



■ Będzie nowa/stara koalicja? Droga do rozmów sondażowych pomiędzy liderami chadecji i SPD

Piotr Kubiak

Początek 2018 r. w niemieckiej polityce będzie niezwykle gorący, gdyż rozpoczną się „otwarte” rozmowy sondujące pomiędzy kierownictwami *CDU*, *CSU* i *SPD* na temat powołania wspólnego rządu bądź też innej formy współpracy. Ich celem ma być utworzenie stabilnego rządu, choć jego forma nie została jeszcze określona. Oba obozy - a w szczególności socjaldemokraci - podchodzą do rozmów z dużą rezerwą i ostrożnością, zdając sobie jednak sprawę z odpowiedzialności za losy państwa. Rozmowy - a przynajmniej pierwszy ich etap - powinny zakończyć się do połowy stycznia. 21 stycznia w Bonn ma się zebrać nadzwyczajny zjazd *SPD*, który będzie debatował na temat przebiegu i wyników rozmów. A ewentualna zgoda na udział *SPD* we wspólnym rządzie z partiami chadecckimi zależeć będzie od wyników wewnątrzpartyjnego referendum w tej sprawie.

Zerwanie przez *FDP* w nocy z 19 na 20 listopada rozmów na temat powołania koalicji jamajskiej doprowadziło do największego kryzysu rządowego od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec. Niemieckie elity polityczne po raz pierwszy znalazły się w sytuacji, gdy po wyborach nie udało się powołać rządu mającego poparcie większości *Bundestagu*, a mechanizmy obronne niemieckiej demokracji zapisane w Ustawie Zasadniczej nie przewidują prostego rozwiązania na wypadek takiego kryzysu rządowego. Zapisane w art. 63 UZ procedury powołania kanclerza dają pewne możliwości wyjścia z impasu, jednak ich wdrożenie jest skomplikowane i może zająć sporo czasu (np. do momentu nowych wyborów). Inicjatywa i kluczowe decyzje znalazły się w rękach prezydenta RFN. Istnieją cztery sposoby zakończenia obecnego kryzysu rządowego: 1) powołanie koalicji większościowej (najpewniej z udziałem *CDU/CSU* i *SPD*); 2) rząd

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 332/2017
20.12.17

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

mniejszościowy (*CDU/CSU*) tolerowany przez co najmniej jedną z partii opozycyjnych (w tym wypadku *SPD*), 3) nowe wybory; 4) trwałe prowizorium - pozostawanie u władzy obecnego rządu wielkiej koalicji pełniącego funkcję zarządu komisarycznego (powyższe scenariusze zostały szczegółowo omówione w Biuletynie IZ nr 331). Przed wszczęciem procedur związanych z wyborem kanclerza prezydent Frank-Walter Steinmeier podjął się misji mediacyjnej pomiędzy liderami poszczególnych ugrupowań, licząc że uda się ich skłonić do podjęcia rozmów na temat powołania stabilnej koalicji większościowej.

W wyniku wyborów z 24 września 2017 r. w *Bundestagu* XIX kadencji uformowało się sześć frakcji parlamentarnych (*CDU/CSU*, *SPD*, *AfD*, *FDP*, *Die Linke* i Sojusz 90/Zieloni + dwoje posłów niezależnych), w tym dwie partie antysystemowe (*AfD* i *Die Linke*), co jest efektem pogłębiającej się fragmentacji i polaryzacji niemieckiego systemu partyjnego. Układ sił w *Bundestagu* i zdolność koalicyjna poszczególnych partii dawały możliwość sformowania tylko dwóch koalicji mogących liczyć na poparcie większości parlamentu: koalicji jamajskiej (*CDU/CSU-FDP-Zieloni*) i wielkiej koalicji (*CDU/CSU-SPD*). Przewodniczący *SPD* Martin Schulz ogłosił już w wieczór wyborczy, że jego partia przechodzi do opozycji, co otworzyło drogę do rozmów na temat powołania koalicji jamajskiej. Zerwanie rozmów przez *FDP* stało się zatem bezpośrednią przyczyną politycznego pata, gdyż wyczerpały się możliwości sformowania koalicji większościowej.

Fiasko koalicji jamajskiej zaskoczyło kierownictwo *SPD*. M. Schulz zadeklarował 20 listopada, że *SPD* zamierza nadal pozostawać w opozycji. Jednak zaistniały kryzys polityczny, inicjatywa prezydenta i silne u socjaldemokratów poczucie odpowiedzialności za losy państwa skłoniły kierownictwo partii do zrewidowania dotychczasowego stanowiska. Również ze strony chadecji (deklaracja prezydium *CDU* z 26 listopada) pojawiła się wola do podjęcia rozmów z *SPD* na temat powołania wspólnego rządu. 30 listopada z inicjatywy prezydenta spotkali się na Zamku Bellevue liderzy *CDU*, *CSU* i *SPD*, aby rozmawiać o sposobach rozwiązania obecnego kryzysu i ewentualnych formach kooperacji. Po spotkaniu M. Schulz był jednak w tej sprawie powściągliwy, gdyż o podjęciu ewentualnych rozmów sondujących z chadecją miał zdecydować zaplanowany na 7-9 grudnia zjazd *SPD*.

Przez *SPD* przetoczyła się wewnętrzna debata na temat formy i celu rozmów z chadecją. Wcześniejsza decyzja o przejściu do opozycji spotkała się z uznaniem większości działaczy partii, zwłaszcza niższego szczebla. Przejście do opozycji miało wzmocnić spójność partii i pozwolić jej odbudować się po niepowodzeniu w ostatnich wyborach do *Bundestagu*. Wybór kojarzonej z lewym skrzydłem partii Andrei Nahles na stanowisko przewodniczącej frakcji parlamentarnej *SPD* w *Bundestagu* był zapowiedzią twardego kursu socjaldemokratów wobec partii koalicji jamajskiej. Tymczasem po 20 listopada kierownictwo partii musiało na nowo przemyśleć swe stanowisko. Lewe skrzydło *SPD* i partyjna młodzieżówka (*Jusos*) niechętnie były reaktywacji wielkiej koalicji. Wolały, by *SPD* tolerowała chadecki rząd mniejszościowy bądź pozostała w opozycji. Tolerowanie rządu chadeckiego dawałoby socjaldemokratom możliwość popierania wcześniej uzgodnionych z rządem reform, nie czyniąc *SPD* odpowiedzialną za ich realizację, a jednocześnie partia formalnie pozostawałaby w opozycji (krytycy tego rozwiązania podkreślali, że *SPD* i tak ponosiłaby odpowiedzialność za wdrażanie

wynegocjowanych reform, nie mając przy tym wpływu na ich realizację). Tymczasem prawe skrzydło było gotowe ponownie wejść do koalicji z *CDU/CSU*. Zarząd *SPD* 4 grudnia przegłosował uchwałę zezwalającą kierownictwu partii na podjęcie rozmów sondażowych, jednak bez określenia ich konkretnego celu. Ich wynikiem mogło być zatem powołanie wielkiej koalicji (tzw. *GroKo*), tolerowanie chadeckiego rządu mniejszościowego lub inna forma kooperacji, a w razie niepowodzenia - nowe wybory.

Berliński zjazd *SPD* (7-9 grudnia) ogromną większością głosów poparł wniosek zarządu partii o podjęciu rozmów sondujących z *CDU/CSU*. Złożony przez nowego przewodniczącego *Jusos* Kevina Kühnerta postulat o wykreślenie z programu rozmów możliwości powołania wielkiej koalicji z chadecją, nie zyskał aprobaty delegatów. Tym samym zjazd dał zielone światło kierownictwu *SPD* do rozpoczęcia negocjacji z liderami *CDU* i *CSU*, a przewodniczący partii uzyskał swobodę wyboru kierunku, w jakim mają toczyć się rozmowy. To nie oznacza jeszcze powołania wielkiej koalicji, lecz jest to ważny krok w tym kierunku. O stanie i wynikach rozmów z chadecją - zgodnie z przyjętą na zjeździe uchwałą - debatować będą delegaci na nadzwyczajny zjazd *SPD*, który miałby się zebrać w styczniu. A o zaakceptowaniu przez *SPD* ewentualnej umowy koalicyjnej ma rozstrzygnąć 440 tys. członków partii w specjalnym referendum (podobnie jak w 2013 r.). Dyskusja na zjeździe i wybory kierownictwa partii pokazały, że delegaci byli podzieleni w sprawie ponownego zawiązania koalicji z chadecją. M. Schulz uzyskał 81,9% poparcia w wyborach na przewodniczącego partii, a Olaf Scholz uważany za zwolennika wielkiej koalicji uzyskał jedynie 59,2% głosów podczas wyborów wiceprzewodniczących partii.

Wstępne spotkanie liderów *CDU*, *CSU* i *SPD* odbyło się 13 grudnia 2017 r. W przededniu spotkania w obozie socjaldemokratów spekulowano na temat nowej formy koalicji z partiami chadeckimi. Pojawił się pomysł koalicji kooperacyjnej (*Kooperationskoalition*, *KoKo*), zwanej też koalicją otwartą. Idea *KoKo* polegać ma na tym, że w umowie koalicyjnej zapisane będą tylko najważniejsze reformy, na które zgodziłyby się kierownictwa obu partii. Pozostałe inicjatywy (także dzielące partie koalicyjne) poddawane byłyby pod dyskusję *Bundestagu*, gdzie jedna z partii koalicji mogłaby szukać sojuszników dla ich przeprowadzenia wśród partii opozycyjnych. Dzięki temu partie koalicyjne mogłyby wykazać większą niezależność i miałyby szansę na przeprowadzenie własnych projektów. Model ten został zaproponowany przez M. Schulza na posiedzeniu frakcji *SPD* (11.12.2017 r.) i zyskał akceptację ze strony niechętnego idei wielkiej koalicji lewego skrzydła partii. Pomysł koalicji kooperacyjnej spotkał się jednak z krytyką liderów partii chadeckich, którzy zdecydowanie opowiedzieli się za tradycyjną formą wielkiej koalicji. Premier Hesji i wiceprzewodniczący *CDU* Volker Bouffier w wywiadzie dla dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (13.12.) stwierdził, że najważniejsze dla Niemiec i dla roli Niemiec w świecie jest powołanie stabilnego rządu, a kluczowe decyzje muszą wychodzić od demokratycznego centrum. Dlatego „musi uformować się stabilna i zdolna do działania większość, która nie jest uzależniona od przypadku do przypadku od zgody innych frakcji”. Po wstępnym spotkaniu liderów partii kanclerz Angela Merkel stwierdziła, że celem rozmów będzie powołanie stabilnego rządu, „to znaczy nie uzależnionego od poparcia zmieniających się większości”, a wszystko inne „nie byłoby sukcesem rozmów sondażowych z perspektywy *CDU*”. 15 grudnia przemawiając na zjeździe *CSU* w Norymberdze, podkreśliła jedność obu partii chadeckich i zadeklarowała gotowość obu partii do podjęcia rozmów son-

dujących z *SPD* na temat „sformowania stabilnego rządu”. Tego samego dnia zarząd *SPD* wyraził zgodę na podjęcie „konstruktywnych, ale otwartych (*ergebnisoffen*)” rozmów sondujących.

W środę, 20 grudnia, odbyło się spotkanie liderów trzech partii biorących udział w rozmowach. Udział w nim wzięli: ze strony *CDU* A. Merkel i przewodniczący frakcji *CDU/CSU* w *Bundestagu* Volker Kauder, ze strony *CSU* premier Bawarii i przewodniczący partii Horst Seehofer oraz szef grupy krajowej *CSU* w *Bundestagu* Alexander Dobrindt, a ze strony *SPD* M. Schulz i przewodnicząca frakcji *SPD* Andrea Nahles. Podczas spotkania omówiono terminy oraz formę rozmów sondujących. Rozmowy rozpoczną się 7 stycznia a zakończą już 12 stycznia. Ich wyniki będą omawiane na posiedzeniach gremiów kierowniczych partii uczestniczących w rozmowach (w tym 21 stycznia na nadzwyczajnym zjeździe *SPD*). Opracowano 15 grup tematycznych, które będą omawiane podczas negocjacji: 1. Finanse i podatki, 2. Gospodarka, komunikacja, infrastruktura, cyfryzacja (I), biurokracja, 3. Energia i ochrona środowiska, 4. Rolnictwo, ochrona konsumenta, 5. Edukacja i badania, 6. Rynek pracy, prawo pracy i cyfryzacja (II), 7. Rodziny, kobiety, dzieci i młodzież, 8. Sprawy socjalne, emerytury, zdrowie i opieka, 9. Migracja i integracja, 10. Sprawy wewnętrzne, prawo, 11. Polityka komunalna, budownictwo mieszkaniowe, czynsze, obszary wiejskie, 12. Europa, 13. Polityka zagraniczna, rozwój, Bundeswehra, 14. Partycypacja polityczna obywateli i wzmocnienie demokracji, 15. Sposób pracy rządu i frakcji. Zdaniem A. Merkel rozmowy powinny być „krótkie i zwarte”.

Wszystkie trzy partie wydelegują swoje 12-osobowe zespoły negocjacyjne. W zespole *CDU* znaleźli się m.in. A. Merkel, V. Kauder, V. Bouffier, Peter Altmeier, Julia Klöckner, Armin Laschet i Ursula von der Leyen. W zespole *CSU*, która nie ogłosiła jeszcze składu grupy negocjacyjnej, obok H. Seehofera, A. Dobrindta i sekretarza generalnego partii Andreasa Scheuera, tym razem pojawić się ma również desygnowany na przyszłego premiera Bawarii Markus Söder. W zespole *SPD* obok M. Schulza i A. Nahles, a także sekretarza generalnego Larsa Klingbeila, znalazła się szóstka wiceprzewodniczących partii: Malu Dreyer, Natascha Kohnen, Thorsten Schäfer-Gümbel, Olaf Scholz, Manuela Schwesig i Ralf Stegner oraz czołowi politycy krajowi: premier Saksonii Dolnej Stephan Weil, wicepremier Kraju Saary Anke Rehlinger oraz lider krajowej *SPD* w Nadrenii Północnej-Westfalii Mike Groschek. Co ciekawe w składzie delegacji *SPD* zabrakło miejsca dla członków obecnego gabinetu A. Merkel, w tym dla ministra spraw zagranicznych i byłego przewodniczącego *SPD* Sigmara Gabriela.

Należy oczekiwać trudnych rozmów sondujących, gdyż - mimo sporych podobieństw programów wyborczych *CDU/CSU* i *SPD* - kilka poważnych kwestii dzieli obie strony. Wśród spornych propozycji *SPD* znalazły się m.in.: idea ubezpieczenia obywatelskiego (*Bürgerversicherung*), reforma służby zdrowia, reforma i dodatkowe inwestycje w szkolnictwo, zmiany w podatkach, sporny może być też kierunek reform Unii Europejskiej czy kwestia integracji, w tym sposób i zakres przeprowadzenia akcji łączenia rodzin. Najwięcej emocji wywołuje pomysł ubezpieczenia obywatelskiego oraz zmiany w podatkach. Oba pomysły zostały skrytykowane przez chadeków, a najostrzej przez liderów *CSU*. Ubezpieczenie obywatelskie zakłada wprowadzenie jednolitego obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego dla wszystkich, także dla osób zamieszkałych w prywatnych (urzędników, pracowników samodzielnych itd.) ubezpieczonych w prywatnych

kasach chorych. Wysokość składek ma być uzależniona od dochodów poszczególnych osób. Ma to zapewnić jednakowe traktowanie wszystkich przez służbę zdrowia, a równocześnie zapewnić współistnienie powszechnych i prywatnych kas chorych. Nie jest to nowy pomysł, gdyż zawarty był we wcześniejszych programach wyborczych *SPD* (np. z 2005 r.). Tym razem *SPD* stawia tę sprawę na ostrzu noża. Socjaldemokraci zakładają również podniesienie stopy podatku dla najlepiej zarabiających, tak by w ramach idei sprawiedliwszego rozłożenia obciążeń podatkowych, móc zaproponować szereg ulg dla najmniej zarabiających. Kłóci się to z zasadniczym przestaniem wspólnego programu *CDU/CSU*, który zakłada utrzymanie dotychczasowych stóp podatkowych przy zwiększeniu maksymalnego progu dochodowego dla mało i średnio zarabiających (z 54 do 60 tys. euro rocznie, tu akurat podobnie jak *SPD*). Chadecja jest gotowa na pewne ustępstwa, np. w zakresie szkolnictwa, jednak uzyskanie kompromisu w obszarze polityki podatkowej czy w sprawie ubezpieczenia obywatelskiego będzie niezwykle trudne.

Podobnie jak w wypadku rozmów na temat koalicji jamańskiej, rozmowy sondujące pomiędzy *CDU*, *CSU* i *SPD* nie muszą zakończyć się sukcesem. O ile partie chadeckie dążą do sformowania wielkiej koalicji, o tyle kierownictwo *SPD* podchodzi do rozmów ostrożnie, nie deklarując tak jednoznacznie woli zawarcia koalicji. Liderzy *SPD* szukają innych rozwiązań, a więc tolerowania chadeckiego rządu mniejszościowego lub luźniejszej formy koalicji (*KoKo*), tak by łatwiej móc sprzedać partyjnym „dołom” inną formę współpracy z chadecją. Oczywiście obie strony zdają sobie sprawę, że w obliczu wyzwań, przed jakimi stoją Niemcy i reformująca się Europa, niezbędne będzie utworzenie stabilnego rządu, przy czym *SPD* jasno mówi, że dotychczasowa forma koalicji, a więc kontynuowanie polityki „weiter so”, nie może mieć miejsca. Negocjatorzy trzech partii stoją przed poważnym wyzwaniem znalezienia kompromisu w spornych obszarach. Każda ze stron chce ugrać jak najwięcej dla siebie, przy czym liderzy *SPD* zdają sobie sprawę, że o zaakceptowaniu porozumienia z partiami chadeckimi zadecyduje wewnętrzpartyjne referendum. Obawy *SPD* wynikają głównie z obecnej trudnej sytuacji partii, która będąc słabszym partnerem w koalicji z *CSU/CSU* w latach 2005-2009 i 2013-2017, ponosiła ogromne straty w kolejnych wyborach. Do tego po utworzeniu wielkiej koalicji, to *AfD* będzie najsilniejszą partią opozycyjną w *Bundestagu* i jako pierwsza będzie mogła „uderzać” w nowy rząd.

Jeśli rozmowy zakończą się sukcesem, to nowy rząd - cieszący się poparciem koalicji *CDU/CSU-SPD* bądź chadecki rząd mniejszościowy tolerowany przez *SPD* - powinien zostać powołany w marcu. Jeśli rozmowy sondujące zostaną zerwane, wtedy (zgodnie procedurami zapisanymi w art. 63 i art 39 UZ) nowe wybory będą mogły się odbyć najwcześniej w kwietniu 2018 r. Należy oczekiwać, że zwycięży pragmatyzm i poczucie odpowiedzialności za losy państwa.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Piotr Kubiak - historyk, pracownik działu badawczo-analitycznego w Instytucie Zachodnim, zainteresowania badawcze: dzieje Niemiec w XIX i XX w., ewolucja niemieckiego systemu partyjnego.