



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 103 (1676), 3 sierpnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Niemiecka chadecja wobec sporu o politykę azylową

Lidia Gibadło

Porozumienie między Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU) i bawarską Unią Chrześcijańsko-Społeczną (CSU) wyciszające spór o zasady przyjmowania uchodźców trudno uznać za radykalną zmianę w polityce azylowej. Dowodzi ono raczej tego, że obydwie partie zaczęły dostrzegać ryzyko i koszty związane z kontynuacją konfliktu. To dobra wiadomość dla sąsiadów RFN, którzy – przynajmniej na razie – nie muszą obawiać się o stabilność polityczną w państwie o kluczowym znaczeniu dla UE.

Konflikt między CDU i CSU o politykę azylową trwa od września 2015 r., jednak jego kulminacja nastąpiła w czerwcu br. Źródłem sporu była propozycja szefa CSU i ministra spraw wewnętrznych Horsta Seehofera, by nie wpuszczać na terytorium Niemiec osób, które złożyły wniosek azylowy w innym państwie UE.

Propozycji sprzeciwiła się kanclerz Angela Merkel, co doprowadziło istniejący od dekad sojusz obydwu chadeckich partii do największego od lat kryzysu. Unijny szczyt w sprawie migracji 28 czerwca br. nie przyniósł rezultatów zadowolających Seehofera, dlatego podczas posiedzenia zarządu CSU zaproponował odejście z rządu i ustąpienie z funkcji przewodniczącego partii. Ostatecznie 2 lipca br. przedstawiciele obu ugrupowań zawarli porozumienie, które trzy dni później, po wprowadzeniu poprawek postulowanych przez SPD, zostało zaakceptowane przez rząd. Zakładało ono, że osoby, które złożyły wniosek azylowy w innych państwach UE, zostaną do nich odesłane na podstawie bilateralnych umów.

Kluczowe dla wejścia w życie procedury jest wynegocjowanie odpowiednich porozumień z krajami UE, do których mieliby być kierowani migranci. Oznacza to, że nie wiadomo, czy i kiedy będzie ona skutecznie stosowana, co wyraźnie obniża jej rzeczywiste znaczenie. Wzmacnia to wrażenie, że w zawartym kompromisie chodziło raczej o wygaszenie sporu, który niósł ze sobą rosnące koszty polityczne i mógł doprowadzić nawet do rozbicia chadecji.

Polityczna cena konfliktu. Motywacją obu stron do zawarcia porozumienia było przede wszystkim słabnące poparcie społeczne dla niemieckiego rządu. Według badań Infratest dimap z lipca br. zadowolenie z pracy koalicji CDU/CSU i SPD spadło o 15 pkt proc. w porównaniu z wynikami z czerwca. Brak satysfakcji z działań rządu był szczególnie zauważalny wśród wyborców partii tworzących wielką koalicję – 63% wyborców CDU/CSU i 73% wyborców SPD deklarowało niższy poziom zadowolenia lub jego brak. Spadek poparcia został odnotowany zaledwie po czterech miesiącach od utworzenia rządu. Tak znaczące osłabienie notowań pojawia się w czasie, gdy rząd przygotowuje się do negocjacji dotyczących m.in. przyszłości strefy euro, a także wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Przedłużanie koalicyjnego kryzysu osłabiałoby zatem wpływ Niemiec na istotne dla przyszłości UE decyzje.

Eskalacja sporu byłaby również ryzykowna z punktu widzenia interesów politycznych obydwu ugrupowań. Postulaty zaostrzenia polityki azylowej formułowane przez CSU były obliczone na odebranie głosów Alternatywie dla Niemiec (AfD) w październikowych wyborach do parlamentu krajowego Bawarii. Przeciagający się konflikt oraz ryzyko rozpadu sojuszu z CDU groziłyby uzyskaniem efektu przeciwnego –

utrata poparcia na korzyść AfD, a także pozostałych ugrupowań. Dodatkowym czynnikiem, który skłonił CSU do zawarcia porozumienia, była niepewna reakcja członków partii na rezygnację Horsta Seehofera z funkcji ministra spraw wewnętrznych RFN i szefa ugrupowania. Dymisja mogłaby spowodować walki frakcyjne między zwolennikami obecnego przewodniczącego a wewnątrzpartyjną opozycją, co na trzy miesiące przed wyborami uniemożliwiłoby skuteczne prowadzenie kampanii.

Dla CDU brak porozumienia stwarzał niebezpieczeństwo podziału chadecji i opuszczenia wielkiej koalicji przez CSU. CDU i SPD mogłyby wprawdzie zdecydować się na rząd mniejszościowy, jednak zmusiłoby to władze do poszukiwania poparcia w ważnych głosowaniach u pozostałych partii zasiadających w Bundestagu, co wydatnie utrudniłoby prace rządu. Nie można wykluczyć, że ostatecznie doprowadziłoby to do negocjacji z Zielonymi lub Wolną Partią Demokratyczną (FDP) o powołaniu nowej koalicji. W skrajnym scenariuszu konieczne byłyby przedterminowe wybory, w których CDU musiałaby się liczyć z uzyskaniem niższego poparcia. Sytuację partii dodatkowo komplikowałaby wciąż otwarta kwestia sukcesji w CDU po Angeli Merkel. Zatem ewentualna zmiana lidera wiązałaby się z rywalizacją o tę funkcję, co stwarza ryzyko powstania nowych podziałów w partii.

Zalety chadecckiego sojuszu. Za utrzymaniem unii CDU/CSU, prócz krótkoterminowych argumentów, przemawiają względy strategiczne. Przy konsekwentnym współdziałaniu obie partie mogą nie tylko łatwiej forsować wspólne interesy, lecz także wykorzystywać dzielące je różnice, aby pozyskać odmienne grupy wyborców. CSU prezentuje się jako konserwatywne skrzydło chadecji. Krytyka działań kanclerz Merkel w sferze polityki migracyjnej, sprzeciw wobec planu ustanowienia wspólnego budżetu strefy euro czy kwestionowanie „przynależności islamu do Niemiec” odróżniają bawarskich chadeczków od CDU. W ten sposób w Unii pojawia się głos przyciągający prawicowych wyborców AfD. Równocześnie CDU kieruje swój program do elektoratu szerokiego centrum oraz wyborców liberalnej FDP. W efekcie dochodzi do kumulacji głosów obu partii, co przekłada się na większą liczbę przedstawicieli chadecji w Bundestagu.

Zarządzanie różnicami ma również wymiar regionalny. Z jednej strony, dzięki porozumieniu z CDU, CSU ma wyłączność na reprezentowanie chadecji w Bawarii. Jednocześnie obie partie tworzą wspólną frakcję w Bundestagu, co daje CSU wpływ na politykę szczebla federalnego. Jeśli CSU zdecydowałaby się na zakończenie sojuszu, jako partię regionalną czekałoby ją trudne i czasochłonne budowanie struktur w pozostałych landach. Z drugiej strony, kierownictwo partii musiałoby wziąć pod uwagę, że odpowiedzią CDU byłoby utworzenie własnych struktur w Bawarii. Doszłoby do złamania monopolu na głosy elektoratu chadecji, a ugrupowanie zyskałoby kolejnego konkurenta.

Powyższe strategiczne korzyści nie wykluczają z dyskusji o przyszłości chadecji scenariusza rozejścia się CDU i CSU. Argumentem dla zwolenników takiego rozwiązania są badania instytutu INSA z czerwca br. Wskazują one, że gdyby CDU wystawiło swoich kandydatów w wyborach parlamentarnych w Bawarii, a CSU rozszerzyło działalność na pozostałe landy, partie mogłyby liczyć odpowiednio na 22% i 18% głosów. Ostra wyborcza rywalizacja między CDU a CSU mogłaby jednak zniechęcić wyborców chadecji do udziału w głosowaniu lub skłonić ich do poparcia innych partii. Dodatkowo odnotowane poparcie nie ma potwierdzenia w długoterminowych badaniach sondażowych.

Wnioski. Czynniki krótkoterminowe oraz względy strategiczne przemawiają za przetrwaniem sojuszu chadecji. Jego istnienie wspiera stabilność całego systemu politycznego Niemiec, jest także kluczowe dla utrzymania dotychczasowego kierunku ich polityki europejskiej i zagranicznej. Z punktu widzenia Polski silna unia CDU i CSU to gwarant, że Niemcy będą wciąż wspierać wspólnotę transatlantycką, pozostaną ostrożne wobec Rosji, a także wobec realizowania wizji Europy „wielu prędkości”.

Obecne uspokojenie sytuacji w chadecji należy jednak postrzegać w szerszym, niezbyt pozytywnym kontekście zmian na scenie politycznej RFN. Aby zaznaczyć swoją obecność w debacie publicznej, politycy niemieccy coraz częściej sięgają po populistyczne argumenty, posługują się ostrym językiem, a eskalowanie konfliktów traktują jako szansę na zdobycie nowych wyborców. Skutkiem jest postępująca fragmentacja niemieckiej sceny politycznej oraz osłabienie tzw. *Volksparteien*, czyli największych partii, które skupiają różne grupy wyborców i wywierają najsilniejszy wpływ na niemiecką politykę. Spadkowi poparcia dla CDU/CSU i SPD towarzyszy wzmocnienie mniejszych partii, co w dobie słabego przywiązania wyborców do jednego ugrupowania grozi dalszym rozdrobnieniem. W konsekwencji powstaje ryzyko destabilizacji systemu politycznego, skracania kadencji, tworzenia słabych rządów, koncentracji na sprawach wewnętrznych. Taki scenariusz prowokowałby z kolei pytania o długoterminową stabilność polityki zagranicznej i europejskiej RFN.