



WOLNY KRAJ BAWARIA

KONIEC UDZIELNEGO KSIĘSTWA CSU?

Kamil Frymark

PRACE OSW

NUMER 77
WARSZAWA
KWIECIEŃ 2019

WOLNY KRAJ BAWARIA

KONIEC UDZIELNEGO KSIĘSTWA CSU?

Kamil Frymark



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Anna Kwiatkowska-Drożdż, Wojciech Stanisławski

REDAKCJA

Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA

Małgorzata Zarębska, Anna Łabuszewska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

FootToo/Shutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYKRESY

Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-35-7

Spis treści

WSTĘP /5

TEZY /6

I. PRYMAT MONACHIUM NAD BERLINEM. PODWÓJNA ROLA CSU /9

1. Wartość wspólnej frakcji /10
2. Po pierwsze Bawaria /11
3. Tożsamość CSU – powrót do korzeni? /12
4. Oferta programowa: tradycja i modernizacja, polityka społeczna i Heimat /16

II. CSU PO WYBORACH W BAWARII W 2018 ROKU /19

1. Strukturalne zmiany w bawarskim elektoracie /21
2. AfD – alternatywa dla CSU /23

III. CSU I POLITYKA ZAGRANICZNA BAWARII /24

1. Znaczenie polityki zagranicznej Bawarii dla CSU /24
2. Główne założenia i kierunki polityki zagranicznej Bawarii /26

IV. NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA ROZWOJOWE I PERSPEKTYWY BAWARII /35

1. Bilans kompetencji Bawarii /36
2. Strategie rozwoju /38
3. Perspektywy /39

WSTĘP

W Bawarii nieprzerwanie od sześćdziesięciu lat rządzi Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU). Dominacja CSU na landowej scenie politycznej oraz jej wpływ na politykę federalną poprzez wspólną frakcję z Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU) w Bundestagu uczyniły z tej partii jedno z najbardziej skutecznych ugrupowań w Europie. Potwierdziły to wybory do parlamentu związkowego Bawarii w październiku 2018 roku, które CSU po raz kolejny wygrała. Jednocześnie partia jest konfrontowana z innymi ugrupowaniami konserwatywnymi, przede wszystkim Alternatywą dla Niemiec (AfD), która ma w kilku aspektach zbliżony profil do CSU. Zarazem odpływ podobnie licznych grup wyborców do AfD i do partii Zielonych, a także do Wolnych Wyborców stawia CSU przed nowym dylematem stworzenia szerokiej oferty programowej bez utraty konserwatywnej tożsamości.

Celem opracowania jest przedstawienie miejsca CSU na mapie politycznej RFN oraz znaczenia tego ugrupowania dla Bawarii. Zarysowano zmiany zachodzące zarówno w CSU, jak i kraju związkowym, wskazano także możliwe scenariusze rozwoju partii oraz landu. Do zbadania tych procesów wykorzystano przede wszystkim metodę obserwacji wydarzeń politycznych oraz analizę niemieckich dokumentów rządowych, aktów prawnych landu Bawarii oraz dokumentów CSU. Przeprowadzono także rozmowy z niemieckimi ekspertami.

Tekst jest podzielony na cztery rozdziały. W pierwszym przeanalizowano relacje pomiędzy CSU a CDU oraz znaczenie wspólnej frakcji dla obu partii, jak również ewentualne konsekwencje zerwania jedności frakcyjnej. W drugim przybliżono główne elementy programu CSU oraz zmiany zachodzące w partii i wśród wyborców również w kontekście wyborów landowych w 2018 roku. Trzeci rozdział dotyczy polityki zagranicznej Bawarii i wpływu CSU na jej kształtowanie. W ostatnim zaprezentowano główne wyzwania społeczno-gospodarcze stojące przed Bawarią oraz koncepcje CSU służące utrzymaniu dotychczasowego tempa rozwoju landu.

Ambicją opracowania nie jest całościowe przedstawienie sytuacji Bawarii oraz CSU, lecz przybliżenie najważniejszych zdaniem autora zjawisk, procesów i trendów.

TEZY

- W federalnym ustroju Niemiec Bawaria odgrywa szczególną rolę nie tylko jako jeden z najważniejszych landów wypracowujący ok. 20% niemieckiego PKB oraz lider szesnastu państw związkowych w negocjacjach pomiędzy landami a federacją (np. w sprawie subwencji federalnych w związku z obciążeniami landów w kryzysie migracyjnym). Jest także najaktywniejszym obrońcą zachowania kompetencji landowych (m.in. w dziedzinie szkolnictwa czy bezpieczeństwa) oraz autorem rozwiązań przejmowanych następnie przez inne landy lub całą federację. O sile gospodarczej tego landu stanowi zarówno dynamika wzrostu PKB oraz najniższe od lat bezrobocie w RFN, jak też ulokowanie w Bawarii czołowych niemieckich koncernów i ich międzynarodowa ekspansja. Utrzymanie tej tendencji jest kluczowe dla landu, jak i całych Niemiec, m.in. ze względu na zasilanie federalnego budżetu wpływami z podatków czy wspieranie słabiej rozwiniętych landów za pomocą solidarnościowych transferów finansowych.
- Unia Chrześcijańsko-Społeczna jest najsilniejszą partią regionalną w Niemczech i jedyną, która jest reprezentowana w Bundestagu. Pozycja CSU na poziomie federalnym wynika z utrzymywania od 1949 roku wspólnej frakcji parlamentarnej z CDU oraz zapewniania chadeckiemu blokowi CDU i CSU do 20% wszystkich głosów uzyskiwanych przez chadecję w wyborach federalnych. Rozbieżność stanowisk pomiędzy CSU a CDU we wspólnej frakcji w parlamencie i w koalicji rządowej prowadzi niekiedy do odgrywania przez CSU roli opozycji we własnym rządzie. Obecnie największe kontrowersje wzbudza polityka migracyjna kanclerz Angeli Merkel, którą CSU odrzuca. Pomimo wielokrotnych gróźb odłączenia się bawarskiej partii od CDU taka perspektywa jest mało prawdopodobna. Realizacja tej groźby byłaby niekorzystna przede wszystkim dla samej CSU. Skutkowałoby to bowiem utworzeniem lokalnej struktury CDU w Bawarii i przełożyłoby się nie tylko na utratę samodzielnej większości CSU w landtagu, lecz także na rozbięcie klubu CSU w Bundestagu i podział partii, czemu sprzeciwiają się wyborcy obu ugrupowań.
- Wybory landowe z października 2018 roku potwierdziły dominację CSU na bawarskiej scenie politycznej, wskazując jednocześnie na coraz większą trudność w tworzeniu samodzielnych rządów w Bawarii. Najgorszy wynik od 1949 roku (37%) oraz odpływ takiej samej części elektoratu do partii Zielonych, AfD oraz partii Wolnych Wyborców (po ok. 160 tys. osób) stawia CSU przed jednym z najtrudniejszych dylematów w historii ugrupowania.

Z jednej strony CSU będzie się starała rozszerzyć profil o elementy związane z ochroną klimatu. Z drugiej strony będzie zmuszona do obrony dotychczasowego konserwatywnego programu w rywalizacji przede wszystkim z AfD. Wolni Wyborcy zarówno ze względu na współtworzenie powyborczej koalicji w Bawarii, jak też ze względu na regionalny, a nie federalny charakter ugrupowania stanowią dla CSU mniejsze wyzwanie. Dodatkowo wejście AfD do landtagu Bawarii, dobry wynik Wolnych Wyborców oraz powrót Wolnej Partii Demokratycznej (FDP) rozdrobniły bawarską scenę polityczną, a budowanie samodzielnej większości przez CSU będzie w perspektywie średniokresowej niemożliwe.

- Stawką rywalizacji z AfD jest nie tylko utrzymanie dominującej pozycji w Bawarii, lecz także potwierdzenie dotychczasowego znaczenia CSU jako najważniejszej partii o profilu konserwatywnym na niemieckiej scenie politycznej. CSU traktuje wszystkie ugrupowania znajdujące się na prawo od niej jako niedemokratyczne i skrajne. Postępujące od pierwszej kadencji kanclerz Merkel w 2005 roku zbliżenie programowe CDU z Socjaldemokratyczną Partią Niemiec (SPD) i Zielonymi doprowadziło do wyostrenia postulatów CSU. Postuluje ona wskrzeszenie tzw. kultury przewodniej (*Leitkultur*), która ma doprowadzić w całych Niemczech do „mieszczkańsko-konserwatywnej zmiany”. CSU odwołuje się do głównych elementów swojego programu: wartości chrześcijańskich, rodziny jako fundamentu życia społecznego, regionalizmu, ograniczenia imigracji, zapewnienia niskich podatków i efektywnej opieki socjalnej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.
- Dotychczasowe sukcesy wyborcze CSU zawdzięcza połączeniu konserwatywnego profilu z osiągnięciami gospodarczymi landu oraz umiejętnością dostosowania programu do zmiany trendów społecznych. Partia jest postrzegana przez wyborców zarówno jako gwarant sukcesu gospodarczego Bawarii, jak i adwokat interesów socjalnych słabszych grup społecznych. CSU znajduje się jednak w fazie przeobrażeń, których konsekwencją może być utrata statusu partii masowej odwołującej się do wszystkich grup społecznych, co potwierdziły wybory do landtagu w 2018 roku. Zmiany mają charakter strukturalny – wynikają przede wszystkim z procesu starzenia się społeczeństwa oraz napływu mieszkańców z innych landów. Skutkuje to m.in. zmniejszaniem się grupy wyborców katolickich, którzy dotychczas w 2/3 głosowali na CSU, i wykorzystywaniem mediów społecznościowych jako podstawowego źródła informacji przez młodych wyborców. Nakłada się na to silna polaryzacja społeczeństwa niemieckiego, także w Bawarii, w podejściu do kryzysu migracyjnego.

- Bawaria prowadzi najaktywniejszą politykę zagraniczną ze wszystkich niemieckich krajów związkowych. Służy ona rozwojowi stosunków handlowych i kulturalnych landu oraz wywieraniu wpływu na politykę wewnętrzną i zagraniczną rządu federalnego. Wzmacnia też tożsamość i poczucie odrębności zarówno Bawarii, jak i CSU. W polityce zagranicznej CSU nie czuje się ściśle związana umową koalicyjną rządu federalnego. Przejawia się to m.in. w utrzymywaniu bliskich stosunków z politykami rosyjskimi czy kontestowaniu wypracowanej w federalnym MSZ strategii wobec USA. Wsparcie dla zagranicznych interesów bawarskich firm i przyjmowanie zagranicznych delegacji w Monachium przekłada się na postrzeganie CSU jako partii mającej zdolność dbania w skali globalnej o interesy swoich wyborców.
- Specyfiką Bawarii jest silne powiązanie gospodarki oraz polityki z Europą Środkową. Bawaria występuje w stosunkach z wieloma państwami regionu jako *de facto* równorzędny partner. Land ma swoje przedstawicielstwa za granicą i utrzymuje intensywne kontakty międzyrządowe. Ściśle kontakty łączą Monachium z Pragą, co było możliwe po zakończeniu w 2010 roku wieloletniego sporu o historię oraz rolę środowisk wysiedlonych we wzajemnych stosunkach. Przekłada się to również na współpracę gospodarczą. W 2017 roku Czechy, obok Austrii i Polski, były dla Bawarii najważniejszym partnerem handlowym wśród państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej, a piątym na świecie (Polska ósmym). Zarazem bliskim partnerem Bawarii w regionie są Węgry, z którymi CSU łączy silne więzi polityczne. CSU stara się je wykorzystywać do budowania przeciwwagi dla rządu w Berlinie.
- W perspektywie średnioterminowej przed Bawarią stoją wyzwania związane ze zmianą sposobu pracy i przystosowaniem do przemysłu 4.0. Dotyczy to m.in. zmiany modelu przedsiębiorstw, wzmocnienia branży IT oraz rozwoju start-upów, rozszerzenia udziału rynków wschodzących w eksporcie oraz dostosowania szkolnictwa, a także zwiększenia dostępu do Internetu. Istotne będzie również dążenie do lepszej integracji imigrantów na bawarskim rynku pracy. Zaniedbania w tych obszarach mogą negatywnie oddziaływać na gospodarkę Bawarii i zagrozić trwałemu wzrostowi, generując dodatkowo wydatki związane z polityką socjalną.

I. PRYMAT MONACHIUM NAD BERLINEM PODWÓJNA ROLA CSU

Unia Chrześcijańsko-Społeczna jest jedyną partią landową z reprezentacją federalną, a jej droga do polityki na szczeblu federalnym wiodła przez sukces w kraju związkowym¹. Dla pozostałych ugrupowań w Bundestagu od początku najważniejsze było budowanie pozycji politycznej na poziomie federalnym, czemu jest w dużej mierze podporządkowane tworzenie struktur regionalnych i zabieg o ich poparcie w kolejnych wyborach landowych. W polityce federalnej CSU jest obecna od utworzenia po wyborach parlamentarnych w 1949 roku wspólnej frakcji parlamentarnej z CDU w Bundestagu. Koalicja CDU z CSU (oraz z FDP) była niezbędna do utworzenia pierwszego gabinetu Konrada Adenauera w latach 1949–1953. CSU stała się dość zdyscyplinowaną częścią frakcji chadeków (tworząc jednocześnie własną grupę landową), co przełożyło się na utrwalenie ścisłej współpracy. Konsekwencją był udział CSU we wszystkich rządach CDU (w latach: 1949–1969, 1982–1998 i od 2005 roku). Nigdy jednak nie wybrano na kanclerza przewodniczącego CSU. Dwukrotnie kandydatem CDU/CSU na urząd kanclerza był polityk z Bawarii – w 1980 roku Franz Josef Strauß (zob. ramka poniżej) oraz w 2002 roku Edmund Stoiber.

Franz Josef Strauß (1915–1988)

W latach 1961–1988 przewodniczący CSU i premier Bawarii (1978–1988); uchodzi w Niemczech za kluczową postać zarówno w polityce bawarskiej, jak i federalnej. Był najważniejszym politykiem w historii CSU oraz twórcą jej potęgi. Wszyscy następcy Straußa odwołują się do jego spuścizny. W latach 1953–1969 (z przerwą w latach 1962–1966, po ustąpieniu ze stanowiska w wyniku wywołania tzw. afery „Spiegla”, w której Strauß oskarżył założyciela i wydawcę tygodnika „Der Spiegel” Rudolfa Augsteina o zdradę i doprowadził do jego zatrzymania) był ministrem ds. specjalnych (najmłodszym w drugim gabinecie Adenauera), ds. energii atomowej, ministrem obrony i ministrem finansów. W 1980 roku w wyborach do Bundestagu był kandydatem na kanclerza z ramienia chadecji, przegrywając jednak wybory z urzędującym kanclerzem Helmutem Schmidtem. Od 1978 do 1988 roku był premierem Bawarii. Jego rywalizacja o pozycję kandydata na kanclerza i niechęć do lidera CDU Helmuta Kohla doprowadziły niemal do rozpadu wspólnej frakcji w 1976 roku.

¹ W różnych landach funkcjonują lokalne partie polityczne (np. Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen/Freie Wähler, Bürger in Wut, Freie Wähler, Südschleswigscher Wählerverband), jednak nie biorą udziału w polityce federalnej.

Strauß uchodził za jednego z najlepszych mówców w Bundestagu, a do historii niemieckiego parlamentaryzmu przeszły jego debaty z szefem frakcji SPD Herbertem Wehnerem. Rozwinięta przez Straußa tradycja wieców partyjnych organizowanych w Środę Popielcową (*Politischer Aschermittwoch*)² przeobraziła lokalne wydarzenie w sprawnie wyreżyserowane spektakle, które są obecnie kopiowane przez pozostałe partie polityczne. Jako premier Bawarii Strauß zapoczątkował prowadzenie intensywnej polityki zagranicznej landu (m.in. poprzez kontakty z przywódcami Chin, ZSRR, a także Togo czy Chile; szczególne znaczenie miało pośredniczenie w przyznaniu Niemieckiej Republice Demokratycznej kredytów w wysokości 2 mld marek, co uczyniło ponownie NRD państwem wiarygodnym finansowo). Do historii partii przeszła symboliczna wizyta Straußa w Moskwie w roku 1987. Przewodniczący CSU sam pilotował awionetkę, którą pomimo bardzo trudnych warunków atmosferycznych wylądował w Moskwie. Straußowi towarzyszyli m.in. Theo Waigel oraz Edmund Stoiber, który w bawarskiej partii nadal odgrywa rolę łącznika z rosyjskimi politykami, w tym z prezydentem Władimirem Putinem.

1. Wartość wspólnej frakcji

Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bundestagu tworzy wspólny klub parlamentarny z CDU. W jego ramach deputowani CSU stanowią zarazem grupę landową, która jest *de facto* frakcją we frakcji. Jej przewodniczący jest zwykle jednym z najbardziej wpływowych polityków CSU i pretendentem do jednej z dwóch głównych funkcji w partii – przewodniczącego CSU lub premiera Bawarii. Groźba rozdzielenia klubu CDU/CSU i usamodzielnienia w Bundestagu pojawia się co kilka lat, jednak z uwagi na obopólny interes w utrzymaniu *status quo* nie jest ona realistyczna. W latach 70. wraz z pojawianiem się zasadniczych różnic programowych oraz konfliktów personalnych część CSU zaczęła domagać się opuszczenia wspólnej frakcji w Bundestagu i ewentualnie także samodzielnego startu w wyborach parlamentarnych w innych landach³. Do części tych zastrzeżeń CSU powraca również obecnie, służy to jednak przede wszystkim „podniesieniu stawki” w negocjacjach koalicyjnych z CDU oraz zdyscyplinowaniu własnej partii i podporządkowaniu jej liderowi. Do najpoważniejszego

² Tradycja organizowania wieców politycznych w Środę Popielcową sięga 1919 roku i wywodzi się z targów bydła, które były okazją do omawiania aktualnych tematów politycznych wśród członków Związku Rolniczego w Bawarii.

³ Rozdźwięk dotyczył zbyt lewicowego zdaniem władz CSU programu CDU, a także np. poparcia CDU dla normalizacji stosunków z PRL w latach 70.

kryzysu w stosunkach pomiędzy partiami doszło w 1976 roku, gdy chadecy byli w opozycji. Jego efektem było przegłosowanie przez CSU rozdziału frakcji, jednak pod wpływem groźby przewodniczącego CDU Helmuta Kohla, że jego partia gotowa jest utworzyć w Bawarii lokalne struktury, po trzech tygodniach CSU wycofało się ze swej decyzji.

Rozdzielenie przyniosłoby straty obu partiom. Dla CDU brak wsparcia CSU oznaczałoby mniejszą siłę w polityce na szczeblu federalnym i trudniejsze budowanie koalicji – CSU zdobywało dotychczas od 10% do 20% poparcia dla wspólnej frakcji chadecji w wyborach parlamentarnych⁴. Poza tym spodziewana współpraca z CSU w Bundestagu przyciągała też konserwatystów z innych landów do głosowania na CDU. Skutki rozpadu byłyby jednak bardziej bolesne dla CSU. Powstanie dwóch frakcji doprowadziłoby do utworzenia lokalnej struktury CDU w Bawarii i odebrania w ten sposób części wyborców CSU w wyborach landowych i federalnych. Znacznie utrudniłoby to CSU zabiegi o samodzielne rządy w Bawarii i prawdopodobnie doprowadziłoby do braku reprezentacji w Bundestagu (lub jej znaczącego zmniejszenia). Pociągnęłoby to za sobą ograniczenie wpływu na politykę federalną, zwłaszcza w przypadku rezygnacji z rządów z CDU, oraz mniejsze subwencje wyborcze. CSU stałaby się przede wszystkim partią regionalną, czego nie życzą sobie ani członkowie partii, ani jej wyborcy. W Bundestagu doszłoby zapewne do rozpadu grupy landowej, przejścia części działaczy bawarskiej partii do CDU i marginalizacji CSU. Tymczasem dawniej CSU była trzecią lub czwartą siłą polityczną w Bonn (walcząc o to miejsce z FDP), głównym adwersarzem SPD i animatorem niemieckiej debaty publicznej (m.in. za sprawą debat przewodniczącego frakcji SPD Herberta Wehnera z Franzem Josefem Straußem). CSU samodzielnie występująca na szczeblu federalnym byłaby dużo mniej wpływowa, wzrosłoby też ryzyko porozumienia CDU z Zielonymi i FDP z pominięciem CSU. Powołanie lokalnych struktur CSU w pozostałych landach w celu wzmocnienia reprezentacji w Bundestagu byłoby procesem długotrwałym, kosztownym i niezmiernie trudnym, nie tylko ze względu na istniejące struktury CDU, ale także rozwój AfD.

2. Po pierwsze Bawaria

Udział CSU w polityce federalnej jest podporządkowany interesom ugrupowania w Bawarii, co często czyni zeń quasi-opozycję w rządzie koalicyjnym z CDU. Główne linie sporu pomiędzy siostrzanymi partiami dotyczą obecnie

⁴ W obecnej kadencji Bundestagu frakcja liczy 246 deputowanych, z tego grupa landowa CSU ma ich 46, a CDU – 200.

stosunku do migracji, kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego i zagadnień polityki europejskiej. W przeszłości sporne były polityka wschodnia RFN, stosunek do USA oraz kwestia posiadania przez RFN broni jądrowej, czego nie wykluczał Franz Josef Strauß⁵. Obecność polityczna w Bundestagu umożliwia CSU nie tylko realizowanie ważnych z punktu widzenia bawarskich wyborców projektów, ale także dostęp do ogólnoniemieckich mediów i obecność w różnych gremiach na poziomie federacji⁶. Przekłada się to na popularność poszczególnych polityków w Bawarii oraz buduje poczucie siły partii. Wzmacnia również przewagę nad innymi ugrupowaniami w bawarskim landtagu i utrudnia zdobycie władzy opozycji w Bawarii.

Najważniejszym celem CSU jest utrzymanie samodzielnych rządów w Bawarii. Temu też służą inicjatywy podejmowane na szczeblu federalnym. Słaby wynik w wyborach landowych przekłada się na słabszą pozycję polityczną w Berlinie – nie tylko we frakcji CDU/CSU w Bundestagu, ale też w Bundesradzie i Zgromadzeniu Federalnym. Łączenie dwóch poziomów polityki: federalnego i landowego generuje również problemy. Zabieganie o interesy Bawarii na poziomie federacji, promowanie rozwiązań CSU i angażowanie się w politykę w Berlinie pokazuje wyborcom siłę i wagę partii. Z drugiej strony jednak zbyt intensywne zaangażowanie w politykę federalną lub europejską bywa postrzegane przez wyborców CSU jako odejście od regionalnych priorytetów. Mimo to CSU zwykle pretenduje do odgrywania istotnej roli w polityce federalnej, kształtowania polityki Niemiec i wymuszania rozwiązań dotyczących nie tylko Bawarii, ale całego państwa. Najważniejszymi tematami dla CSU na poziomie federalnym są szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne, polityka zagraniczna oraz polityka społeczna.

3. Tożsamość CSU – powrót do korzeni?

W powstałej w 1945 roku partii od początku ścierały się dwie koncepcje rozwoju. Pierwsza opowiadała się za konserwatywnym i katolickim charakterem partii, przejawiającym się w utrzymywaniu bliskich związków z tradycyjnie dominującym w Bawarii Kościołem katolickim (m.in. poprzez odwoływanie

⁵ P. Gassert, *Streiten wie zu Strauß' Zeiten*, „Die Zeit”, 3.07.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-07/cdu-csu-streit-geschichte-franz-josef-strauss/komplettansicht>

⁶ W ostatnich dwóch kadencjach z inicjatywy Bawarii na szczeblu federalnym wprowadzono m.in. roczny limit przyjmowanych uchodźców (*Obergrenze*), opłaty dla kierowców samochodów osobowych i pojazdów kempingowych korzystających z niemieckich autostrad i dróg krajowych, korzystniejsze warunki przechodzenia na emeryturę dla matek (*Mütterrente*).

się do nauki społecznej Kościoła, udział w wydarzeniach o charakterze religijnym czy wprowadzenie nauki religii w szkołach), bez analogicznych kontaktów z Kościołami protestanckimi. Druga postulowała rozszerzenie oferty politycznej na wyborców umiarkowanych (szczególnie w kwestii stosunku do elementów reform społecznych po wojnie – w tym upaństwowienia wybranych przedsiębiorstw czy reformy rolnej) oraz uwzględnianie wrażliwości protestantów. Punktem zwrotnym sporu była jedyna po 1949 roku utrata władzy w Bawarii w 1954 roku na rzecz SPD. Doprowadziło to do zmian w strukturze i władzach partii: jej nowy lider Hanns Seidel zakończył spór aktywistów katolickich z protestantami o akcenty w polityce CSU, tworząc bardziej umiarkowany profil partii. W 1961 roku przewodniczącym ugrupowania został Franz Josef Strauß, który pełnił tę funkcję przez 27 lat, aż do śmierci w 1988 roku. Jego rządy oraz styl sprawowania władzy doprowadziły do utożsamienia politycznej reprezentacji Bawarii z CSU. Jest postacią legendarną na niemieckiej scenie politycznej, a zdefiniowane przez niego filary programowe partii: konserwatyzm, modernizacja, regionalizm – obowiązują do dziś.

Unia Chrześcijańsko-Społeczna prezentuje się jako jedyna autentyczna partia o prawicowym profilu, traktując zarazem ugrupowania na prawo od siebie jako skrajne i niedemokratyczne. Kontynuuje tym samym politykę Straußa, której dewiza brzmiała, że na „prawo od CSU nie może powstać żadna demokratyczna partia”. Bawarskie ugrupowanie było dotychczas główną partią o poglądach konserwatywnych reprezentowaną w Bundestagu. Wraz z postępującym od 2005 roku zbliżeniem programowym CDU do SPD i Zielonych⁷ CSU stała się jedynym ugrupowaniem kształtującym debatę publiczną na prawo od centrum. Obecnie status ten jest zagrożony za sprawą Alternatywy dla Niemiec, której udało się w 2017 roku dostać do Bundestagu i która zawłaszcza tę przestrzeń, prezentując się jako jedyna partia głosząca wartości konserwatywne.

Obrona przed marginalizacją oraz przejściem części wyborców do AfD, a także sprzeciw wobec odchodzenia CDU od tradycyjnych wartości (m.in. w polityce migracyjnej) wymusza na CSU obronę konserwatywnej tożsamości w ostrzejszy sposób niż dotychczas. Celowi temu służył manifest opublikowany na

⁷ Przejawem tych procesów było m.in. wprowadzenie płacy minimalnej, możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa, uzawodowienie armii, ratowanie strefy euro i transformacja energetyczna. Dzięki tym działaniom chadecji udało się zbudować silną pozycję w politycznym centrum, ale też coraz trudniej odróżnić jej program od SPD, a nawet Zielonych. Por. A. Ciechanowicz, *Bezpowrotnie utracona przewidywalność: niemiecka scena partyjna po wyborach*, „Komentarze OSW”, 22.11.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-11-22/bezpowrotnie-utracona-przewidywalnosc-niemiecka-scena-partyjna>

początku 2018 roku przez Alexandra Dobrindta, szefa grupy parlamentarnej CSU w Bundestagu i jednego z liderów tradycyjalistycznego skrzydła partii⁸. Zdaniem Dobrindta istnieje potrzeba „rewolucji konserwatywnej”, która miałaby być odpowiedzią na „zwrot na lewo” trwający w Niemczech od 1968 roku. Dobrindt podkreśla, że czas „lewicowych ideologii, socjaldemokratycznego etatyzmu i zielonych zakazów” przeminął, a „nowy islamizm zagrażający wolności Europy nie powinien dostać szansy na umocnienie się”. CSU zarzuca również niemieckim mediom jednostronność debaty publicznej, która według bawarskiej partii uległa „lewicowemu skrzywieniu”. Odpowiedzią powinno być wskrzeszenie tzw. kultury przewodniej (*Leitkultur*), która ma być wyznacznikiem „mieszczańsko-konserwatywnej zmiany” w całym Niemczech.

Unia Chrześcijańsko-Społeczna odwołuje się w ten sposób do głównych, tradycyjnych elementów swojego programu. Składają się na niego: wartości chrześcijańskie, rodzina jako fundament życia społecznego, bawarski regionalizm, ograniczenie imigracji, skuteczna opieka socjalna i niskie podatki oraz tradycyjnie sztandarowe dla CSU bezpieczeństwo wewnętrzne:

- **wartości chrześcijańskie** wyrażają się w podtrzymaniu tradycji umieszczania krzyży w szkołach oraz salach sądowych⁹; sprzeciwie wobec noszenia burek w miejscach publicznych; braku zgody na małżeństwa młodocianych oraz związki wymuszone; ustanawianiu jako dni wolnych od pracy wyłącznie świąt chrześcijańskich; sprzeciwie wobec liberalizacji prawa aborcyjnego (w tym reklamowania klinik aborcyjnych) i eutanazji; sprzeciwie wobec rozszerzenia państwowych dotacji na zapłodnienia *in vitro* dla par niebędących w związku małżeńskim (przy akceptacji takiego wsparcia dla małżeństw); sprzeciwie wobec zrównania statusu małżeństw ze związkami homoseksualnymi (przy podkreśleniu zakazu dyskryminacji związków osób tej samej płci)¹⁰;

⁸ A. Dobrindt, *Wir brauchen eine bürgerlich-konservative Wende*, „Die Welt”, 4.01.2018, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus172133774/Warum-wir-nach-den-68ern-eine-buergerlich-konservative-Wende-brauchen.html>

⁹ Rząd Bawarii na posiedzeniu 24 kwietnia 2018 roku zmienił regulamin dotyczący budynków administracji bawarskiej i nakazał zawieszenie od 1 czerwca 2018 roku krzyży w holach wszystkich bawarskich instytucji rządowych. Nowo mianowany premier Bawarii Markus Söder motywował to znaczeniem krzyża jako „symbolu chrześcijańsko-zachodniej tożsamości kulturowej”. W wielu urzędach bawarskich są zawieszane krzyże, jednak dotychczas nie było przepisu, który wprowadzał taki obowiązek. Wyjątek stanowiły szkoły i sale sądowe, w których od 1983 roku jest obowiązek wieszania krzyża.

¹⁰ Młodzieżówka CSU przyjęła w 2016 roku pośrednią wersję odwołania się do tradycyjnych wartości rodzinnych, wskazując, że „małżeństwo pomiędzy kobietą i mężczyzną tworzy dobre

- **rodzina** - uznawana jest za fundament życia społecznego, co przejawia się w finansowym wsparciu dla rodzin wychowujących dzieci poprzez korzystne rozliczanie podatkowe małżonków, podwyższaniu zasiłków wypłacanych na dzieci oraz dopłatach do budowy domów dla rodzin w pierwszych dziesięciu latach po urodzeniu dziecka, a także w sprzeciwie wobec promowania „ideologii gender” na zajęciach lekcyjnych;
- **regionalizm** - czyli przywiązanie do miejsca pochodzenia, do Heimatu rozumianego jako „mała ojczyzna” i podstawa patriotyzmu, który przejawia się m.in. w podkreślaniu roli języka niemieckiego dla kultury oraz jego promocji w UE, świętowaniu uroczystości narodowych, przywiązaniu do symboli narodowych, flagi i strojów regionalnych; dla CSU pojęcie regionalizmu wiąże się również z troską o równomierny rozwój poszczególnych części Bawarii;
- **ograniczenie imigracji i integracja** - rozumiane jako zmniejszenie napływu osób z innych kręgów kulturowych, którego przejawem jest m.in. postulat rezygnacji przez imigrantów z obywatelstwa państwa pochodzenia; mimo to prawdopodobnie do 2040 roku ok. 1/3 mieszkańców Bawarii będzie miała pochodzenie migracyjne; w 2014 roku, czyli przed główną falą kryzysu migracyjnego, w Indeksie Integracji Berlińskiego Instytutu Ludności i Rozwoju Bawaria zajmowała trzecie miejsce w RFN pod względem skuteczności integracji; jednym z najsłabszych elementów było kształcenie migrantów, w tym wysoki wskaźnik przerywania nauki oraz niezdanej matury wśród osób z pochodzeniem migracyjnym (Bawaria zajmuje odpowiednio 11. i 13. miejsce w tych kategoriach na 16 niemieckich landów);
- **efektywna opieka socjalna i niskie podatki** - łączenie haseł ulg podatkowych i równowagi budżetowej z akceptacją dla regionalnych regulacji wybranych podatków (np. dotyczącego dziedziczenia); zmniejszenie podatków dla najlepiej zarabiających przy jednoczesnym zwiększaniu pomocy dla osób starszych;
- **bezpieczeństwo wewnętrzne** - poparcie dla rozszerzania kompetencji służb przede wszystkim na szczeblu landowym (w 2018 roku landtag Bawarii przyjął nowelizację ustawy o policji landowej rozszerzającą znacznie jej kompetencje - stała się ona wzorem dla innych landów, m.in. Nadrenii

ramy dla rodziny”, nie wykluczając jednak innych form partnerstwa. Por. *Grundsatzprogramm der Jungen Union Bayern*, <http://www.ju-bayern.de/med/5646-grundsatzprogramm-der-ju-bayern.pdf>

Północnej-Westfalii), zwiększenie liczebności policji; walka z ekstremizmami, w tym z lewicowym; włączenie Bundeswehry do wsparcia policji w szczególnie niebezpiecznych przypadkach (m.in. zagrożenia terrorystycznego).

Bezpieczeństwo wewnętrzne stało się sztandarowym hasłem partii w polityce na szczeblu federalnym jako probierz wiarygodności CSU. Bawaria szczyli się bowiem najniższym wskaźnikiem przestępczości ze wszystkich landów (Monachium jest najbezpieczniejszym dużym miastem Niemiec) i najwyższym odsetkiem rozwiązywanych spraw kryminalnych.

4. Oferta programowa: tradycja i modernizacja, polityka społeczna i Heimat

Konserwatywny manifest w połączeniu z tradycyjnymi priorytetami, postulatami i hasłami CSU składają się na ofertę programową dla szerokiego elektoratu. Tradycja wiąże się w niej z nowoczesnym regionalizmem, a modernizacja – z szerzej rozumianym bezpieczeństwem i ambitną polityką społeczną.

Dla CSU synergia tradycji i nowoczesności jest podstawą sukcesu zarówno partii, jak i landu. Slogan CSU *Laptop und Lederhose* (czyli laptop i tradycyjne bawarskie spodnie skórzane) symbolizuje proces przejścia od landu rolniczego do przemysłowego, rozwijającego wysokie technologie. Ewolucja stanowiska partii dotyczy przede wszystkim gospodarki, czasem jednak wiąże się również z kwestiami światopoglądowymi, w tym np. podkreślaniem w dokumentach programowych zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Dla ewolucji programowej nie bez znaczenia był fakt, że od lat w Bawarii kurczy się tradycyjny, rodzimy elektorat katolicki (2/3 katolików w Bawarii głosuje na CSU), napływają natomiast mieszkańcy z innych landów, a młodzież sięga do mediów społecznościowych jako podstawowego źródła informacji.

Unia Chrześcijańsko-Społeczna prezentuje się jako gwarant sukcesu gospodarczego Bawarii, a także adwokat interesów ekonomicznych słabszych grup społecznych. Polityka społeczna jest dla CSU drugim obok wolnego rynku filarem niemieckiej gospodarki – ma prowadzić do wyrównywania szans i ochrony osób najsłabszych, biorąc pod uwagę zwłaszcza zmiany demograficzne, rynku pracy oraz wyzwania związane z cyfryzacją. Obudowanie hasel dotyczących modernizacji i wsparcia dla przedsiębiorczości ofertą socjalną w przeszłości zapobiegło masowemu odpływowi wyborców do SPD i pozwoliło uzyskać szerokie poparcie dla zmian gospodarczych. Wrażliwość socjalna CSU odgrywała istotną rolę również w dyskusjach z CDU. W 2003 roku Edmund

Stoiber (ówczesny przewodniczący partii) skłonił CDU do rezygnacji z forsowania planów reformy i ograniczenia polityki socjalnej RFN.

Obecnie do priorytetów CSU w polityce socjalnej, oprócz szerokiego wsparcia dla rodzin, należy przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu, a także umożliwienie równego dostępu do usług publicznych dla osób niepełnosprawnych. Dodatkowo polityka socjalna łączy hasła ulg podatkowych i równowagi budżetowej z akceptacją dla regionalnych regulacji dotyczących wybranych podatków (np. od spadku). Jednym z głównych elementów polityki socjalnej CSU jest poszerzenie dostępności budownictwa komunalnego oraz zatrzymanie wzrostu cen najmu mieszkań, co jest coraz większym problemem dla dużych niemieckich miast, w tym Monachium.

Istotnym elementem tożsamości CSU jako partii masowej pozostaje bawarski regionalizm. Jest on rozumiany dwuwymiarowo – jako przywiązanie do „małych ojczyzn”, lokalnego patriotyzmu i odwoływania się m.in. w partyjnych dokumentach do tradycyjnych regionów Bawarii (Frankonii, Szwabii i Starej Bawarii) oraz jako dążenie do zrównoważonego rozwoju całej Bawarii. Idea „Heimatu” będąca hasłem bawarskiego patriotyzmu i solidaryzmu społecznego pozwala CSU występować w roli rzecznika całego landu – zarówno mieszkańców prowincji, jak i miast. Większość Bawarczyków mieszka na obszarach wiejskich (7,1 mln, w miastach 5,6 mln) i zapewne długo jeszcze się to nie zmieni (w ciągu dwóch dekad prognozowany jest wzrost zaludnienia miast o 9%, natomiast terenów wiejskich o 3%¹¹). Podkreśleniem wagi regionalizmu w polityce CSU było rozszerzenie kompetencji landowego Ministerstwa Finansów w 2014 roku o działania na rzecz wyrównywania poziomu życia we wszystkich regionach Bawarii¹². Dotyczy to m.in. dostępu do usług medycznych, komunikacji, zmniejszenia bezrobocia w obszarach wiejskich czy możliwości kształcenia poza największymi ośrodkami Bawarii. Kierunki tej polityki wyznacza strategia przedstawiona w 2014 roku (Heimat Bayern 2020)¹³. Po objęciu przez

¹¹ *Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2037*, „Beiträge zur Statistik Bayerns”, Heft 550, Urząd Statystyczny Wolnego Kraju Bawarii, grudzień 2018, s. 19.

¹² Pełna nazwa resortu brzmi Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat.

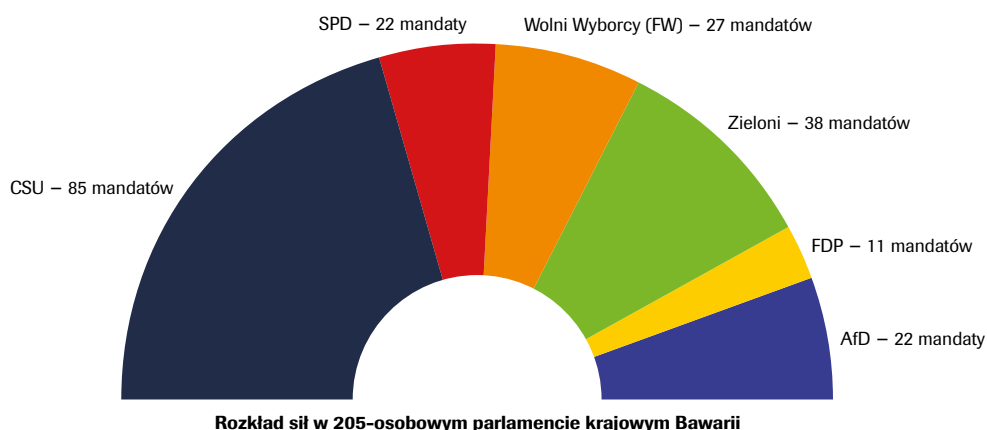
¹³ *Regierungserklärung „Heimat Bayern 2020”*, Krajowe Ministerstwo Finansów, Rozwoju i Heimatu, 27.11.2014, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi_7NDz9Z_hAhUOp4sKHQDUChoQFjABegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.bayern.de%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F11%2FRegierungserkl%25C3%25A4rung-%25E2%2580%259EHeimat-Bayern-2020%25E2%2580%259C.pdf&usg=AOvVaw2f8C9BewKGkil6eUiv6Nwy

CSU federalnego resortu spraw wewnętrznych w 2018 roku zmieniono, podobnie jak w przypadku landowego Ministerstwa Finansów, również i jego nazwę – na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Heimat. W Bawarii regionalizm jest również traktowany jako narzędzie marketingowe: marka „made in Heimat”, którą znakowane są miejscowe wyroby, ma oznaczać najwyższą jakość i być wsparciem dla lokalnych producentów.

II. CSU PO WYBORACH W BAWARII W 2018 ROKU

W wyborach do landtagu Bawarii 14 października 2018 roku pierwsze miejsce zdobyła CSU, uzyskując 37,2% głosów. Zanotowała jednak spadek poparcia aż o 10,4 p.p. w porównaniu z 2013 rokiem¹⁴. Premier Bawarii Markus Söder (CSU) utworzył koalicję z Wolnymi Wyborcami (FW), którzy reprezentują bardzo zbliżony do CSU profil ideologiczny i byli alternatywą dla wyborców niezadowolonych z pracy chadeków. Program FW koncentruje się przede wszystkim na polityce regionalnej, a ugrupowanie nie stanowi dla CSU konkurencji na szczeblu federalnym (inaczej niż AfD). Wspólnie oba ugrupowania otrzymały 112 na 205 mandatów, co zapewnia rządowi stabilną większość.

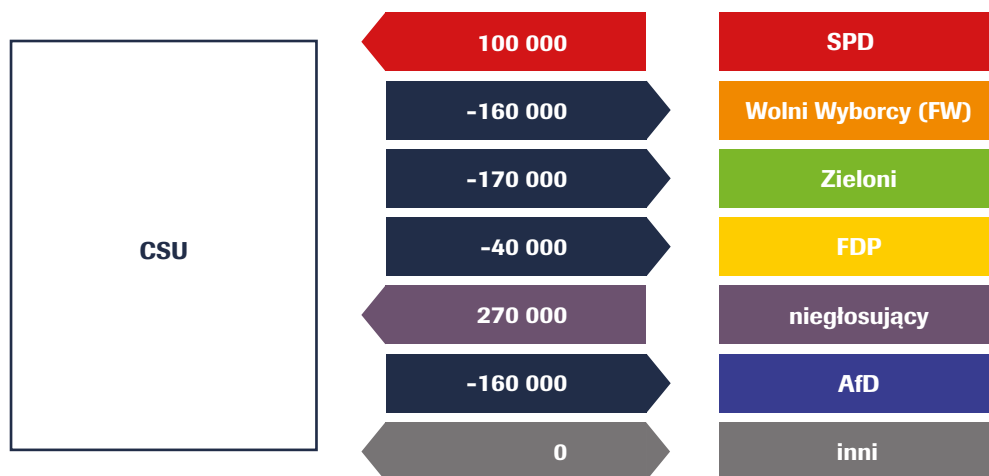
Wykres 1. Podział mandatów w parlamencie krajowym Bawarii



Źródło: Infratest dimap dla ARD

¹⁴ Drugie miejsce z 17,5% zajęli Zieloni (+8,9 p.p.). Na Wolnych Wyborców (Freie Wähler; skupia kandydatów niezależnych) głosowało 11,6% Bawarczyków (+2,6 p.p.). Wynik AfD (10,2%, czwarte miejsce) był poniżej oczekiwań zarówno jej członków, jak i wyborców. SPD uzyskała zaledwie 9,7% głosów, notując bardzo poważne straty (-10,9 p.p.). Jednym z powodów słabego wyniku CSU była silna konkurencja o konserwatywnego wyborcę; zabiegali o niego także Wolni Wyborcy oraz AfD. Bawarskim chadekom, wchodzącym w skład rządu federalnego, zaszkodziły także spory w koalicji rządowej na poziomie federalnym oraz konflikt liderów CSU. Również skupienie się w kampanii na skutkach kryzysu migracyjnego nie przyniosło spodziewanego wzrostu poparcia.

Wykres 2. Przepływy wyborców z/do CSU do/z innych partii



Źródło: Infratest dimap dla ARD

W umowie koalicyjnej z 2018 roku partie zobowiązały się do prowadzenia zrównoważonego budżetu, rozwoju infrastruktury drogowej (400 mln euro do 2020 roku), zatrudniania rocznie 500 nowych policjantów, budowy żłobków i przedszkoli, zatrudnienia dodatkowych 5000 nauczycieli oraz przyznania dodatkowego wsparcia dla rodzin. Ważnym elementem kampanii wyborczej CSU była zapowiedź wybudowania do 2025 roku 10 tysięcy nowych mieszkań komunalnych. Ponadto ugrupowania zamierzają m.in. utworzyć landową agencję ds. energii i ochrony klimatu oraz odłożyć, zgodnie z postulatami FW, decyzję o rozbudowie lotniska w Monachium. Utworzono także nowe ministerstwo ds. cyfryzacji. Nowy rząd będzie aktywniej zajmował się ochroną środowiska, m.in. zobowiązał się do ochrony klimatu w konstytucji Bawarii oraz wyznaczenia landowych celów klimatycznych (zużycie poniżej dwóch ton CO₂ rocznie na osobę do 2050 roku). Ma to pozwolić na odzyskanie utraconego na rzecz partii Zielonych elektoratu (170 tys. głosów) przed wyborami samorządowymi, które odbędą się w Bawarii w 2020 roku¹⁵.

Wzrost znaczenia Zielonych, wejście do landtagu AfD oraz powrót FDP, a także dobry wynik Wolnych Wyborców stanowią dla CSU nowe wyzwanie w polityce landowej. Dotyczy to realizacji jednego z priorytetów partii – tworzenia samodzielnego rządu, jak też przyjęcia odpowiedniej strategii wyborczej czyniącej partię bardziej atrakcyjną zarówno dla wyborców konserwatywnych (o których walczą oprócz CSU jeszcze trzy partie: AfD, Wolni Wyborcy i częściowo

¹⁵ K. Frymark, *Koalicja kontynuacji w Bawarii*, „Analizy OSW”, 7.11.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-11-07/koalicja-kontynuacji-w-bawarii>.

FDP), jak i zwolenników Zielonych. Jednym z elementów zmian w partii po wyborach landowych była zapowiedź odmłodzenia, zwiększenia udziału kobiet w strukturach ugrupowania oraz rozszerzenia programu o elementy związane z ochroną środowiska. Jednym z priorytetów Markusa Södera, który od stycznia 2019 roku jest przewodniczącym CSU, będzie reforma niemieckiego federalizmu i odwrót od tendencji centralistycznych. Zmiana władzy w CSU to wynik osłabienia Horsta Seehofera, którego obarczono winą za nieprofesjonalną kampanię w wyborach do Bundestagu i wyborach landowych oraz za zastrzeżenie sporu o politykę migracyjną z CDU. W marcu 2018 roku wymuszono na nim rezygnację ze stanowiska premiera Bawarii na rzecz dotychczasowego ministra finansów landu Södera. Następnie w listopadzie 2018 roku Seehofer zrezygnował z ubiegania się o kolejną kadencję przewodniczącego CSU. Oznaczało to zwycięstwo w wewnątrzpartyjnych rozgrywkach frakcji Södera, która była wspierana m.in. przez nadal bardzo wpływowego byłego przewodniczącego Stoibera, jak również młodzieżówkę CSU.

1. Strukturalne zmiany w bawarskim elektoracie

Wzrost gospodarczy i niskie bezrobocie, a także łączenie przywiązania do tradycyjnych wartości ze zrozumieniem dla potrzeb modernizacji i akcentowaniem kwestii bezpieczeństwa były dotąd dość skuteczną receptą na sukcesy wyborcze CSU. Wraz ze zmianami zachodzącymi we wszystkich partiach masowych w Niemczech, także CSU doświadcza jednak problemów, które przekładają się na spadające poparcie¹⁶. Skalę zmian obrazują wyniki wyborcze dwóch głównych partii w Bawarii: CSU i SPD. W 1974 roku łącznie przypadło tym ugrupowaniom 92,3% głosów, w 2008 – tylko 62,3%. Dodatkowo pojawienie się AfD jako kolejnej konserwatywnej partii w Bawarii oraz wysokie poparcie dla Zielonych zagroziło dotychczasowej dominacji CSU w Bawarii i przyspiesza proces odpływu wyborców.

Zmiany w bawarskim elektoracie mają charakter strukturalny. Wiążą się ze starzeniem się społeczeństwa i zmianami nawyków wyborczych. Wzrasta również liczba osób bez stałej afiliacji politycznej, a część wyborców głosuje „na przekór” mainstreamowym partiom, chcąc w ten sposób wyrazić swój sprzeciw wobec *status quo*. Oznacza to mniejszą niż wcześniej zdolność partii do mobilizowania nowych wyborców. Za sprawą napływu znacznej liczby mieszkańców z innych landów systematycznie zmniejsza się odsetek

¹⁶ A. Ciechanowicz, *Bezpowrotnie utracona przewidywalność*, op. cit.

wyborców katolików, co ma szczególne znaczenie dla CSU (na partię głosuje 2/3 bawarskich katolików¹⁷). Na skuteczność CSU miały też wpływ kwestie osobowościowe liderów partii i sposób prezentacji programów wyborczych. Wszystkie te czynniki złożyły się na spadek poparcia dla CSU w Bawarii, niemniej pozostaje ono jednak nadal większe niż poparcie dla chadecji w innych landach i na poziomie federacji.

Wyzwaniem dla CSU, podobnie jak innych tradycyjnych partii, są nowe sposoby komunikacji w mediach społecznościowych. Pozwalają one skuteczniej docierać do wyborców ugrupowaniom, które sprawniej wykorzystują narzędzia marketingowe w Internecie¹⁸. Pod tym względem już choćby analiza kampanii wyborczych prowadzonych w Internecie przed wyborami do Bundestagu w 2017 roku uwidoczniła znaczną przewagę głównej konkurentki CSU w Bawarii – AfD¹⁹.

Partie opozycyjne w Bawarii nie mają większego doświadczenia w zakresie realnego sprawowania władzy i są rozdrobnione²⁰. Jednym z problemów opozycji – przede wszystkim SPD i Zielonych – jest dotarcie do elektoratu poza miastami. Choć partie te odnoszą sukcesy wyborcze w Monachium i Norymberdze (gdzie rządzi SPD), nie są w stanie zmobilizować wyborców z terenów wiejskich. Próby dostosowania się do oczekiwań bardziej konserwatywnych wyborców mieszkających poza dużymi ośrodkami narażały te partie na oskarżenia o powielanie polityki CSU i przynosiły rezultaty odwrotne od zamierzonych. Pewną zmianą w tym trendzie jest sukces Zielonych, jednak obecnie zbyt wcześnie na jednoznaczną ocenę trwałości wzrostu ich popularności w Bawarii. W wyborach do landtagu wynikał on z konsekwentnej koncentracji ugrupowania na problemach ochrony środowiska i kwestiach socjalnych, a także z braku obciążeń związanych z udziałem w koalicji rządowej na poziomie federalnym i w końcu z pozytywnie ocenianych zmian we władzach

¹⁷ G. Hopp, M. Sebaldt, B. Zeitler, *Die CSU: Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei*, Wiesbaden 2010, s. 33–40.

¹⁸ Prowadzi AfD z 400 tys. obserwujących na FB, CSU z 210 tys. obserwujących zajmuje trzecie miejsce – po partii Lewicy.

¹⁹ *Der missglückte Online-Wahlkampf*, „Handelsblatt”, 28.09.2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl/alle-schlagzeilen/cdu-und-csu-der-missglueckte-online-wahlkampf/20384590.html>

²⁰ Z wyjątkiem FDP żadna z obecnych partii opozycyjnych nie tworzyła rządu w Bawarii po 1957 roku. Tylko raz po II wojnie światowej, w kadencji 1954–1957 SPD stworzyła koalicję większościową i miała w Bawarii premiera. W latach 1946–1947 oraz 1950–1954 rządziła wielka koalicja pod przywództwem CSU.

partii, przeprowadzonych po wyborach do Bundestagu w 2017 roku. Wyborcy zostali także zmobilizowani m.in. poprzez demonstracje w bawarskich miastach przeciwko projektowi CSU zastrzegającemu ustawę o policji landowej. Nie bez znaczenia była też bezbarwność SPD. Statystyki dotyczące przepływów wyborców pokazują, że Zieloni odebrali socjaldemokratom 210 tys. głosów.

2. AfD – alternatywa dla CSU

Pomimo zajęcia czwartego miejsca w wyborach landowych AfD pozostaje dla CSU najgroźniejszym rywalem zarówno w Bawarii, jak i na poziomie federalnym ze względu na podobny profil programów wyborczych. Głosując na AfD, większość wyborców chce wyrazić swój protest (85%) przeciwko erozji niemieckiej kultury, zbyt dużym zmianom społecznym spowodowanym przez imigrację i zbyt dużym wpływom islamu²¹. Dotychczasowe sukcesy AfD osiągała, m.in. wykorzystując trwające w Niemczech spory o rozumienie kategorii narodu, historii, państwa i kultury, co dotychczas było w Bawarii domeną przede wszystkim CSU. Rywalizacja CSU z innymi partiami o podobnym profilu (np. w 1959 roku z Bayernpartei, której CSU odebrała większość wyborców) w Bawarii miała dotychczas charakter lokalny i dla mocno osadzonej w polityce federalnej CSU nie była zbyt wielkim wyzwaniem. Tym razem rywalem CSU jest ugrupowanie aktywne na szczeblu federalnym: AfD wytyka bawarskim chadekom błędy i wskazuje na odejście od konserwatywnych korzeni oraz spuścizny Franza Josefa Strauśa²². W obliczu tej krytyki balastem dla CSU jest bliskość z CDU, która jest jeszcze mocniej oskarżana przez AfD o sprzeniewierzenie się tradycyjnym wartościom chadeckim, w tym przede wszystkim w polityce migracyjnej i kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego oraz w polityce europejskiej. Rywalizacja z AfD oznacza więc dla CSU konieczność sięgania po bardziej radykalne niż obecnie akcenty programowe. Można się wręcz spodziewać przejmowania niektórych postulatów AfD przez CSU. Symptomy tego procesu widać było w usztywnieniu stanowiska CSU w sporze z CDU o politykę migracyjną²³.

²¹ Sondaż dotyczący największych zagrożeń, z jakimi muszą uporać się Niemcy według wyborców AfD: *Bundestagswahl 2017. Umfragen zur AfD*, ARD, 24.09.2017, https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/charts/umfrage-afd/chart_208795.shtml

²² B. Neff, *Die verkaufte Seele von Franz Josef Strauss*, „Neue Zürcher Zeitung“, 6.08.2018, <https://www.nzz.ch/international/die-verkaufte-seele-von-franz-josef-strauss-ld.1409073>

²³ K. Frymark, A. Kwiatkowska-Drożdż, *Ostry spór CDU/CSU o politykę migracyjną. Implikacje europejskie*, „Analizy OSW”, 20.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-20/ostry-spor-cdu/csu-o-polityke-migracyjna-implikacje-europejskie>

III. CSU I POLITYKA ZAGRANICZNA BAWARII

Uprawnienia landów w polityce zagranicznej są ograniczone, a główne kompetencje w tym obszarze przysługują organom administracji federalnej (art. 32 konstytucji RFN). Aktywność landów można podzielić na współpracę rządów krajów związkowych i federacji, przede wszystkim w Bundesracie²⁴, oraz na działania samodzielne, czasami wręcz konkurujące z polityką na poziomie federalnym. W pierwszym przypadku chodzi głównie o współkształtowanie polityki europejskiej. Landy poprzez Bundesrat włączone są w proces legislacyjny adaptowania do prawa wewnętrznego aktów prawnych przyjmowanych na szczeblu unijnym (art. 23 konstytucji RFN). Zgoda Bundesratu jest również konieczna do zmiany traktatów europejskich. Z kolei reprezentacja interesów poszczególnych landów za granicą dotyczy przede wszystkim współpracy regionalnej i transgranicznej, wsparcia dla eksporterów, współpracy w zakresie polityki naukowej, kształcenia i kultury. Częścią tej polityki jest również ustanawianie przedstawicielstw przy UE (wszystkie niemieckie landy posiadają takie reprezentacje) i w najważniejszych państwach – partnerach RFN, np. w USA (ok. 20 placówek – niektóre landy mają więcej niż jedno przedstawicielstwo).

Najaktywniejszymi w polityce zagranicznej landami są trzy najludniejsze i najzamożniejsze kraje związkowe: Bawaria i sąsiednia Badenia-Wirtembergia oraz Nadrenia Północna-Westfalia, granicząca z państwami Beneluksu. Dla Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii Północnej-Westfalii ambicje prowadzenia aktywności zagranicznej wynikają przede wszystkim z troski o interesy gospodarcze oraz kontakty kulturalne. Poza tym w Bonn w Nadrenii Północnej-Westfalii ma swoją siedzibę ponad 20 agencji ONZ, co ułatwia utrzymywanie kontaktów międzynarodowych.

1. Znaczenie polityki zagranicznej Bawarii dla CSU

Dla Bawarii polityka zagraniczna ma podwójne znaczenie. Służy reprezentowaniu landu na arenie międzynarodowej, a zarazem jest podporządkowana politycznym interesom CSU, często sprzecznym z polityką CDU lub całego rządu. Aktywność zagraniczna Bawarii to dla CSU instrument służący przede wszystkim następującym celom:

²⁴ Chodzi o kompetencje ustawodawcze Bundesratu. Por. T. Fischer, *Bundesländer und Bundesrat*, s. 192–202, w: S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.

a) oddziaływanie na rząd federalny

Za pomocą instrumentów landowej polityki zagranicznej CSU stara się wywierać wpływ na politykę wewnętrzną i zagraniczną rządu federalnego, prezentując często stanowisko odmienne od MSZ czy Urzędu Kanclerskiego. Tak było w przypadku sankcji nałożonych na Rosję²⁵ czy zbliżenia z Austrią, która zmierzała do uszczelnienia bałkańskiego szlaku migracyjnego w 2015 i 2016 roku. Obie inicjatywy spotkały się ze sprzeciwem CSU²⁶ i zwiększeniem przez nią lobbingu na rzecz konkretnych rozwiązań korzystnych dla Bawarii: złagodzenia sankcji wobec Rosji czy bliskiej współpracy z państwami bałkańskimi i Austrią w celu ograniczenia nielegalnej migracji do RFN.

b) akcentowanie odrębności programowej CSU

Wykorzystując politykę zagraniczną (m.in. poprzez zapraszanie na zjazdy partyjne przywódców kontestujących politykę Berlina, np. Viktora Orbána czy Sebastiana Kurza lub własne wizyty zagraniczne, w tym w Rosji), CSU podkreśla różnice, jakie istnieją między nią a CDU w zakresie priorytetów polityki zagranicznej, wzmacniając w ten sposób podmiotowość CSU i budując wśród swoich członków i wyborców poczucie odrębności. W polityce zagranicznej landu CSU nie czuje się ściśle związana postanowieniami umowy koalicyjnej, co pozwala jej na uwypuklenie interesów partyjnych. Od czasów Franza Josefa Straußa każdy przewodniczący CSU oraz premier Bawarii swoją aktywność w polityce zagranicznej stara się budować, dystansując się przynajmniej częściowo od stanowiska i decyzji kanclerza.

c) wsparcie dla realizacji ponadregionalnych interesów i globalnych ambicji Bawarii

Bawaria ze względu na wielkość landu i jego siłę gospodarczą kreuje się na graczka ponadregionalnego, którego interesy sięgają nie tylko poza jej najbliższe sąsiedztwo, ale także poza Europę. Wsparcie dla przedsiębiorców (m.in. udział menedżerów w delegacjach przedstawicieli rządu Bawarii) oraz przyjmowanie

²⁵ K. Frymark, A. Ciechanowicz, *Marzenie o normalizacji. Niemcy wobec Rosji*, „Komentarze OSW”, 7.11.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-11-07/marzenie-o-normalizacji-niemcy-wobec-rosji>

²⁶ M. Szpala, K. Frymark, *Uszczelnianie zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego*, „Analizy OSW”, 2.03.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-03-02/uszczelnianie-zachodniobalkanskiego-szlaku-migracyjnego> oraz A. Ciechanowicz, *Rosja dzieli RFN*, „Analizy OSW”, 26.11.2014, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-26/rosja-dzieli-rfn>

zagranicznych delegacji w Monachium buduje przekonanie wśród elektoratu o globalnych interesach i możliwościach, co przekłada się na postrzeganie CSU jako partii dbającej w skali globalnej o interesy swoich wyborców.

d) wzmacnianie własnej tożsamości poprzez politykę regionalną

Stosunki z państwami Europy Środkowej zajmują szczególne miejsce w polityce zagranicznej Bawarii. Podkreślają bliskość z państwami regionu (przede wszystkim Czechami, Austrią i Węgrami) i nadają Bawarii szczególne prawa jako opiekuna Niemców sudeckich²⁷. Poczucie regionalizmu wychodzącego poza granice RFN jest dla Bawarii formą budowania tożsamości i odrębności wobec innych landów oraz rządu federalnego. Specyfiką Bawarii jest silne sprzężenie gospodarki oraz polityki z Europą Środkową, rozumianą przede wszystkim jako obszar dunajski, sięgający Bałkanów i Morza Czarnego.

2. Główne założenia i kierunki polityki zagranicznej Bawarii

2.1. Europa Środkowa

Ze względu na bliskość geograficzną oraz powiązania historyczne Bawaria rozwija bliskie stosunki z państwami regionu. Dotyczy to przede wszystkim Austrii, Czech i Węgier. Bawaria występuje w tych relacjach jako *de facto* równorzędny partner dla państw regionu.

2.1.1. Austria

Austria jest najważniejszym partnerem gospodarczym Bawarii w Europie Środkowej. W 2017 roku eksport do Austrii wyniósł 7% całości bawarskiego eksportu (15,1 mld euro), import zaś – 9% (16,3 mld euro). Od wstąpienia Austrii do UE w 1995 roku nastąpiło ożywienie współpracy bawarsko-austriackiej, a wiele projektów było realizowanych z funduszy unijnych. Głównym problemem w ostatniej dekadzie było postulowanie przez CSU wprowadzenia opłat za przejazd niemieckimi autostradami dla kierowców samochodów osobowych (tzw. Pkw-Maut). Wiedeń sprzeciwiał się nowej regulacji, widząc w niej przejaw dyskryminacji obcokrajowców i łamanie prawa UE oraz potencjalne obciążenie dla własnej infrastruktury drogowej. Nowym impulsem

²⁷ Po II wojnie światowej większość Niemców z Czech osiedliła się w Bawarii, tworząc silną grupę wyborców CSU. Niemcy sudeccy są traktowani przez CSU jako jeden z filarów regionalnych Bawarii (obok ludności zamieszkałej we Frankonii, Szwabii i Starej Bawarii) i odgrywają dużą rolę w polityce CSU.

we wzajemnej współpracy było zdobycie w październiku 2017 roku władzy przez Austriacką Partię Ludową (ÖVP) pod przywództwem Sebastiana Kurza. Jego poglądy, przede wszystkim na politykę migracyjną, są zbieżne z restrykcyjną polityką Bawarii. Już w listopadzie 2016 roku Kurz (jeszcze jako minister spraw zagranicznych Austrii) był gościem zjazdu partyjnego CSU, w trakcie którego domagał się zaostrzenia działań wobec migrantów napływających do UE.

Różnice pokoleniowe pomiędzy Merkel a Kurzem oraz głęboki spór programowy o politykę migracyjną, a także osobista niechęć pomiędzy tymi politykami były wykorzystywane przez CSU do osłabiania pozycji kanclerz i budowania przeciwwagi dla jej polityki wewnątrz Niemiec²⁸. Kanclerz Austrii jest uważany w Berlinie za głównego zwolennika uszczelnienia bałkańskiego szlaku migracyjnego, do czego doprowadził jeszcze przed wprowadzeniem porozumienia UE-Turcja wynegocjowanego przez kanclerz Merkel. Kurz zdecydowanie krytykował politykę migracyjną Merkel, również w niemieckich mediach, co było odbierane jako ingerowanie w sprawy wewnętrzne RFN. W 2018 roku odbyły się pierwsze konsultacje międzyrządowe Bawaria-Austria²⁹.

2.1.2. Czechy

Relacje Bawarii z Czechami należą do najintensywniejszych pod względem politycznym, choć do 2010 roku były one kształtowane przede wszystkim przez spory w obszarze historii. Stan stosunków bawarsko-czeskich determinowany był przez pamięć o dekretach Beneša i ich konsekwencjach oraz wsparcie Bawarii dla Niemców przesiedlonych do Niemiec z Czechosłowacji³⁰. CSU występuje jako ich opiekun, również na forum federalnym. Bawarczycy domagali się anulowania dekretów Beneša, mając nadzieję na uznanie roszczeń majątkowych Niemców pochodzących z ziem czeskich, podczas gdy Praga odrzucała możliwość takiego rozwiązania. CSU, występując w roli rzecznika wypędzonych, zapewniała sobie w wyborach ich głosy. Republika Czeska z kolei krytykowała bliskie relacje Bawarii ze środowiskiem wysiedlonych

²⁸ K. Frymark, A. Kwiatkowska-Drożdż, *Ostry spór CDU/CSU o politykę migracyjną. Implikacje europejskie*, „Analizy OSW”, 20.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-20/ostry-spor-cdu/csu-o-polityke-migracyjna-implikacje-europejskie>

²⁹ Ch. Deutschländer, *Söder und Kurz im Merkur-Interview: „Ziehen zu 100 Prozent an einem Strang”*, „Merkur”, 17.02.18, <https://www.merkur.de/politik/markus-soeder-und-sebastian-kurz-im-interview-mit-muenchner-merkur-9621767.html>

³⁰ Na podstawie uchwalonych w 1945 roku przez rząd Republiki Czechosłowackiej na uchodźstwie tzw. dekretów Beneša wysiedlono i wywłaszczono po II wojnie światowej ok. 3 milionów Niemców sudeckich. Zdecydowana większość z nich osiedliła się w Bawarii.

i reprezentującymi ich organizacjami. Prowadziło to do licznych konfliktów, w tym do sprzeciwu CSU wobec akcesji Czech do UE wyrażanego w 2002 roku m.in. przez ówczesnego przewodniczącego CSU i kandydata chadecji na kanclerza Edmunda Stoibera.

Poprawa stosunków była możliwa przede wszystkim dzięki staraniom z jednej strony dyplomacji czeskiej, z drugiej zaś dyplomacji niemieckiej na szczeblu federalnym. Niemiecko-czeska deklaracja z 1997 roku prowadziła do normalizacji stosunków i zakładała skupienie się na wspólnych interesach z ograniczeniem do minimum problematyki polityki historycznej.

Drugą kwestią, która przez lata dzieliła Monachium i Pragę, był rozwój energetyki jądrowej. Symbolem konfliktu stał się tu – podobnie jak w przypadku stosunków austriacko-czeskich – projekt rozbudowy EJ Temelín. Spór ten udało się jednak z czasem złagodzić dzięki podpisaniu tzw. protokołu z Melku w grudniu 2000 roku, który zobowiązuje Czechów do przekazywania szczegółowych informacji o sytuacji w elektrowni³¹. Przełomem w stosunkach Czech i Bawarii była pierwsza wizyta w Pradze w 2010 roku bawarskiego premiera Horsta Seehofera, po której nastąpiło zacieśnienie współpracy. W grudniu 2014 roku otwarto przedstawicielstwo Bawarii w Pradze. Niemcy sudeccy (zorganizowani w Ziomkostwo Sudeckoniemieckie należące do Związku Wypędzonych) w trakcie swojego zjazdu w 2015 roku zmienili program stowarzyszenia, wycofując z niego starania o zwrot pozostawionych majątków i prawo do powrotu do Czech. Ten kurs realizuje również nowy premier Bawarii Markus Söder.

Bawaria jest najważniejszym partnerem handlowym Czech wśród niemieckich landów, a jej udział w eksporcie stanowi jedną czwartą całości niemieckiego eksportu do tego państwa³². W 2017 roku Czechy były dla Bawarii drugim po Austrii najważniejszym partnerem handlowym wśród państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Bawarski import z Czech wyniósł w 2017 roku 14,4 mld euro, a eksport z Bawarii do Czech – 6,5 mld euro³³.

³¹ M. Gniazdowski (red.), *Projekty jądrowe w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej. Stan i perspektywy*, „Raport OSW”, czerwiec 2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2015-06-23/projekty-jadrowe-w-europie-srodkowej-i-poludniowo-wschodniej>

³² *Delegation der Bayerischen Wirtschaft in der Tschechischen Republik*, <https://www.bavariaworldwide.de/tschechien/ueber-tschechien/wirtschaftsbeziehungen/>

³³ Urząd Statystyczny Wolnego Kraju Bawarii, <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=2&levelid=1547041931549&step=2>

Dla porównania eksport Bawarii do Rosji to ok. 3 mld euro rocznie. Ponad 300 firm z Bawarii ma swoje przedstawicielstwa w Czechach. Współpraca transgraniczna³⁴ i kulturalna układają się poprawnie.

2.1.3. Węgry

Przez długi czas Bawaria utrzymywała z Węgrami najściślejsze stosunki polityczne spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej. Bawaria po 1956 roku przyjęła ok. 80 tys. uchodźców węgierskich, z których ponad 13 tys. osób nadal tam mieszka³⁵. Bawaria jest najważniejszym partnerem gospodarczym Węgier spośród krajów związkowych RFN – odpowiada za około jedną trzecią inwestycji niemieckich na Węgrzech, jest też największym spośród landów niemieckich odbiorcą węgierskiego eksportu. Przedsiębiorstwa bawarskie inwestują przede wszystkim w branżę motoryzacyjnej, która jest siłą napędową węgierskiej gospodarki (np. zakłady Audi w Győr). Na płaszczyźnie politycznej Fidesz jest partnerem CSU od lat 90., a rząd Viktora Orbána regularnie współpracuje z bawarskim rządem również na poziomie sektorowym, np. w obszarze bezpieczeństwa (szkolenie policji), ochrony środowiska czy cyfryzacji. Regularnie odbywają się również spotkania komisji rządowej Bawarii z Węgrami³⁶. Współpraca z CSU wzmacnia pozycję Fideszu w Europejskiej Partii Ludowej, w której kluczowe znaczenie ma niemiecka chadecja – CDU/CSU. Wielokrotnie odgrywała ona rolę „parasola ochronnego” dla Fideszu w sporach na forum UE³⁷.

Orbán jest częstym gościem na spotkaniach partyjnych CSU (m.in. w latach 2014–2018). W 2001 roku otrzymał nagrodę im. Franza Josefa Straußa, przyznawaną przez związaną z bawarską partią fundację Hannsa Seidela. Relacje zacieśniły się w trakcie kryzysu migracyjnego, gdy premier Węgier popierał postulaty bawarskiego ugrupowania m.in. w sprawie ograniczenia migracji do UE i sprzeciwiał się polityce migracyjnej kanclerz Merkel. CSU

³⁴ W 1990 roku podpisano bawarsko-czechosłowacki protokół o wzajemnej współpracy oraz powołano grupę koordynującą współpracę przygraniczną.

³⁵ T. Vitzthum, *Die unheimliche Beziehung der CSU zu Orbáns Ungarn*, „Die Welt”, 23.09.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article146735062/Die-unheimliche-Beziehung-der-CSU-zu-Orbans-Ungarn.html>

³⁶ *Europaministerin Dr. Beate Merk und Außenminister Péter Szijjártó zu Meinungs austausch in Budapest zusammengetroffen*, 6.10.2016, <http://www.bayern.de/europaministerin-dr-beate-merk-und-aussenminister-peter-szijasarto-zu-meinungsaustausch-in-budapest-zusammengetroffen-merk-wir-bleiben-mit-ungarn-selbstverstaendlich-im-gespraech/>

³⁷ A. Sadecki, *Bawaria – okno Orbána na Niemcy*, „Analizy OSW”, 10.01.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-01-10/bawaria-okno-orbana-na-niemcy>

wykorzystywała krytykę polityki migracyjnej Merkel w UE, formułowaną przez Orbána do wzmocnienia własnej pozycji w środowiskach chadecji niemieckiej i doprowadzenia do zmiany kursu polityki kanclerz. Poparcie CSU dla Orbána było odczytywane przez niemieckie media jako przeniesienie wewnątrzniemieckiego sporu o migrację na płaszczyznę UE i jako wzmocnienie przeciwników Merkel w Europie³⁸. Różnice pomiędzy Merkel a Orbánem i CSU dotyczą także stosunku do Rosji, w tym kwestii zniesienia sankcji UE wobec Moskwy³⁹.

W 2017 roku Bawaria wyeksportowała do Węgier towary o wartości 3,7 mld euro, import zaś wyniósł 9,1 mld euro.

2.2. Unia Europejska

Dla CSU ważnym elementem prowadzenia polityki europejskiej jest członkostwo jej eurodeputowanych w Europejskiej Partii Ludowej (EPP). Przewodniczącym frakcji EPP w PE od 2014 roku jest wiceprzewodniczący CSU Manfred Weber wymieniany jako jeden z faworytów do objęcia urzędu przewodniczącego KE.

Istotnym elementem aktywności CSU w UE, która ma także swój silny wymiar regionalny i transgraniczny, jest udział Bawarii w unijnych strategiach makroregionalnych. Bawaria była od początku mocno zaangażowana w tworzenie strategii UE dla regionu Dunaju (EUSDR), a podmioty bawarskie należą do najbardziej aktywnych w realizacji strategii⁴⁰. Monachium współkształtuje w strategii przede wszystkim projekty z zakresu bezpieczeństwa (m.in. walka z przestępczością zorganizowaną, przestępstwami cybernetycznymi) oraz ochrony środowiska. Bawaria włączyła się też w tworzenie przyjętej m.in. z inicjatywy Bawarii przez UE w 2016 roku strategii alpejskiej (EUSALP). Wśród priorytetów znalazły się promowane przez Monachium cele: wzrost gospodarczy i innowacyjność, mobilność oraz środowisko i energia. W 2017 roku Bawaria sprawowała przewodnictwo w EUSALP.

³⁸ R. Alexander, *Die Getriebenen*, München 2017, s. 17.

³⁹ A. Sadecki, *Wizyta prezydenta Władimira Putina na Węgrzech*, „Prace OSW”, 6.02.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-02-06/wizyta-prezydenta-wladimira-putina-na-wegrzech>

⁴⁰ Por. M. Gniazdowski, T. Strążay, *Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju. Implikacje dla Polski i Grupy Wyszehradzkiej*, „Prace OSW”, 31.07.2011, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2011-07-31/strategia-unii-europejskiej-dla-regionu-dunaju-implikacje-dla>

Za najważniejsze obecne założenia polityki europejskiej CSU⁴¹ można uznać:

- dopuszczenie zmian traktatowych UE lub (w przypadku braku zgody wszystkich państw członkowskich) zacieśnienie współpracy wybranych partnerów na zasadzie koalicji chętnych;
- wzmocnienie zasady pomocniczości poprzez ograniczenie kompetencji UE i przekazanie ich na poziom narodowy;
- zmniejszenie biurokracji (były przewodniczący CSU Edmund Stoiber był w latach 2007-2014 szefem zespołu ds. ograniczenia biurokracji przy KE);
- rozszerzenie praktyki stosowania języka niemieckiego jako trzeciego obok angielskiego i francuskiego języka proceduralnego UE;
- wzmocnienie parlamentów narodowych w celu przewyciężenia utraty kontroli państw narodowych nad procesem zmian w UE: CSU opowiada się zarówno za możliwością inicjatywy ustawodawczej dla parlamentów narodowych, jak i skuteczniejszą niż dotychczas kontrolą przyjmowanego prawa;
- sprzeciw wobec wszelkich form unii transferowej i socjalnej; CSU opowiada się za restrykcyjną polityką reform (np. w Grecji); sprzeciwiała się wejściu Grecji do strefy euro; Peter Gauweiler, wpływowy polityk CSU oraz jeden z najaktywniejszych krytyków euro (z powodu różnic w chadecji w odniesieniu do problematyki europejskiej złożył mandat do Bundestagu w 2015 roku), pięciokrotnie zaskarżał decyzje Europejskiego Banku Centralnego do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe; ze względu na gospodarcze znaczenie Wielkiej Brytanii dla Bawarii CSU dąży do porozumienia w sprawie brexitu możliwie bliskiego *status quo*;
- reformę systemu azylowego zakładającą podział uchodźców na kontyngenty w systemie kwotowym (przy czym CSU dopuszcza wyjątek od tej reguły

⁴¹ Polityka europejska w RFN, w tym dla niemieckich landów, ma wymiar głównie wewnętrzny i jest ujmowana przede wszystkim w strategicznych dokumentach dotyczących polityki wewnętrznej. Główne założenia dotyczące wizji UE zostały ujęte w uchwale zarządu CSU z 30 stycznia 2017 roku, „Für ein bürgerliches Europa”, Beschluss des CSU-ParteiVorstands vom 30. Januar 2017 in München, artykułach programowych Horsta Seehofera z „FAZ” oraz Petera Gauweilera, a także sprawozdaniu landtagu z 2014 roku dotyczącego działalności rządu w Monachium w polityce europejskiej.

przy szczególnych zasługach państw członkowskich dla wspólnej polityki migracyjnej UE, np. dla ochrony granic zewnętrznych UE); wprowadzenie rocznego limitu przyjmowanych uchodźców (*Obergrenze*); CSU domaga się utworzenia centrów migracyjnych (tzw. Hotspots) w Afryce, usprawnienia deportacji, kooperacji z państwami afrykańskimi, a także ujednolicenia standardów przyjmowania i pobytu osób ubiegających się o azyl oraz azylantów w państwach członkowskich UE;

- intensywniejszą współpracę służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w UE (m.in. wymiana danych retencyjnych) oraz zachowanie wyrywkowej kontroli wewnątrz strefy Schengen; w koncepcji CSU państwa będące częścią strefy Schengen, które nie spełniają wymogów, powinny być czasowo wykluczane ze strefy;
- wzmocnienie współpracy unijnej w dziedzinie obronności przy jednoczesnym zachowaniu roli USA jako gwaranta bezpieczeństwa Europy;
- utrzymanie w dotychczasowym kształcie wspólnej polityki rolnej UE, której największymi beneficjentami w RFN są bawarscy rolnicy (ponad 130 tysięcy osób) oraz utrzymanie wysokiego budżetu UE przeznaczanego na politykę spójności (w latach 2007–2013 Bawaria otrzymała 880 mln euro);
- sprzeciw wobec członkostwa Turcji w UE (także wobec zniesienia obowiązku wizowego dla Turków) oraz sceptycyzm wobec rozszerzenia UE o inne państwa, w tym państwa Bałkanów Zachodnich.

2.3. Rosja

Unia Chrześcijańsko-Społeczna postrzega Rosję jako jednego z najważniejszych partnerów globalnych, z którym należy szukać porozumienia, w tym w kwestiach bezpieczeństwa, oraz uwzględniać jego interesy. Jednocześnie CSU opowiada się za strategią „przeczekania” prezydenta Władimira Putina, licząc, że po jego kadencji nastąpi nowe otwarcie w stosunkach z Zachodem⁴². CSU stawia się w roli „budowniczego mostów” pomiędzy Zachodem a Rosją. Opowiada się za stopniowym złagodzeniem sankcji wobec Rosji wraz z wypełnianiem

⁴² Por. A. Kwiatkowska-Drożdż, *Niemcy wobec Rosji. Powiązania – tak, zbliżenie – nie*, „Punkt Widzenia OSW”, 3.03.2014, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_39_niemcy_v_rosji_net_pl.pdf

przez nią porozumienia z Mińska⁴³. Premierzy Bawarii regularnie odwiedzają Rosję, widząc w tym szansę nie tylko na realizację interesów gospodarczych, lecz także na uzyskanie wpływu na decyzje Berlina wobec Moskwy oraz potwierdzenie swoich ponadregionalnych ambicji w polityce zagranicznej.

Specjalny status relacji wynika przede wszystkim z siły bawarskiej gospodarki i jej znaczenia w obrotach handlowych pomiędzy Niemcami a Rosją. Choć bawarski eksport do Rosji jest stosunkowo niewielki (w 2017 roku wyniósł 3 mld euro rocznie – trzy razy mniej niż eksport do Czech; import z Rosji do Bawarii wyniósł w 2017 roku 4 mld euro), Bawaria jest najważniejszym partnerem handlowym Rosji spośród wszystkich niemieckich landów. Około 25% niemieckich inwestycji w Rosji pochodzi z Bawarii, a 15% niemiecko-rosyjskich obrotów handlowych przypada na Bawarię⁴⁴. Strona rosyjska przyjmuje przedstawicieli Bawarii zgodnie z protokołem zarezerwowanym dla premierów państw (spotkania z prezydentem Putinem, również w jego podmoskiewskiej rezydencji). Oprócz bliskich i regularnych kontaktów w obszarze gospodarki Bawaria i Rosja współpracują na polu edukacji, nauki i kultury⁴⁵.

2.4. Chiny

Najważniejszym partnerem handlowym Bawarii w Azji są Chiny⁴⁶. Dynamicznie rozwijające się stosunki handlowe z Państwem Środka (w 2017 roku eksport wzrósł o 7,1% i wynosił 16 mld euro, import wzrósł o 6,5% i wyniósł 15,4 mld euro)⁴⁷ są wynikiem działalności licznych firm bawarskich (w tym produkcyjnych) na rynku chińskim (ok. 2 tys. przedsiębiorstw) oraz długolet-

⁴³ Program CSU przed wyborami do Bundestagu, *Der Bayernplan. Klar für unser Land*, 25.07.2017, <http://www.csu.de/programm/bayernplan/bayernplan.pdf>

⁴⁴ *Bayerisch-russische Wirtschaftsbeziehungen und aktuelle Entwicklungen in der russischen Wirtschaft*, 23.08.2016, https://www.bavariaworldwide.de/fileadmin/user_upload/ausland_asien_russland/bilder/2016-08-23_bericht_wirtschaftsbeziehungen_bayern_russland.pdf

⁴⁵ M. Ehm, *Brücken bauen*, „Bayernkurier”, 5.02.2016, <https://www.bayernkurier.de/inland/10260-bruecken-bauen/>. W 2017 roku Bawaria podpisała memorandum o zacieśnieniu współpracy w obszarze kultury; w marcu 2017 roku Moskwę odwiedził premier landu Horst Seehofer, a w 2016 roku w Rosji był minister gospodarki Bawarii Franz Josef Pschierer z delegacją bawarskiego przemysłu.

⁴⁶ Państwa Azji są drugim po UE partnerem handlowym Monachium na świecie; przypada na nie 17,4% bawarskiego eksportu i 17,5% importu.

⁴⁷ Dane za: Krajowe Ministerstwo Gospodarki, Rozwoju i Energii Bawarii, *Der Außenhandel Bayerns 2017*, czerwiec 2018, https://export-app.de/uploads/Der_Aussenhandel_Bayerns_2017.pdf oraz Urzędem Statystycznym Wolnego Kraju Bawarii, <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=2&levelid=1547041931549&step=2>

niej współpracy politycznej między landem a ChRL i chińskimi prowincjami. Franz Josef Strauß był pierwszym zachodnioniemieckim politykiem, z którym spotkał się Mao Zedong, co umożliwiło rozpoczęcie intensywnej współpracy na płaszczyźnie regionalnej. Bawaria zawarła partnerstwa z dwiema prowincjami: w 1987 roku z Szantungiem (w latach 1897–1914 część prowincji wchodziła w skład niemieckiej kolonii) oraz w 2004 roku z Guangdongem, w których utrzymuje swoje przedstawicielstwa. W maju 2017 roku w trakcie wizyty w Chinach Horst Seehofer zapowiedział utworzenie kolejnej placówki. Zarówno premier Bawarii (ostatnio w 2017 roku), jak i przywódcy Chin (w 2011) odwiedzają się wzajemnie. Duże znaczenie dla obu partnerów ma współpraca w dziedzinie szkolnictwa wyższego. Istnieje ponad 160 partnerstw akademickich, a ok. 4 tys. studiujących w Bawarii Chińczyków stanowi największą grupę obcokrajowców spoza UE.

IV. NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA ROZWOJOWE I PERSPEKTYWY BAWARII

Bawaria jest największym, najbogatszym i najszybciej rozwijającym się lądem Niemiec. Pod względem liczby mieszkańców (13 mln) jest drugim krajem związkowym RFN. Jeszcze w 1950 roku ten najbardziej na południe wysunięty land był regionem typowo rolniczym – co trzeci pracownik był zatrudniony w sektorze agrarnym. Obecnie w rolnictwie zatrudnionych jest jedynie ok. 4% pracowników. Produkt krajowy brutto Bawarii w 2017 roku wyniósł 594 mld euro i był większy od PKB Polski. Od kryzysu i recesji z 2008 roku bawarski PKB wzrósł o 15% i było to najszybsze tempo wzrostu w RFN. W ciągu ćwierćwiecza, od zjednoczenia Niemiec, PKB Bawarii zwiększył się o 56%. Bawarski PKB *per capita* (45 810 euro w 2017 roku) ustępuje jedynie dwóm lądom-miastom – Hamburgowi i Bremie. Bawarska gospodarka stanowi 18% wartości gospodarki Niemiec. W Bawarii swoją siedzibę ma 8 z 30 koncernów notowanych na niemieckiej giełdzie w indeksie DAX⁴⁸. To w Bawarii znajduje się gmina z najwyższą średnią płacą w Niemczech (Ingolstadt – 4635 euro brutto w 2017 roku). Bawaria jest też drugim największym eksporterem wśród krajów związkowych RFN (z Bawarii w 2017 roku wywieziono poza RFN towary o wartości 192 mld euro). Szczyci się też od lat najmniejszym bezrobociem (2,7% w grudniu 2018 roku).

Zręby prężnej bawarskiej gospodarki tworzą przede wszystkim: silna branża motoryzacyjna, umiędzynarodowienie przedsiębiorstw oraz dobra sytuacja demograficzna landu, związana z migracjami z innych krajów związkowych. Przemysł motoryzacyjny w Bawarii zatrudnia około połowy osób pracujących w tym sektorze w RFN – ok. 400 tys. osób w ponad 1,1 tys. przedsiębiorstw. Obroty branży w 2017 roku wyniosły 109 mld euro, a 25% produkowanych w RFN samochodów pochodziło z Bawarii. W landzie tym siedziby mają takie koncerny jak BMW, Audi, Siemens i MAN. Najważniejszymi bawarskimi branżami przemysłowymi, oprócz motoryzacyjnej, są branża farmaceutyczna, nowoczesnych technologii, elektroniki oraz optyczna. Istotne znaczenie ma też turystyka, która rocznie generuje przychody ok. 24 mld euro (w 2016 roku).

Bawaria bardzo dobrze wykorzystuje obecne możliwości rozwoju. Jednak w najbliższych latach kraj związkowy oraz CSU staną przed wyzwaniami

⁴⁸ Największe spółki akcyjne pod względem kapitalizacji oraz obrotu indeksu. Zob. M. Dollinger, *München - Die Hauptstadt des Dax*, „Merkur”, 6.03.2016, <https://www.merkur.de/wirtschaft/prosiebensat1-steigt-erste-boersenliga-auf-muenchen-hauptstadt-dax-6182866.html>

związanymi ze zmianą sposobu pracy i przystosowaniem do rozwoju tzw. przemysłu 4.0. W Niemczech jest to koncepcja budowy całych zakładów produkcyjnych zdolnych do autonomicznego koordynowania procesów produkcji między sobą. Dzięki niej niemieckie firmy mają zdobyć dominującą pozycję na rynku inteligentnych urządzeń i samochodów autonomicznych, systemów mobilności w miastach, kompleksowych systemów wytwarzania energii z odnawialnych źródeł i poprawy efektywności energetycznej. Wymaga to radykalnej zmiany dotychczasowych modeli biznesowych niemieckich producentów, podwyższenia ich kompetencji w stosowaniu technologii cyfrowych oraz zagwarantowania im dostępu do nowoczesnej infrastruktury IT i potrzebnych danych⁴⁹.

1. Bilans kompetencji Bawarii

W 2015 roku firma McKinsey zajmująca się doradztwem strategicznym przygotowała zestawienie kluczowych obszarów dla rozwoju landu do 2025 roku, z którego wynika, że Bawarii grozi utrata pozycji lidera innowacyjności w RFN, co utrudni jej utrzymanie trwałego rozwoju w przyszłości⁵⁰. Do mocnych stron Bawarii należy odporność na kryzysy (w trakcie recesji z 2009 roku PKB Bawarii spadło tylko o 4%); duża liczba wniosków patentowych (drugie miejsce po Badenii-Wirtembergii); wysoka jakość kształcenia (szczególnie w dziedzinie matematyki i nauk przyrodniczych) oraz wysoka jakość i dostępność opieki zdrowotnej. Jednocześnie Bawaria osiąga przeciętne rezultaty w takich kategoriach jak rozwarstwienie społeczeństwa, liczba start-upów⁵¹, dostęp do Internetu za pomocą technologii LTE⁵², dostęp do szerokopasmowego Internetu (Bawarię wyprzedzają m.in. Szwecja, Norwegia i Finlandia – państwa, które Monachium stawia sobie za wzór rozwoju) oraz zdolność integracji migrantów; możliwość kształcenia uniwersyteckiego dla osób niepochozących z rodzin akademickich (ukończenie studiów przez

⁴⁹ K. Popławski, R. Bajczuk, *Przemysł 4.0. Nowa polityka przemysłowa Niemiec*, „Raport OSW”, marzec 2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2019-03-12/przemysl-40>

⁵⁰ Zob. *Bayern 2025*, McKinsey, marzec 2015. Raport zamówiony przez bawarski rząd całościowo analizował przygotowanie Bawarii do konkurencji w innowacyjnej gospodarce zarówno z innymi landami RFN, jak i państwami, które są dla Bawarii wzorem.

⁵¹ Najatrakcyjniejszym niemieckim miastem dla start-upów jest Berlin, który obok Hamburga ma największy udział w zyskach z tych przedsiębiorstw, jak i poziom inwestycji; Rundfunk Berlin-Brandenburg, *Berliner Startups sind die umsatzstärksten in Deutschland*, 25.04.2018, <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2018/04/berliner-startups-die-umsatzstaerksten-in-deutschland.html>

⁵² W 2014 roku 88% mieszkańców miało dostęp do mobilnego Internetu; jednocześnie w niemieckich miastach-landach: Berlinie, Hamburgu i Bremie odsetek ten wynosił 100%.

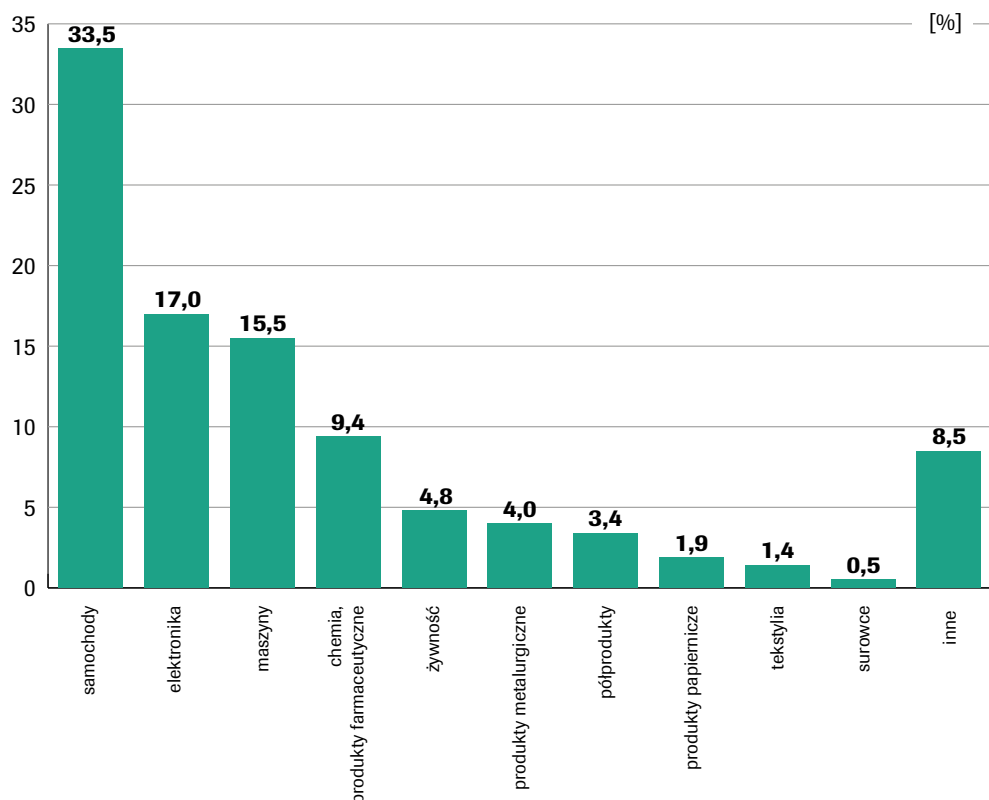
osoby, których rodzice nie mają takiego wykształcenia, jest w Bawarii trudniejsze niż w wielu innych niemieckich landach, np. Hesji, Dolnej Saksonii czy Nadrenii Północnej-Westfalii).

Większość zidentyfikowanych w raporcie deficytów Bawarii ogranicza napływ inwestycji i zagraża trwałemu wzrostowi gospodarczemu, a także może powodować zwiększenie wydatków na cele socjalne. Według raportu McKinseya główne wyzwania stojące przed bawarską gospodarką to⁵³:

- zmiana modelu przedsiębiorstw - z tradycyjnej produkcji, która stanowi znaczącą część gospodarki Bawarii, na rzecz nowoczesnych technologii oraz start-upów; wsparcie innowacyjności tradycyjnych koncernów (np. Siemens, Audi i BMW);
- wzmocnienie branży *venture capital* - średnio- i długoterminowych inwestycji w prywatne przedsiębiorstwa znajdujące się we wczesnych fazach rozwoju, które obarczone są wysokim ryzykiem niepowodzenia inwestycji. Dla Bawarii w 2012 roku w przeliczeniu na jednego mieszkańca udział takich inwestycji w branżę IT wynosił ok. 4 euro (średnia niemiecka 3 euro), natomiast w USA 47 euro;
- rozszerzenie udziału rynków wschodzących w eksporcie Bawarii - w 2013 roku wynosił on 5,3% (średnia niemiecka 5,4%), a np. w USA - 20,1%;
- zmiana modelu kształcenia - z prognoz wynika, że do 2035 roku zapotrzebowanie na pracowników „twórczych” wzrośnie o 16%, spadnie natomiast o 27% zapotrzebowanie na pracowników fizycznych.

⁵³ Dane za: *Bayern 2025, op. cit.* s. 37-38.

Wykres 3. Eksport Bawarii według grup towarów w 2016 roku



Źródło: Urząd Statystyczny Wolnego Kraju Bawarii; dane za rok 2016

2. Strategie rozwoju

Dotychczas odpowiedzią na zdiagnozowane wyzwania było przygotowanie przez rząd Bawarii trzech strategii: cyfrowej (*Zukunftsstrategie Bayern Digital* z 2015 roku uzupełnionej o drugi pakiet *Masterplan Bayern Digital II* w 2017 roku), dotyczącej zrównoważonego rozwoju pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (*Heimat Bayern 2020* z 2014 roku) oraz dotyczącej Alp (*Zukunftsstrategie für den bayerischen Alpenraum Lebens-, Natur- und Wirtschaftsraum mit Zukunft* z 2016 roku).

Celem tych strategii jest poprawa konkurencyjności Bawarii poprzez wzmocnienie jej potencjału IT oraz jego rozszerzenie na całą Bawarię (a nie wyłącznie na główne ośrodki miejskie, przemysłowe czy uniwersyteckie). Wśród inwestycji (łącznie 5,5 mld euro do 2022 roku) nacisk położono na rozwój nowoczesnych miejsc pracy m.in. w obszarze badań nad sztuczną inteligencją, drukarkami 3D, systemem łączności przez sieć 5G, samochodami autonomicznymi

i bezpieczeństwem cybernetycznym⁵⁴. Zrównoważony rozwój regionalny ma zapobiec ewentualnemu wyludnieniu się terenów wiejskich, bezrobociu oraz ma zapewnić dostęp do usług na porównywalnym poziomie jak w miastach⁵⁵. Z kolei plan rozwoju regionu Alp ma za zadanie wzmocnić tam ochronę przyrody, a zarazem utrzymać pozycję Bawarii jako głównego celu podróży dla turystów odwiedzających Niemcy (w 2016 roku Bawarię odwiedziło ponad 35 mln osób; jest to najczęściej odwiedzany land w RFN)⁵⁶.

W wygłoszonym w kwietniu 2018 roku przemówieniu dotyczącym planów na następne lata nowy premier Bawarii Markus Söder nie zarysował planu reform w najważniejszym przemyśle Bawarii – motoryzacyjnym. Nie zadeklarował oczekiwanego przez wielu ekspertów wsparcia przekształceń tego sektora, np. w postaci preferencji dla samochodów autonomicznych czy elektrycznych. Bawaria nie ma także planu zmian dotychczasowego modelu kształcenia. Odpowiedzią na coraz większe zapotrzebowanie na wykwalifikowanych pracowników jest program aktywizacji mieszkańców Bawarii. Jednak z uwagi na faktyczny brak bezrobocia w tym landzie (2,7% w grudniu 2018 roku) pozyskanie nowych pracowników z zasobów bawarskich będzie niewystarczające. Brakuje również koncepcji integracji imigrantów wychodzącej poza kursy językowe oraz zapowiedziane przez nowego premiera Bawarii zajęcia z wiedzy o niemieckim społeczeństwie i zasadach demokratycznych. Nie widać wreszcie ofensywy w sprawie ekspansji na nowe rynki wschodzące.

3. Perspektywy

Dotychczasowy model rozwoju Bawarii oraz dominacja CSU ulegają zmianom. Bawaria, tak jak całe Niemcy, będzie musiała zmierzyć się z nowymi wyzwaniami związanymi z przeobrażeniem przemysłu i jego cyfryzacją, co może zachwiać dotychczasowym modelem gospodarczym landu. W perspektywie średnioterminowej przed Bawarią stoją wyzwania związane ze zmianą sposobu pracy i przystosowaniem do przemysłu 4.0. Dotyczy to m.in. zmiany modelu przedsiębiorstw, wzmocnienia branży IT oraz rozwoju start-upów, rozszerzenia udziału rynków wschodzących w eksporcie oraz zmiany kształcenia, a także dostępności do Internetu LTE czy zdolności integracji imigrantów.

⁵⁴ *Masterplan Bayern Digital II*, Krajowe Ministerstwo Gospodarki, Rozwoju i Energii Bawarii, 30.05.2017, <https://www.stmwi.bayern.de/digitalisierung/bayern-digital-ii/>

⁵⁵ *Regierungserklärung „Heimat Bayern 2020”*, op. cit.

⁵⁶ *Tourismus*, Krajowe Ministerstwo Gospodarki, Rozwoju i Energii Bawarii, 19.04.2018, <https://www.stmwi.bayern.de/tourismus/>

Bawaria pozostaje jednak najsilniejszym landem RFN i ma wystarczające atrybuty do wdrożenia na szeroką skalę innowacyjnych projektów pozwalających na utrzymanie dotychczasowego poziomu życia jej mieszkańców oraz szybkiego tempa rozwoju.

KAMIL FRYMARK

W opracowaniu wykorzystano fragmenty „Komentarza OSW” poświęconego Bawarii: K. Frymark, *Wolne Państwo Bawaria i jego partia: CSU przed sprawdzianem wyborczym*, „Komentarze OSW”, nr 288, październik 2018, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_288.pdf.