli ponoszenia odpowiedzialności przez ministrów za politykę resortową w ramach wytycznych kanclerza;
- 3) kolegialnej, a więc rozstrzygania przez cały rząd różnic poglądów między poszczególnymi ministrami.

Kanclerz reprezentuje rząd wobec parlamentu i opinii publicznej, odwołuje – przy formalnej aprobacie prezydenta federalnego – ministrów, ustala zakres czynności poszczególnych resortów itp. Jego pozycję na polu polityki zagranicznej wzmacniają dodatkowo: sprawowanie funkcji przewodniczącego głównej partii koalicji rządzącej, szeroki zakres swobody w doborze ministrów i najważniejszych współpracowników, pierwszeństwo w dostępie do wyselekcjonowanych i często poufnych informacji oraz w kontaktach z przywódcami i czołowymi decydentami innych państw, udział w licznych spotkaniach na szczytach itp. oraz kierowanie rozbudowanym aparatem koordynacyjno-kontrolnym w ramach podległych mu Urzędu Kanclerskiego oraz Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego. Ten drugi koordynuje całokształt polityki informacyjnej rządu federalnego, a jego szef, będący równocześnie rzecznikiem rządu należy do bliskich i zaufanych współpracowników kanclerza. Dbą on nie tylko o dostarczanie mu informacji, ale także o jego wizerunek w mediach i opinii publicznej. Poza kontrolą wszystkich resortów, Urząd Kanclerski w ramach koordynacji wszystkich federalnych służb wywiadowczych ułatwia kanclerzowi bieżący dostęp do tajnych oraz ważnych informacji międzynarodowych¹⁵.

Nowa kanclerz Niemiec od 2005 r. Angela Merkel jako przywódczyni CDU wzbudzała od momentu przejścia najwyższego urzędu władzy wykonawczej duże zainteresowanie w RFN i poza jej granicami. Wynikało to zarówno z jej pochodzenia (córka pastora z b. NRD) i wykształcenia (biofizyk doktorat 1986 w Akademii

¹⁵ V. Busse, H. Hofmann, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise*, Heidelberg 2010, s. 232 i nast.

Nauk NRD w Berlinie Wschodnim), jak też kariery w zjednoczonych Niemczech od przełomu 1989/1990 po przejściu z krótkiej działalności opozycyjnej w NRD – „Przełom Demokratyczny” (1989) do CDU (1990). Później jako sekretarz generalny CDU po przegranych przez chadecję wyborach do Bundestagu w 1998 r. wyszła z cienia swego protektora, byłego kanclerza Helmuta Kohla, w którego rządach była dwukrotnym ministrem resortu – kobiet i młodzieży (1991–1994) oraz ochrony środowiska naturalnego (1994–1998), ryzykując jako pierwszy polityk w CDU podjęcie publicznej krytyki jego osoby z powodu niechlubnej roli w aferze „czarnych kont” w 1999 r.

Wybrana w 2000 r. na przewodniczącą CDU, Merkel przeżyła wiele trudnych chwil i kontrowersji z kierownictwem CDU, z których wychodziła zawsze zwycięsko. W 2005 r. jako przewodnicząca CDU oraz frakcji chadeckiej w Bundestagu została desygnowana przez CDU i CSU na kandydata chadecji na kanclerza federalnego. Mimo iż wynik wyborczy z 18 września 2005 r. nie był dla chadecji oszałamiający, Merkel w wieku 51 lat (zob. tabela 2) została najmłodszym kanclerzem w historii RFN po 1949 r. Przez rozwagę, pragmatyzm i umiejętne, choć czasem zbyt długie, odwlekanie podejmowania decyzji, potrafiła z reguły konsekwentnie zmierzać do założonego celu. Merkel nie zawsze trzymała się programu CDU i często modyfikowała swoje decyzje w zależności od nastrojów społecznych oraz sprzyjających okoliczności politycznych. Od momentu sprawowania urzędu kanclerza federalnego zdobyła duże uznanie w Niemczech i poza ich granicami. Ocenę taką prezentują zgodnie ważniejsze biografie¹⁶, w których mamy jednak duży rozrzut między pozytywną a negatywną oceną roli Merkel jako polityka oraz kanclerza federalnego. Bardziej wyważona jest natomiast obszerna dokumentacja filmowa na temat Merkel, uwzględniająca również szerzej jej stanowisko wobec kryzysów międzynarodowych z lat 2007/8–2016¹⁷.

Merkel w ciągu blisko 12 lat sprawowania funkcji kanclerza federalnego przyczyniła się do zwycięstw wyborczych CDU na szczeblu federalnym, zwłaszcza w roku 2009 i 2013. W pierwszej koalicji z SPD w latach 2005–2009 jej rola jako kanclerza federalnego w polityce zagranicznej była ograniczona ze względu na równowagę sił w podziale mandatów między chadecją a SPD oraz duży wpływ socjaldemokratycznego ministra spraw zagranicznych F.W. Steimeiera na politykę europejską i międzynarodową Niemiec.

Dopiero po zwycięstwie w wyborach do Bundestagu CDU/CSU 27 września 2009 r. oraz utworzeniu koalicji chadecko-liberalnej z FDP z inicjatywy Merkel doszło do przeniesienia większych uprawnień w koordynacji polityki za-

¹⁶ Por. biografie: G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel: Machtmenschen*, München 2009; D. Kurbjuweit, *Alternativlos: Merkel, die Deutschen und das Ende der Politik*, Hamburg 2013; S. Kornelius, *Angela Merkel: Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013.

¹⁷ *Angela Merkel – Die Unerwartete. Dokumentarfilm im Ersten*, 12.12.2016, <http://www.daserste.de/information/reportage-dokumentation/dokus/sendung/angela-merkel-246.html> [dostęp: 11.07.2017].

granicznej i integracji europejskiej do Urzędu Kanclerskiego. Było to formalnie możliwe po wejściu w życie jesienią 2009 r. stosownych postanowień Traktatu Lizbońskiego (TL). Zgodnie z nimi wyłącznie kanclerz Merkel reprezentowała Niemcy na wszystkich posiedzeniach Rady Europejskiej w Brukseli. W dodatku zdominowała ona całkowicie słabego politycznie nowego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle z FDP. Urząd Kanclerski został zatem wzmocniony pod względem uprawnień formalno-prawnych i kadrowych, umożliwiających mu w dużym stopniu projektowanie oraz ścisłą kontrolę realizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa oraz integracji europejskiej Niemiec. Pierwszoplanową rolę odegrała kanclerz Merkel w dążeniu do rozwiązywania w różnych gremiach międzynarodowych – G-7, G-20, zwłaszcza zaś w ramach UE, takich kryzysów jak: światowy kryzys finansowo-gospodarczy 2007+, strefy euro po 2009 r., konfliktu rosyjsko-ukraińskiego od 2013/14 r., masowego napływu uchodźców do UE od 2015 oraz Brexitu i kryzysu funkcjonowania UE od 2016. Dlatego też w mediach i publicystyce niemieckiej i międzynarodowej określano ją niekiedy jako „kanclerz kryzysów” (Krisenkanzlerin).

Cezurą weryfikacji oceny przywództwa kanclerz Merkel w Unii Europejskiej stał się tzw. kryzys migracyjny od przełomu sierpnia i września 2015 r., związany z napływem nielegalnych migrantów do UE w liczbie do tej pory nieznannej. W masowym napływie nielegalnych uchodźców do Niemiec z pewnością znaczenie miało osobiste zaangażowanie kanclerz Merkel, której wideo „Damy sobie radę” (Wir Schaffen das) krążyło za sprawą grup przemysłowych oraz przestępczych w sierpniu/wrzeźniu 2015 r. w wielu państwach Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki. Były one komentowane jako wyraz życzliwości i gościnności rządu oraz społeczeństwa niemieckiego do uchodźców, a nawet jako zaproszenie do Niemiec.

Wydarzenia powyższe zbiegły się decyzją rządu węgierskiego z końca sierpnia 2015 r. odnośnie przyspieszenia zakończenia budowy umocnień wzdłuż granicy ze Serbią, uniemożliwiających uchodźcom nielegalne przedostanie się na terytorium Węgier. Doprowadziło to do zamieszania i chaosu zarówno na granicy serbsko-węgierskiej, jak też na dworcu Keleti w Budapeszcie, gdzie tysiące nielegalnych uchodźców koczowało bez zorganizowanej opieki oraz rejestracji, atmosferze reagujących nerwowo placówek węgierskich. Uchodźcy chcieli jak najszybciej przedostać się przez Austrię do Niemiec. Z inicjatywy Berlina kanclerze Austrii i Niemiec – ze względów humanitarnych uzgodnili 4 września 2015 r. z władzami węgierskimi tymczasowe zawieszenie dyrektywy azylowej UE Dublin III z 2013 r. oraz przepuszczanie nielegalnych uchodźców przez Austrię do Niemiec bez kontroli i rejestracji. Była to decyzja traktowana oficjalnie przez Merkel jako rozwiązanie humanitarne i tymczasowe, wywołała jednak szereg kontrowersji oraz masową krytykę w Niemczech, a zwłaszcza w niektórych państwach UE, w tym również w Polsce. Od tej pory premier węgierski Wiktor Orban uznał, że sprawa masowej migracji do UE nie dotyczy już Węgier, pozostając tylko „spra-

wą niemiecką”. Punkt widzenia Orbana podzielało wielu przywódców państw UE, w tym szefowie rządów krajów Grupy Wyszehradzkiej¹⁸.

Konsekwencją tej decyzji Merkel był masowy napływ ponad 90% uchodźców głównie do Niemiec, których liczba od września do grudnia 2015 r. przekraczała w niektórych dniach ponad 10 000 dziennie, osiągając na koniec 2015 r. – rekordową ilość ok. 1 mln imigrantów dla całych Niemiec. Od stycznia – do marca 2016 r. – mimo rejestracji i częściowej kontroli pogranicza grecko-macedońskiego oraz austriacko-niemieckiego do Niemiec napłynęło dalszych 170 000 nielegalnych uchodźców, z czego w marcu 2016 r., czyli po całkowitym zamknięciu granicy z Grecją przez Macedonię tylko 20 000 uchodźców. Mimo zamkniętej granicy z Austrią od przełomu lutego/marca 2016 r. do Niemiec nielegalnie granicę dziennie przekraczało jeszcze w kwietniu 2016 r. ok. 200 uchodźców. O ile w pierwszej połowie 2015 r. dominowali uchodźcy z Kosowa, Albanii i Serbii, to w drugiej połowie 2015 r. na czoło wysunęli uchodźcy z Syrii, Iraku i Afganistanu. Nowością było przybycie w 2015 r., mniejszej ilości migrantów ekonomicznych z Maghrebu (Tunezja, Algieria i Maroko). Wymienione wyżej sześć państw bałkańskich i północnoafrykańskich uznano tymczasem w Berlinie za kraje bezpieczne w celu ułatwienia do nich readmisji osób nieodpowiadających kryterium starania się o azyl polityczny w Niemczech. W pierwszym kwartale 2016 r. w Niemczech złożyło wnioski azylowe 181 405 uchodźców. Natomiast ok. 400 000 nadal czekało na możliwość złożenia takich wniosków w kolejności wyznaczonej przez stosowne placówki Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF).

W 2016 r. oraz w pierwszym kwartale 2017 r. strategia kanclerz Merkel i rządu CDU/CSU/SPD w odniesieniu do nielegalnych lub też oficjalnie określanych „nieregularnych” uchodźców została zaostrzona. Spowodowało to stopniowy spadek ich migracji w 2016 i 2017 w stosunku do 2015 r. do Niemiec. Ze skorygowanych obliczeń BAMF w 2017 r. wynika, że w 2015 r. do Niemiec napłynęło ostatecznie 890 000 nowych „nieregularnych” uchodźców. W 2016 r. było ich tylko 305 000, a w pierwszym kwartale 2017 (styczeń-marzec) – 47 000.

Pierwsze wnioski o status uchodźcy w RFN złożyło w 2015 r. – 615 000, 2016 r. – 226 000, a w 1 kwartale 2017 r. biura BAMF rozpatrzyły w sumie 60 000 nowych i zaległych podań. Wciąż jednak w 2017 r. 278 000 wniosków o azyl nie zostało rozpatrzonych. Większość wniosków była odrzucana. Azyl uzyskuje z reguły ok. 21,7% składających wnioski. Z Niemiec wydalono następujące liczby azylantów: 2014 r. – 10 884, 2015 r. – 20 888, 2016 r. – 23 750.

Ze względu na przewagę negatywnych decyzji w odniesieniu do wniosków coraz większa liczba osób, głównie z Bałkanów Zachodnich oraz Iraku – decyduje się na dobrowolny wyjazd z Niemiec w rodzinne strony. W 2016 r. wnioski o dobrowolny powrót zadeklarowało – ok. 55 000. Poza bezpłatnym przelotem samolo-

¹⁸ Por. J. Lehmann, *Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 18.12.2015, <http://www.bpb.de/apuz/217302/ein-rueckblick-auf-die-eu-fluechtlingskrise-2015?p=all> [dostęp: 22.02.2016].

tem azylanci i ich rodziny uzyskują wsparcie finansowe rządu 800–1000 euro; jego wysokość zależy od wielu czynników.

Stosownie do porozumień UE z państwami afrykańskimi i Turcją, Niemcy przyjęły do końca kwietnia 2017 r. największą liczbę uchodźców – 1768 z pierwszej części obowiązującego kontyngentu – z 4884 uchodźców w Grecji. Do państw, które przyjęły tę kategorię uchodźców należały: Niderlandy – 1029, Francja – 691, Finlandia – 384, Szwecja – 279, Belgia – 242, Włochy – 208 i Hiszpania – 118. Znaczna część członków UE, zwłaszcza państwa Europy Środkowowschodnie i Południowej – odrzucała możliwość przyjęcia ustalonych na posiedzeniu Rady Ogólnej UE z 24 września 2015 r. kwot z kontyngentów 160 000 uchodźców z pogranicza turecko-greckiego, opowiadając się równocześnie za gotowością udziału w dalszym uszczelnieniu granic zewnętrznych UE¹⁹.

Warto podkreślić, że kanclerz Merkel miała decydujący głos w działaniach skutkujących napływem nielegalnych uchodźców do Niemiec 2015/2016 i UE, próbując bez konsultacji z instytucjami i gremiami unijnymi w Brukseli oraz pozostałymi państwami członkowskimi rozwiązać bardzo skomplikowany problem globalny, przerastający realne możliwości szybkiego rozwiązania i to zarówno ramach UE, jak też całej Europy. Ujawniło to zróżnicowane reakcje – zarówno pozytywne, jak też negatywne – w Niemczech, UE oraz w szerszych gremiach międzynarodowych. Cele i motywy działania Merkel w kierunku otwarcia oraz utrzymania otwartej granicy niemiecko-austriackiej od 4/5 września 2015 r. przedstawia szeroko Robin Alexander – dziennikarz „Welt am Sonntag”, obserwujący i analizujący sprawowanie władzy przez Angelę Merkel w Urzędzie Kanclerskim²⁰. Autor przedstawia szeroko przesłanki zachowania oraz działania Merkel i jej najbliższego otoczenia politycznego w celu całkowitego otwarcia granicy dla uchodźców z 4 września 2015 r. Alexander nazywa ich „getriebene”, czyli osoby działające w sposób przypadkowy, nieprzemyślany i pod presją wydarzeń z pogranicza serbsko-węgierskiego. W media pokazywano masowe starcia tłumów nielegalnych uchodźców z węgierskimi służbami granicznymi, czy uchodźców, którzy kolejną lub pieszo zamierzali przez Austrię przedostać się do Niemiec. Wbrew późniejszym deklaracjom Merkel o konieczności szybkiego i żywiołowego działania na rzecz przyjęcia uchodźców ze względów humanitarnych, autor przytacza odmienny przebieg wydarzeń; oto najważniejsze wydarzenia w Urzędzie Kanclerskim (UK):

- Na szybko i doraźnie zwołanym spotkaniu w UK w Berlinie 4 września z udziałem Merkel ustalono z jej najbliższym otoczeniem politycznym, iż chodzi tylko o zrobienie wyjątku w przyjęciu bez kontroli dokumentów ok. 10 000 uchodźców z granicy węgierskiej do Niemiec po uzgodnieniu tego

¹⁹ *Zahl der Asylsuchenden stabil*, 10.04.2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlinge-zahl-der-asylsuchenden-stabil/19653810.html> [dostęp: 11.07.2017].

²⁰ Por. R. Alexander, *Die Getriebenen: Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2017. Książka doczekała się aż pięciu wydań.

z Austrią, aby uniknąć kontynuacji utrzymywania się na pograniczu węgiersko-serbskim oraz w Budapeszcie na dworcu Keleti gorszących scen, pokazywanych przez telewizję satelitarne na całym świecie;

- Kiedy napór uchodźców na Węgrzech w następnych dniach utrzymywał się na coraz większym poziomie, w UK Merkel zorganizowała 12 września 2015 r. specjalne spotkanie z udziałem czołowych polityków koalicji CDU/CSU/SPD: Petera Altmaiera – szefem Urzędu Kancelarskiego (CDU) – H. Seehofera – przewodniczącego CSU i premiera Bawarii, S. Gabriela – przewodniczącego SPD i wicekanclerza rządu federalnego, F.W. Steinmeiera – ministra spraw zagranicznych (SPD) oraz T. de Maizière – ministra spraw wewnętrznych (CDU). Osoby powyższe przeprowadziły w tym samym dniu o godz. 17:30 telekonferencję z wysokimi funkcjonariuszami policji, straży granicznej oraz innych urzędów federalnych i krajowych, podczas której przekazano decyzję o przywróceniu kontroli granicznej z dniem 13 września 2015 r.;
- Jednak w toku ustalania szczegółów prawnych i technicznych z przerzucaniem sprzętu oraz ludzi dla uszczelnienia granicy południowej Niemiec – powstało wiele obiekcji i zastrzeżeń prawnych oraz politycznych w odniesieniu do możliwych skutków zamknięcia i ochrony granic RFN, wydania różnych rozkazów szczegółowych, w tym również w ostateczności – strzelania do uchodźców. Kanclerz Merkel nie zdołała przekonać ministra spraw wewnętrznych – de Maizière do udzielenia gwarancji na piśmie, iż projektowane zamknięcie granic dla uchodźców będzie można obronić przed skargami do sądów niemieckich. Kiedy ani Merkel jako kanclerz, ani de Maizière jak szef MSW – takiej gwarancji nie chcieli przedstawić podwładnym na piśmie, sprawa wprowadzenia zaostrzonych kontroli granicznych dla uchodźców upadła. W rezultacie granica pozostała otwarta do lutego 2016 r., kiedy to z inicjatywy ministra spraw zagranicznych Austrii Sebastiana Kurza zamknięto „szlak bałkański”.

Robin Alexander winę za powstałą sytuację przypisał głównie kanclerz Merkel, ale postawił równocześnie pod pręgierzem całą klasę polityczną Niemiec, która bała się negatywnej reakcji mediów i opinii publicznej na zamknięcie granicy. Można przyjąć, że Merkel była pod koniec lata 2015 r. przekonana o konieczności i możliwości rozwiązania kryzysu migracyjnego na wzór niemiecki ze względów humanitarnych, a przy tym z korzyścią dla demograficznego rozwoju Niemiec. Postępowanie Merkel i jej ekipy w Urzędzie Kancelarskim w cytowanej książce autor nazwał „Lavieren-Jonglieren-Taktieren” (lawirowanie, żonglowanie, postępowanie taktyczne)²¹. Merkel liczyła początkowo na poparcie dla swojej strategii przyjmowania uchodźców ze strony społeczeństwa; dopiero po rozczarowaniach i protestach od początku 2016 r. stopniowo, władze niemieckie przeszły do rygorystycznych kontroli, readmisji oraz masowego odsyłania do ich do państw

²¹ *Ibidem*.

ojczystych. Masowy i niekontrolowany napływ „nieregularnych uchodźców” przez otwartą granicę austriacko-niemiecką trwał do 10 listopada 2015 r., kiedy to ponownie formalnie, ale tylko symbolicznie, przywrócono kontrolę granic stosując martwą dyrektywę Dublin III. Jednak strona austriacka przepuszczała nadal dziennie do Niemiec średnio ok. 10 000 uchodźców. W sumie granicę niemiecko-austriacką uszczelniono dopiero 12/13 lutego 2016 r., kiedy to z inicjatywy austriackiego MSZ ostatecznie zamknięto tzw. szlak bałkański. Pod koniec 2015 r. policja oraz urzędy komunalne w RFN nie były w stanie dotrzeć do wielu grup uchodźców, ponieważ zmieniali oni samowolnie miejsce pobytu, a kilkadziesiąt tysięcy uchodźców w ogóle wymknęło się spod kontroli BAMF oraz policji. Dochodziło do licznych konfliktów, bójek itp. między różnymi grupami uchodźców w zbiorowych halach i innych miejscach zakwaterowania. W sumie Niemcy będą musiały w latach 2015–2017 wydatkować na przyjęcie, readmisję i integrację trudnej do jednoznacznego określenia liczby uchodźców ok. 40 mld euro.

Pod koniec lata 2015 r. humanitarna argumentacja Merkel znalazła szerokie poparcie społeczne w stosunku do uchodźców, zwłaszcza w zachodniej części RFN. Pozytywnej oceny napływu uchodźców nie przekreślała wrogość wobec nowych migrantów ze strony partii i ruchów populistyczno-nacjonalistycznych (PEGIDA, AFD, NPD i inne ugrupowania prawicowe), zwłaszcza we wschodniej części Niemiec. W całych Niemczech tylko w samym 2015 r. było ok. 1000 podpałek w domach zamieszkałych lub przeznaczonych do zamieszkania przez uchodźców.

Niemiecka kultura życzliwego przyjęcia (*Willkommenskultur*) dominowała na obszarze dawnej RFN, gdzie setki tysięcy osób nie tylko było darczyńcami, ale czynnie angażowała się w opiekę nad uchodźcami. Stopniowo jednak w licznych analizach specjalistycznych wskazywano na trudności koordynacji, przyjmowania uchodźców, wydłużającego się procesu rejestracji i decydowaniu o przyznaniu lub odmowie nadania statusu azylanta. Stopniowo zarzucano Merkel i całemu rządowi federalnemu brak koncepcji długofalowej przyjęcia oraz integracji uchodźców w społeczeństwie i gospodarce niemieckiej itp. W ciągu 2016 r., zwłaszcza po zajęciach nocy sylwestrowej 2015/2016 w Kolonii (molestowanie seksualne dziewcząt i kobiet niemieckich przez uchodźców z Afryki Północnej i kradzieże) oraz po zamachach terrorystycznych uchodźców, w Niemczech od połowy 2016 r. nasiliły się protesty ze strony AfD i innych grup populistyczno-nacjonalistycznych, pod adresem strategii Merkel i całego rządu federalnego ostre protesty odnośnie przyjmowania nielegalnych uchodźców²².

Powyższa krytyka polityki wobec uchodźców kanclerz Merkel w wielu krajach, w tym również w innych państwach UE oraz w Polsce,²³ nie rzutowała ujemnie na wzrost poparcia dla Merkel podczas kampanii wyborczej do Bundestagu. Liczne zagrożenia globalne, związane między innymi z terroryzmem islamskim, zmianami klimatycznymi oraz możliwością dalszego nasilenia się nielegalnej mi-

²² Por. szerzej E. Cziomer, *Przesłanki i wyzwania poszukiwania...*, op. cit., s. 30 i nast.

²³ Zob. *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami...*, op. cit., s. 107 i nast.

gracji z Afryki i Bliskiego Wschodu do Europy, stawiają szereg nowych wyzwań przed dalszym funkcjonowaniem UE. Stąd też wyborcy niemieccy w większości, mimo błędów popełnionych przez kanclerz Merkel w odniesieniu do masowego napływu nielegalnych uchodźców, opowiadali się w swoich preferencjach wyborczych za dalszym utrzymaniem władzy na szczęblu federalnym ekipy rządzącej na czele z kanclerz Merkel.

Mimo popełnionych błędów Merkel i jej ekipy rządzącej – w różnych kręgach i grupach społeczno-zawodowych Niemiec oraz poza granicami doceniano pozytywny stosunek do uchodźców. Równocześnie uświadomiono sobie, że problem uchodźców jako obiektywny problem globalny będzie nurtował UE przez dłuższy czas.

Następstwa przemian wewnątrzpolitycznych dla roli Niemiec w UE

Wszystkie czołowe ośrodki badań opinii publicznej w Niemczech stawiają co kilka dni w reprezentatywnych ankietach respondentom tzw. pytanie niedzielne (Sonntagsfrage) odnośnie preferencji w wyborach do Bundestagu 24 września 2017 r.: „Gdyby w najbliższą niedzielę odbyły się wybory do Bundestagu”. 26 maja 2017 r. poszczególne partie uzyskały następujące preferencje ze strony respondentów (w %): CDU/CSU – 39–36,5, SPD – 27–26, Partia Lewicowa – 10–8, FDP – 9,5–9, AfD – 9–8, 9,5–9, Zieloni – 8–7, inne – 6,2–4²⁴.

Z powyższych wyników badań ankietowych oraz obserwacji uczestniczącej autora wynika jednoznaczny wniosek, że we wrześniowych wyborach do Bundestagu zdecydowaną większość głosów wyborców oraz mandatów parlamentarnych zdobędzie CDU/CSU, bez której udziału nie będzie można powołać żadnej stabilnej koalicji rządzącej w Berlinie. Równocześnie zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami Angela Merkel zostanie wybrana na kolejną kadencję kanclerzem federalnym. Możliwe są dwa warianty koalicji rządzącej:

- a) utworzenie kolejny raz Wielkiej Koalicji – CDU/CSU/ SPD;
- b) utworzenie koalicji chadecko-liberalnej – CDU/CSU/FDP pod warunkiem, że bądź CDU/CSU lub FDP zdobędą nieco więcej głosów wyborczych.

Z wielkim prawdopodobieństwem można natomiast wykluczyć powstanie koalicji SPD/Zieloni i Lewica, która byłaby niespójna programowo nie rokowałyby zdobycia wystarczającej liczby głosów wyborczych. Mogłoby do tego dojść tylko na skutek nieprzewidzianego oraz całkowicie niekontrolowanego biegu wydarzeń politycznych w Niemczech.

Rola Niemiec w UE nie będzie jednak zależała wyłącznie od wyników nadchodzących wyborów do Bundestagu, ale przede wszystkim od gotowości współdziałania większości państw członkowskich w ramach porządku prawnego-in-

²⁴ *Sonntagsfrage Bundestagswahl*, 27.05.2017, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/emnid.htm> [dostęp: 11.07.2017].

stytucjonalnego na podstawie obowiązującego Traktatu lizbońskiego z 2009 r.²⁵. Niemcy jednoznacznie poparły przygotowaną przez szefa Komisji Europejskiej – J.P. Junckera *Białą Księgę dla przyszłości Europy*, w której wyróżniono pięć scenariuszy przyszłości Europy (UE):

- 1) dalej tak, jak dotychczas;
- 2) punkt ciężkości – rynek wewnętrzny;
- 3) kto chce więcej, czyni więcej;
- 4) mniej, ale lepiej;
- 5) więcej wspólnego działania²⁶.

Scenariusze zostały opatrzone szerokimi komentarzami w odniesieniu do poszczególnych zakresów działalności UE.

Od przełomu lata/jesieni 2016 do wiosny 2017 r. kanclerz Merkel przeprowadziła dodatkowo szereg konsultacji dwu- oraz wielostronnych z przywódcami państw członkowskich, w tym 7 lutego 2017 r. w Polsce. Merkel występowała na rzecz zachowania spójności UE, nie preferując wyraźnie poparcia dla koncepcji „jądra”, co w praktyce oznaczałoby udzielenie prawa do preferencji dla wzmocnienia strefy euro. Z drugiej strony wypowiadała się na rzecz szerszego zastosowania artykułu 20. Traktatu lizbońskiego odnośnie preferowania przez państwa członkowskie w różnych zakresach tzw. wzmocnionej współpracy. Równocześnie podkreślała potrzebę, aby większość państw członkowskich starała się dla własnych „preferencji” oraz „inicjatyw” pozyskiwać – jak najwięcej państw członkowskich dla dobra całej wspólnoty²⁷. Zasygnalizowane wyżej scenariusze dalszej reformy i funkcjonowania UE, przedstawione przez Junckera zostały przyjęte generalnie pozytywnie przez Parlament Europejski oraz Radę UE. Z drugiej jednak strony nie zawierają one żadnej propozycji rozwiązania dwóch ważnych oraz długofalowych kwestii spornych w UE: 1) rozwiązania długofalowego kryzysów zadłużenia strefy euro, jak też 2) zahamowania „nielegalnych migracji”, w tym również realizacji zaległej uchwały Rady UE z jesieni 2015 r. odnośnie rozlokowania 160 000 uchodźców z pogranicza grecko-tureckiego w poszczególnych państwach członkowskich. Należy także liczyć się z dalszym utrzymywaniem się silnych tendencji populistycznych oraz antyunijnych w państwach członkowskich, które będą przeciwwstawiały się ściślejszej integracji w łonie strefy euro.

Niektórzy autorzy niemieccy dochodzą do wniosku, że „wzmocniona współpraca” oraz polityka „wielu prędkości” lub „jądra” stały się już w UE czynnikiem realnym (np. przy tworzeniu stref euro czy Schengen, które nie obejmowały od razu wszystkich państw członkowskich). Współpraca taka będzie w przyszłości

²⁵ Por. J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

²⁶ J.-C. Juncker, *Weissbuch zur Zukunft Europas*, 1.03.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf [dostęp: 11.07.2017].

²⁷ *Wie Merkel die EU zukunftsfähig machen will*, Welt-N24, 9.02.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article161953103/Wie-Merkel-die-EU-zukunftsfahig-machen-will.html> [dostęp: 11.07.2017].

obejmowała początkowo tylko wybrane państwa członkowskie w niektórych dziedzinach, aby stopniowo obejmować kolejne oraz całkowicie nowe w dłuższej perspektywie. Można założyć hipotetycznie, iż będzie się ona w pierwszej kolejności koncentrowała się na takich dziedzinach i zakresach jak: wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna, ochrona granic zewnętrznych oraz polityka gospodarcza (dalsza rozbudowa Wspólnego Rynku UE w kontekście postępującej globalizacji).

Niemcy będą, podobnie jak do tej pory, odgrywały w przyszłej polityce „wielu prędkości” 27 państw UE pierwszoplanową rolę zarówno ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczo-finansowy, korzystne położenie geopolityczne oraz wiele dodatkowych atutów politycznych, gospodarczych, handlowych, finansowych i społecznych. Postulaty takie zgłaszali już jesienią 2016 r. naukowcy związani z think tankiem rządowym DGAP w Berlinie²⁸.

Przed inauguracją prezydencji Malty w lutym 2017 r., kanclerz Merkel odbyła krótkie konsultacje na temat dalszego kształtu UE po Brexicie ze wszystkimi państwami UE: bezpośrednimi sąsiadami Niemiec, państwami Beneluxu, południowymi, nordyckimi, Grupy Wyszehradzkiej, w tym także z Polską, państwami nordyckimi, bałtyckimi i bałkańskimi. Propagowała ona swoją koncepcję modyfikacji przyszłego kształtu UE²⁹. Szczególną wagę przywiązywała do konsultacji z przywódcami największych państw UE – Francji, Włoch i Hiszpanii w Paryżu, w Wersalu 6 marca 2017 r. Przywódcy tych państw poparli w ogólnym zarysie koncepcję Merkel, której elementy uwzględniono w jubileuszowej deklaracji rzymskiej³⁰. Całkowicie otwartą sprawą pozostaje na obecnym etapie dyskusja nad sprawą zasad finansowania „wzmoczonej współpracy” państw członkowskich, która z pewnością pochłonie o wiele większą ilość środków finansowych niż dotychczas.

Realizacja koncepcji „UE wielu prędkości” po 2020 r. nie będzie zdaniem ekspertów niemieckich lekarstwem na przezwycięzenie wszelkich trudności i hamulców w kierunku przyspieszenia reformy integracji europejskiej. Jej powodzenie będzie w dużej mierze zależało od liczby zaangażowanych aktywnie w powyższy proces państw członkowskich. Ponadto będą one musiały nadal uzyskiwać częściowo zgodę na podejmowanie inicjatyw – ze strony Komisji, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego jako „strażników spójności całej UE”. Współpraca powyższa musi być opłacalna i nie blokować rozwoju pozostałych państw członkowskich UE.

²⁸ R. Kempin, H.W. Maull, Weniger und besser ist mehr. Plädoyer für eine grunderneuerte Europäische Union, Internationale Politik November/Dezember 2016, s. 80–87, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2016/november-dezember/weniger-und-besser-ist-mehr-0> [dostęp: 11.07.2017].

²⁹ *Deutschland will Europa retten – aber mit wem?*, Welt-N24, 10.02.2017, <https://www.welt.de/politik/ausland/article161959342/Deutschland-will-Europa-retten-aber-mit-wem.html> [dostęp: 11.07.2017].

³⁰ *Bundeskanzlerin Merkel beim Treffen von Frankreich, Italien, Spanien und Deutschland in Versailles*, 6.03.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2017/03/2017-03-03-merkel-versailles-breg.html> [dostęp: 11.07.2017].

Ważnym czynnikiem dalszego rozwoju integracji europejskiej pod koniec drugiej dekady XXI będzie przywództwo Niemiec i Francji w UE. Dotychczasowymi partnerami kanclerz Merkel byli prezydenci Francji – konserwatysta Nicolas Sarkozy (2007–2012) oraz socjalista – François Hollande (2012–2017). Mimo umocnienia się przewagi gospodarczej Niemiec nad Francją w UE – bliskie współdziałanie między obu państwami zawsze sprzyjało tendencji stabilizacji w Europie. Oba państwa współdziałały między innymi w rozwiązywaniu takich kryzysów UE – jak kryzys strefy euro oraz konflikt rosyjsko-ukraiński³¹. Silna pozycja polityczno-militarna Francji w stosunku do Niemiec została w latach 2014–2017 osłabiona z powodu wzrostu zagrożenia terrorystycznego Francji. Niemcy udzieliły Francji pomocy w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, uczestnicząc między innymi w szkoleniu wojskowym na terenie Afryki (Mali).

W latach 2015–2017 prezydent Hollande i socjalistyczny rząd francuski utrzymywali bliską współpracę z Niemcami, ale wyraźnie zdystansowali się od stanowiska Merkel w kwestii masowej migracji nielegalnych uchodźców do UE. Sporo krytyki dotyczyło polityki fiskalnej w strefie euro, bezskutecznie nalegano na rząd chadecko-socjaldemokratyczny kanclerz Merkel w Berlinie, aby wyraził zgodę na wprowadzenie eurobonów oraz załagodził rygory finansowe wobec zadłużonej Grecji. Niemcy nie wyraziły zgody na powyższe propozycje. Ze względu na złą sytuację gospodarczą oraz negatywne nastroje społeczne już pod koniec 2016 r. było widoczne, że Partia Socjalistyczna nie będzie w stanie utrzymać pozycji głównej partii rządzącej, a dotychczasowy prezydent F. Hollande zrezygnował z ubiegania się o fotel prezydencki w kolejnej kadencji (2017–2021). Rywalizację wyborczą o urząd prezydenta Francji z populistyczną oraz antyunijną polityk Marine Le Pen wygrał II turze 7 maja 2017 r. centrowy, dynamiczny i proeuropejski polityk – Emmanuel Macron. Jako były doradca prezydenta, a następnie minister gospodarki, przemysłu i cyfryzacji Francji w okresie prezydentury Hollande do 2016 r. Macron ma dobre kontakty z politykami niemieckimi. Jako nowy prezydent Francji tuż po zaprzysiężeniu udał się 15 maja 2017 r. z pierwszą wizytą do kanclerz Merkel³². Macron jest zwolennikiem zacieśnienia współpracy niemiecko-francuskiej oraz umocnienia strefy euro, która winna posiadać odrębny budżet, ministra – koordynatora finansów oraz własną reprezentację parlamentarną w Parlamencie Europejskim³³.

Politycy niemieccy popierają pogłębienie współpracy niemiecko-francuskiej w UE, lecz konkretne rozwiązania będzie można ustalić dopiero po wyborach do Bundestagu we wrześniu 2017 r. Ważną przesłanką będą także wyniki wyborów

³¹ Por. szerzej A. Barabas, B. Koszel, M. Księżniakiewicz, *op. cit.*

³² Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Frankreichs Präsident Macron, 15.05.2017, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/05/2017-05-15-pk-merkel-macron.html> [dostęp: 11.07.2017].

³³ Por. E. Macron, *Revolution: Wir kämpfen für Frankreich*, Morstadt 2017 (tłum. z j. francuskiego).

do Zgromadzenia Narodowego w czerwcu 2017 r., w których ruch polityczny "En Marche" Macrona musi odnieść sukces wyborczy, aby wdrożyć własne plany reform we Francji.

Z kolei Niemcy będą musiały zgodzić się na znaczne ustępstwa gospodarczo-finansowe Macronowi, aby ułatwić mu wdrażanie niezbędnych reform we Francji³⁴. Jeden z czołowych ekonomistów niemieckich – Hans Werner Sinn – skrytykował plany Macrona odnośnie reformy strefy euro, zakładając, iż doprowadzi to nieuchronnie do trwałego podziału w łonie UE³⁵. Ekspersi Instytutu Zachodniego w Poznaniu wypracowali trzy scenariusze roli oraz rozwoju Niemiec w przemianach UE do 2025 r.: I „twardego rdzenia”, II „postępującej dezintegracji”, III „kontynuacji”³⁶.

Podsumowanie

Z powyższej analizy nadchodzących wyborów do Bundestagu 24 września 2017 r. oraz znaczenia masowego napływu nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w UE wynikają następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1. Nadchodzące wybory do Bundestagu 24 września 2017 r. będą miały duże znaczenie dla nowego przegrupowania układu sił politycznych w Niemczech. Wszystko wskazuje na to, że czołową partią koalicji rządzącej na szczeblu federalnym pozostanie CDU/CSU na czele z kanclerz A. Merkel. Jej koalicjantami będą bądź to samodzielnie liberałowie (FDP), bądź też w określonej sytuacji także Zieloni. Nie można też całkowicie wykluczyć utrzymania się u władzy Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD. Znaczenie polityczne będzie miało wejście do Bundestagu prawicowo-populistycznej partii AfD.
2. Masowany i niekontrolowany napływ nielegalnych uchodźców do Niemiec z lat 2015–2016 ma szereg istotnych następstw dla zmian w polityce wewnętrznej i europejskiej Niemiec. Pozwoliła ona wprowadzić kanclerz Merkel na utrzymanie władzy, ale wywołała nowe wyzwania dla jej strategii dalszego rozwoju Niemiec w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym.

³⁴ *Die Zukunft des Euro. Emmanuel Macron und die deutsche Krankheit*, „Der Tagesspiegel”, 24.05.2017, <http://www.tagesspiegel.de/politik/die-zukunft-des-euro-emmanuel-macron-und-die-deutsche-krankheit/19845558.html> [dostęp: 11.07.2017].

³⁵ B. Losse, *Hans-Werner Sinn: „Macrons Europapläne spalten die EU“*, „WirtschaftsWoche”, 18.05.2017, <http://www.wiwo.de/impressum/nutzungshinweise/blocker/?callback=%2Fpolitik%2Feuropa%2Fhans-werner-sinn-macrons-europaplaene-spalten-die-eu%2F19821484.html> [dostęp: 11.07.2017].

³⁶ *Przemiany Unii Europejskiej. Rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze*. K. Malinowski przy współpracy M. Nowosielskiego, M. Tujdowskiego. J. Kubery, „IZ Policy Papers” 2017, nr 18.

3. Niemcy utrzymają silną pozycję w UE, zmierzając do lepszej realizacji swych interesów i celów w wymiarze globalnym. Równocześnie będą one zainteresowane zachowaniem określonego stopnia spójności UE-27, preferując jednak zacieśnienie i pogłębienie różnych form „wzmocnionej współpracy” w strefie euro, przy znacznym umocnieniu przywództwa francusko-niemieckiego.

Implications of the federal elections set for the 24 September 2017 and massive inflow of illegal refugees for domestic changes and the role of Germany in the European Union

The article presents implications of elections to Bundestag set for the 24 September 2017 as well as significance of massive inflow of about one million illegal refugees for domestic changes and the role of Germany in the EU. According to all opinion polls the winner of the incoming elections will be Christian Democrats – CDU/CSU, which will create a new government together with liberals (FDP) or it will be hypothetically forced to keep the foregoing coalition with Social Democrats (SPD). The criticism toward the CDU leader Angela Merkel for the opening of German borders to illegal refugees at the breakthrough of 2015 and 2016 does not decrease her chances for the reelection. Merkel's strategy heads for overcoming of numerous EU's crises, further strengthening of German role in the EU as well as tightening of cooperation with new French president E. Macron within profoundly reformed eurozone to 2025.

Key words: Bundestag election, illegal refugees, chancellor Merkel, domestic changes in Germany, cooperation with France, reform the eurozone

Implikacje wyborów federalnych z 24 września 2017 roku i masowego napływu nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w Unii Europejskiej

Artykuł przedstawia implikacje wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. oraz znaczenie masowego napływu ok. 1 mln nielegalnych uchodźców dla przemian wewnętrznych oraz roli Niemiec w UE. Według wszystkich sondaży ankietowych zwycięzcą wyborów do Bundestagu będzie chadecja – CDU/CSU, która utworzy nowy rząd z liberałami (FDP), bądź będzie zmuszona utrzymać dotychczasową koalicję z socjaldemokratami (SPD). Krytyka przewodniczącej CDU Angeli Merkel za otwarcie granic Niemiec dla nielegalnych uchodźców 2015/2016 nie zmniejsza szans jej ponownego zwycięstwa wyborczego. Strategia Merkel ma na celu przezwyciężenie licznych kryzysów unijnych, dalsze umocnienie roli Niemiec w UE oraz zacieśnienie bliskiej współpracy z nowym prezydentem Francji M. Macronem w ramach gruntownie zreformowanej strefy euro do 2025 r.

Słowa kluczowe: wybory do Bundestagu, nielegalni uchodźcy, kanclerz Merkel, przemiany wewnętrzne w Niemczech, współpraca z Francją, reforma strefy euro