

Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii

Kamil Frymark

W celu ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 22 marca kanclerz Angela Merkel wraz z premierami krajów związkowych uzgodnili zaostrzenie wytycznych dotyczących m.in. ograniczenia wspólnego poruszania się w miejscach publicznych do maksymalnie dwóch osób (z wyłączeniem rodzin). Bardziej restrykcyjne obostrzenia obowiązują od 20 marca w Bawarii i Kraju Saary, a od 23 marca również w Saksonii. Od ponad tygodnia w Niemczech zamknięte są również wszystkie placówki oświatowe oraz znaczna część sklepów. Od 16 marca obowiązują wzmożone kontrole i ograniczenia w ruchu na większości niemieckich granic. 25 marca Bundestag po debacie przyjął nowelizację budżetu i pakiet pomocowy dla niemieckiej gospodarki.

W RFN główny ciężar zarządzania kryzysowego i ochrony ludności podczas epidemii spoczywa na krajach związkowych. Do ich kompetencji należy reakcja na stan klęski żywiołowej zarówno w sferze egzekutywy, jak i prawodawstwa. Możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego uregulowana jest odrębnie dla każdego landu w ustawach krajowych. 16 marca stan klęski żywiołowej jako pierwsza ogłosiła formalnie Bawaria na podstawie bawarskiej ustawy o ochronie przed klęskami żywiołowymi z 1996 r. (*Katastrophenschutzgesetz*). Przepisy te zostały zastosowane po raz pierwszy w odniesieniu do całego landu, a nie – jak w przeszłości – tylko do jego części (powiatu).

Komentarz

- Po początkowo pasywnym podejściu do kryzysu szefowa niemieckiego rządu w ostatnich dniach przeszła do ofensywy w zarządzaniu kryzysowym. 19 marca w przemówieniu telewizyjnym określiła walkę z pandemią jako „najważniejsze wyzwanie, z jakim mierzą się Niemcy od czasu zakończenia II wojny światowej”. Przemowa posłużyła do wyjaśnienia potrzeby wprowadzenia daleko idących ograniczeń w funkcjonowaniu społeczeństwa oraz przygotowania mieszkańców na ewentualne dalsze restrykcje. Zastosowanie po raz pierwszy przez kanclerz Merkel formy orędzia (poza przemówieniami noworocznymi niezwykle rzadko stosowanej w RFN) było też próbą uniknięcia oskarżeń podobnych do tych formułowanych w czasie kryzysu migracyjnego – o niedostateczne informowanie opinii publicznej o działaniach rządu. Obecnie pozytywnie ocenia je 75% Niemców, a ich twarzą jest przede wszystkim kanclerz Merkel, choć 22 marca została ona objęta kwarantanną domową z uwagi na kontakt z osobą zakażoną koronawirusem.

- Pandemia COVID-19 wymusza zmianę trybu pracy zarówno Bundestagu, jak i parlamentów krajowych. Bundestag 25 marca w trakcie regularnego posiedzenia przyjął zmianę regulaminu obniżając kworum w trakcie głosowań z połowy wszystkich deputowanych do jednej czwartej posłów obecnych na sali plenarnej. Zmiany mają obowiązywać od kolejnego posiedzenia do końca września i mogą zostać w każdej chwili odwołane przez Bundestag. Tryb pracy został zmieniony również w parlamentach krajowych. Regulację przystosowującą obrady tego organu do obecnego kryzysu przyjął m.in. bawarski landtag. Reprezentowane w nim frakcje zgodziły się na zmniejszenie obecności do 1/5 liczby deputowanych (przy zachowaniu proporcji aktualnego układu sił). Jednocześnie ma obowiązywać zasada dobierania par – jeśli w głosowaniu nie może wziąć udziału członek partii rządzącej, to jeden z parlamentarzystów opozycyjnych tworzy z nim parę i również powstrzymuje się od udziału. Rozważa się także konieczność zmian w ustawie zasadniczej i wprowadzenia dodatkowego artykułu regulującego pracę parlamentu na wypadek „sytuacji kryzysowych” innych niż „stan obrony”. Obecnie art. 53a konstytucji reguluje powstanie „komisji wspólnej” złożonej z przedstawicieli Bundestagu (2/3 jego składu, proporcjonalnie do sił frakcji) i Bundesratu (po jednym przedstawicielu każdego landu). Takie rozwiązanie jest przewidziane wyłącznie na wypadek „stanu obrony”. Nowelizacja miałaby być jednak wprowadzona po debacie w normalnym trybie i po rozwiązaniu obecnej sytuacji związanej z pandemią.
- Różne tempo wprowadzania ograniczeń kontaktów społecznych (przede wszystkim zamykania szkół, zakazu organizowania imprez oraz ograniczania poruszania się w przestrzeni publicznej) przez kraje związkowe zintensyfikowało debatę o potrzebie zwiększenia kompetencji centrum federalnego kosztem landów w zakresie zarządzania kryzysowego. Rozważania o konieczności większej centralizacji w systemie federalnym RFN trwają od dłuższego czasu, ale dotychczas ograniczały się głównie do systemu szkolnictwa oraz postulatów zwiększenia uprawnień federacji w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego. Głęboko idące zmiany napotkają jednak najprawdopodobniej na opór landów. 23 marca rząd przyjął projekt nowelizacji ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych (*Infektionsschutzgesetz*), która ma zasadniczo zwiększyć kompetencje federacji (w tym przypadku federalnego ministra zdrowia) kosztem landów. Jeżeli ustawa zostanie przyjęta przez Bundestag i Bundesrat, to minister zdrowia będzie miał prawo m.in. zakazania międzynarodowego transportu osobowego (kolejowego, lotniczego, drogowego i morskiego), a także przymusowego rekrutowania personelu medycznego oraz centralnego sterowania środkami ochronnymi (maseczki etc.) i leczniczymi. Nowelizacja nie przewiduje zmian w zakresie wprowadzania w landach ograniczeń w kontaktach społecznych, zamykania szkół czy zakazywania imprez masowych – to nadal byłyby kompetencje landów.
- Kryzys wywołany pandemią wzmacnia poparcie dla chadecji. Ugrupowania CDU i CSU notują najwyższe od roku poparcie w sondażach opinii publicznej – ok. 32%. Jednocześnie CDU odłożyło wybór przewodniczącego partii (pierwotnie wybory miały odbyć się 25 kwietnia). Wyciszono rywalizację pomiędzy głównymi kandydatami – premierem Nadrenii Północnej-Westfalii (NRW) Arminem Laschetem i Friedrichem Merzem, także z powodu zachorowania Merza na COVID-19. Swoją pozycję w chadecji umocnił Markus Söder, który jako premier Bawarii jest prekursorem rozwiązań

przyjmowanych przez inne kraje związkowe (m.in. zamykania szkół) oraz jednym z najlepiej ocenianych polityków. Zarazem uwypukliła się rywalizacja pomiędzy Laschetem a Söderem, którzy będą walczyć o nominację chadecji na kandydata na kanclerza w przyszłorocznych wyborach. Premierzy NRW i Bawarii (dwóch najważniejszych, a jednocześnie najbardziej dotkniętych pandemią landów) zarzucają sobie niewłaściwe działania w kryzysie. Zdolności zarządzania w kryzysie Lascheta podważa dodatkowo część lokalnych działaczy CDU z NRW (oskarżających go o opieszałość w podejmowaniu radykalnych decyzji dotyczących ograniczenia kontaktów społecznych), co osłabia jego szanse na przewodnictwo w CDU.

- W wyniku nadzwyczajnej sytuacji spowodowanej pandemią COVID-19 ucichły spory wewnątrz wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD. Prawdopodobieństwo utrzymania się obecnego rządu do końca kadencji zdecydowanie rośnie. Nastąpiła konsolidacja władzy wykonawczej wokół kanclerz, co oddała spekulacje o możliwej zmianie na stanowisku szefowej rządu przed przyszłorocznymi wyborami. Wśród polityków SPD wzrasta znaczenie ministra finansów i wicekanclerza Olafa Scholza, który w grudniu przegrał walkę o szefostwo w partii. Scholz od początku kryzysu związanego z pandemią jest jednym z najaktywniejszych ministrów. Dzięki przygotowywanym przy udziale resortu finansów programom ośłonowym oraz przeforsowaniu odejścia od zrównoważonego budżetu (co od dłuższego czasu było postulatem części SPD) Scholz w większym stopniu niż dotychczas uzyska wpływ na kierunek polityki SPD. W przypadku pogłębiania się kryzysu gospodarczego jednym z głównych tematów przyszłej kampanii przed wyborami do Bundestagu zaplanowanymi na jesień 2021 r. będą kwestie gospodarcze i socjalne.
- Wraz z upływem kolejnych tygodni stosowania ograniczeń kontaktów społecznych nasilać się będzie debata o proporcjonalności wykorzystywanych środków oraz ich konstytucyjności. Część prawników wskazuje na nieprzygotowanie systemu prawnego do zaistniałej nadzwyczajnej sytuacji i postuluje ostrożne wprowadzanie zmian, których skutki będą odczuwalne także po pandemii. Również ze strony współrządzącej SPD pojawiają się głosy o konieczności czasowego ograniczenia stosowanych środków (wskazuje na to m.in. jej szef – Norbert Walter-Borjans).