

DEMOKRACJA I PRAWA CZŁOWIEKA

DEMOKRACJA W WARUNKACH STANU WYJĄTKOWEGO

Czy kryzys zmienia system partyjny?

Wolfgang Schroeder, Jennifer Ten Elsen
Grudzień 2020



Wyjątkowy charakter pandemii i niepokój społeczny wyraźnie zmniejszyły konkurencję między partiami politycznymi w celu zapewnienia państwu zdolności do działania.



Tryb kryzysowy sprzyjał zmianom w rozkładzie sił między partiami politycznymi. Decydujący wpływ miała ocena zarządzania kryzysowego i związana z nią polityka komunikacyjna rządzących.



Nieobliczalne konsekwencje ekonomiczne i społeczne pandemii mogą w przyszłości skutkować gwałtownymi zmianami przy formowaniu większości parlamentarnych i tworzeniu koalicji.

W związku z kryzysem wywołanym koronawirusem nasuwają się pytania o ewentualny wpływ pandemii na niemiecki system partyjny. Czy grozi nam dalsza polaryzacja i fragmentaryzacja? Jak mechanizm zarządzania kryzysem, w ramach którego działają konkretni przedstawiciele władzy wykonawczej, wpłynie na konkurencję i rozkład sił między partiami oraz prawdopodobieństwo przyszłych koalicji? Jakich reakcji wyborców należy się spodziewać w odniesieniu do konkurencji między partiami, jeżeli w wyborach do Bundestagu w 2021 roku nie będzie już można zagłosować na Angelę Merkel, która – jako kanclerz wyspecjalizowana w zarządzaniu kryzysowym – notuje świetne wyniki sondażowe?

Można wyobrazić sobie różny obrót spraw, co zostanie omówione w niniejszym artykule. Po pierwsze, nasuwa się pytanie o to, czy pandemia koronawirusa wywołuje samoistne zmiany w systemie partyjnym. Po drugie, istnieje możliwość, że już rozpoczęte zmiany będą przyspieszać w myśl koncepcji zależności od ścieżki. Odnosząc się do szczególnej sytuacji kryzysowej, można by jednak również, po trzecie, przypuszczać, że aktualne zmiany stanowią jedynie chwilowy obraz sytuacji, a system partyjny po kryzysie wróci do poprzedniej postaci z odpowiednią liczbą konkurujących ze sobą ugrupowań, utrwaloną kulturą komunikacyjną i rozkładem sił gwarantującym określone większości w głosowaniach.

„Konkurencja między partiami politycznymi w napięciu między mechanizmem zarządzania kryzysem w oparciu o władzę wykonawczą...”

Widać obecnie, że mechanizm zarządzania kryzysem oparty na władzy wykonawczej wpływa na konkurencję między partiami w dwóch wymiarach. W celu zapewnienia zdolności państwa do działania nie zawieszono, co prawda, konkurencji między partiami, ale wyraźnie ją jednak zmniejszono. Uznano wyjątkowy charakter okoliczności, które media pokazywały w czasie rzeczywistym (trumny cynkowe w Bergamo i w innych miejscowościach) i wskutek którego nastąpił niepokój społeczny. Rządowa polityka walki z koronawirusem nie była na początku prawie w ogóle kwestionowana, zwłaszcza że z wyjątkiem Alternatywy dla Niemiec (AfD) wszystkie partie reprezentowane w Bundestagu to partie rządzące na poziomie krajów związkowych.

„...a debatą parlamentarno-społeczną”

Niezależnie od tej zasadniczej jednomyślności w każdej fazie toczono otwarte debaty, które dotyczyły kwestii tego, czy podejmowane środki są zasadne, biorąc pod uwagę ich skutki dla gospodarki, rodzin i młodzieży szkolnej, a także dla myślenia o demokracji jako takiej. Nie stwierdzono całkowitego wyłączenia opozycji parlamentarnej. Jednocześnie niedostatki opozycji i reprezentacji zaczęły rekompensować przybierający na sile głos pozaparlamentarny – słychać go było na przykład podczas demonstracji przeciwko restrykcjom, które wyróżniały się szerokim spektrum uczestników i uczestniczek. W tym sensie kluczowe znaczenie ma nadal to, „aby reprezentacja narodu była widoczna w procesie formowania się jej woli politycznej”, odzwierciedlała

różne interesy w ramach procesu deliberacji i nie narażała się na ryzyko „zamienienia zdolności do debaty na rzekomą zdolność do działania” (Wolfgang Zeh¹). Mimo to w czasach kryzysu – a w szczególności w warunkach takiej pandemii – normalny proces decyzyjny oparty na demokracji parlamentarnej stoi w opozycji do konieczności podejmowania przez państwo szybkich działań.

Po drugie, tryb kryzysowy sprzyjał zmianom w rozkładzie sił między partiami. CDU i CSU odnotowały w sondażach wzrost poparcia do 40%, które przed kryzysem spadało częściowo wyraźnie poniżej 30%. Wyniki socjaldemokratycznego koalicjanta i trzech partii opozycyjnych uległy tymczasem pogorszeniu lub stagnacji. SPD nie udało się skorzystać na tym, że opinia publiczna skupiła się na władzy wykonawczej, mimo że partia ta odpowiada za resorty finansów, pracy oraz polityki społecznej i rodzinnej. A to one właśnie mają kluczowe znaczenie w walce z gospodarczymi i społecznymi skutkami kryzysu. Zieloni, którzy świetne wyniki w sondażach osiągnęli na początku roku w związku z ruchem Fridays For Future, tracą, co prawda, w obliczu zewnątrzpochodnego szoku wywołanego kryzysem COVID-19, ale nadal odnotowują poparcie w przedziale 16–18%. Zmalał ponadto elektorat AfD, Wolnej Partii Demokratycznej (FDP) i Lewicy, przy czym te dwa pierwsze ugrupowania straciły relatywnie więcej, a FDP zbliżyła się nawet niebezpiecznie do progu wyborczego wynoszącego 5%.

„Zarządzanie komunikacją i polityka kadrowa jako czynniki o kluczowym znaczeniu”

W przypadku analizy zmian w poparciu dla partii politycznych na korzyść CDU i CSU łatwo ulec pokusie argumentacji związanej z domniemaną „premią za rządzenie” w czasach kryzysu. Jeśli spojrzeć porównawczo na kryzys finansowy i kryzys w strefie euro z 2008 roku oraz tzw. kryzys uchodźczy z roku 2015, okazuje się jednak, że sytuacje kryzysowe nie są *per se* korzystne dla partii rządzących i nie działa też automatyczny mechanizm wzmacniający władzę wykonawczą. Oprócz indywidualnych okoliczności związanych z danym przypadkiem – pandemia, w przeciwieństwie do kryzysu finansowego, postrzegana jest jako niezawiniony kryzys ogarniający państwo i społeczeństwo – decydujące znaczenie ma przede wszystkim to, jak społeczeństwo ocenia konkretne zarządzanie kryzysowe i związaną z nim politykę komunikacyjną partii (rządzących).

W czasie pandemii poświęca się partiom politycznym mniej uwagi, wzrasta natomiast zainteresowanie osobami zajmującymi stanowiska wykonawcze. CDU i CSU mogły umocnić swój wizerunek partii gwarantujących „przetrwanie państwa”, ponieważ na szczeblu federalnym (z kanclerz Angelą Merkel i ministrem zdrowia Jensem Spahnem) oraz w dwóch największych i silnie dotkniętych przez pandemię krajach związkowych – Bawarii i Nadrenii Północnej-Westfalii (z pre-

¹ Profesor prawa administracyjnego, były dyrektor administracyjny Bundestagu (przyp. tłum.).

mierami Markusem Söderem i Arminem Laschetem) – obsadzają urzędy kierownicze, mające kluczowe znaczenie w walce z zagrożeniami. Z dużym poparciem społecznym spotkało się zwłaszcza zarządzanie kryzysowe rządu federalnego (ponad 80%).

Kwestia zmieniających się warunków konkurencji obejmuje również aspekt związany z komunikacją z członkami i elektoratem. Wskutek zakazu zgromadzeń i ograniczeń w kontaktach zamarło w dużej mierze nie tylko życie publiczne jako takie, ale też życie partyjne. Aby zapewnić funkcjonowanie gremiów i grup roboczych, partie przeniosły spotkania do przestrzeni cyfrowej. Jednocześnie na przykład CSU i Zieloni stawiają pierwsze kroki w organizacji wirtualnych kongresów partyjnych. Pojawiły się przy tym ograniczenia wynikające z takich rozwiązań: nie tylko z powodu wykluczenia cyfrowego, ale też przepisów regulujących działalność partii politycznych, które wymagają tajnego głosowania przy podejmowaniu decyzji kadrowych. Będzie to prawdopodobnie sprzyjać dyskusjom o nowelizacji ustawy o partiach politycznych z 1967 roku.

Zmian wywołanych przez pandemię koronawirusa w rozkładzie sił między partiami politycznymi nie można, co prawda, porównać do wielkiego wybuchu, ale mogłyby się one okazać punktem wyjścia do zmian w przyszłym procesie formowania się większości politycznej i tworzenia koalicji. Biorąc

pod uwagę maraton wyborczy w 2021 roku, również CDU i CSU muszą liczyć się z niemałym „ryzykiem rezydualnym”, jeżeli „przegranii” kryzysu wywołanego koronawirusem wykażą się nową otwartością wobec koalicji bez chadeków. Mogłoby to nastąpić na przykład wtedy, kiedy agenda polityczna w roku wyborczym silniej skupiłaby się na kwestii redystrybucji. Jednocześnie odejście Angelii Merkel wywołała niepewność, choć i tutaj przewidywania plasują się między dwoma biegunami – od „zmieni się wszystko” do „nie zmieni się nic”.

„Koronawirus nie oznacza dla systemu partyjnego wielkiego wybuchu, lecz raczej coraz większą koncentrację na siłach centrowych”

Jeśli spojrzeć na przebieg kryzysu od początku pandemii w marcu aż do jej zakończenia, którego termin wciąż pozostaje nieznany, okazuje się, że zmiany na scenie politycznej spowodowane koronawirusem co do zasady idą raczej w kierunku skupienia się na siłach centrowych niż większej polaryzacji. Trudno na tej podstawie oczywiście prognozować wyniki wyborów. Sam kryzys może jeszcze przybrać zaskakujący obrót, a jego najgorsze konsekwencje są być może dopiero przed nami. Podobnie też zachowanie wyborców, a tym samym system partyjny pozostają w dużym stopniu podatne na gwałtowne zmiany.

AUTORZY

Prof. dr Wolfgang Schroeder kieruje obszarem badawczym „System polityczny RFN – państwowość w czasie przemiany” na Uniwersytecie w Kassel. Współpracuje też z Ośrodkiem Naukowym Badań Społecznych w Berlinie (WZB).

Jennifer Ten Elsen jest pracowniczką naukową w obszarze badawczym „System polityczny RFN – państwowość w czasie przemiany” na Uniwersytecie w Kassel.

IMPRESSUM

© 2020 FES (Fundacja im. Friedricha Eberta)

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00–252 Warszawa

www.fes-polska.org

Osoba odpowiedzialna z publikację w FES:

dr Ernst Hillebrand, dyrektor Fundacji im. Friedricha Eberta,
Przedstawicielstwo w Polsce

Tłumaczenie: Maciej Zgondek

Redakcja: Maciej Kropiwnicki

Zamówienia i kontakt:

biuro@feswar.org.pl

Korzystanie w celach komercyjnych z mediów opublikowanych przez FES jest zabronione bez pisemnej zgody FES.

NOTA O PUBLIKACJI

DEMOKRACJA W WARUNKACH STANU WYJĄTKOWEGO. JAK KRYZYS WYWOŁANY PANDEMIA KOROAWIRUSA ZMIENIA PRAWO, POLITYKĘ I SPOŁECZEŃSTWO?

Kryzys wywołany pandemią koronawirusa to najistotniejszy kryzys, przez który państwa i społeczeństwa demokratyczne przechodzą po II wojnie światowej. Od poważnych ingerencji w prawa podstawowe poprzez problemy w funkcjonowaniu instytucji politycznych aż po ogromne szkody gospodarcze i społeczne – koronawirus wystawia naszą społeczność na bezprecedensową próbę. Jednocześnie kryzys szczególnie wyraźnie uwidacznia istniejące już wcześniej, długotrwa-

łe wyzwania związane z ustrojem demokratycznym. Nasuwają się w związku z tym pod adresem świata nauki różnorodne pytania związane z demokracją, które chcemy omówić w ramach nowej serii artykułów publikowanych on-line.

Wszystkie artykuły, które się dotychczas ukazały, można pobrać tutaj: <https://www.fes.de/forum-politik-und-gesellschaft/artikelseite-news-slider/demokratie-im-ausnahmezustand>

Kontakt: Alina Fuchs, Fundacja im. Friedricha Eberta,
alina.fuchs@fes.de

DEMOKRACJA W WARUNKACH STANU WYJĄTKOWEGO

Czy kryzys zmienia system partyjny?



Rządowa polityka walki z koronawirusem na początku pandemii nie była podważana przez żadną partię reprezentowaną w Bundestagu, z wyjątkiem Alternatywy dla Niemiec (AfD).

Zasadnicza jednomyslność w parlamencie na każdym etapie debaty publicznej miała jednak niespodziewany efekt uboczny: powstanie opozycji pozaparlamentarnej w postaci demonstracji przeciwko restrykcjom, które wyróżniały się szerokim spektrum uczestników i uczestniczek.



Tryb kryzysowy pozwolił CDU i CSU wyraźnie rozbudować swoją przewagę w sondażach do 40 %. Wyniki socjaldemokratycznego koalicjanta i trzech partii opozycyjnych uległy tymczasem pogorszeniu lub stagnacji. Zmiany na scenie politycznej idą w kierunku skupienia się na siłach centrowych niż większej polaryzacji.

W czasach kryzysu społeczeństwo poświęca partiom politycznym mniej uwagi, wzrasta natomiast zainteresowanie osobami zajmującymi stanowiska wykonawcze. Pozwoliło to kanclerz Angeli Merkel i ministrowi zdrowia Jensowi Spahnowi wzmocnić wizerunek ich partii jako filaru gwarantującego przetrwanie państwa.



Kryzys wywołany koronawirusem może w zbliżających się wyborach do Bundestagu 26 września 2021 okazać się katalizatorem do dużych zmian w procesie formowania się większości politycznej i tworzenia koalicji.

Nieprzewidywalne skutki ekonomiczne i społeczne pandemii mogą w roku wyborczym wywołać debatę skupioną na kwestii redystrybucji majątku. Połączenie tego tematu z jednoczesnym odejściem Angeli Merkel od polityki może otworzyć wyborców na nową koalicję bez chadeków.

www.fes-polska.org