



### ■ Fiasko koalicji jamajskiej: cztery scenariusze dla Niemiec

Piotr Kubiak

Zerwanie przez *FDP* trwających ponad miesiąc rozmów koalicyjnych z *CDU*, *CSU* i Sojuszem 90/Zielonymi doprowadziło do fiaska projektu „koalicji jamajskiej” i jednego z największych kryzysów politycznych w dziejach Republiki Federalnej Niemiec. Powstała w ten sposób sytuacja patowa, gdyż obecny układ sił w *Bundestagu* uniemożliwia zawarcie stabilnej koalicji, kluczowe decyzje pozostają w zawieszeniu, a liderzy największych partii muszą wypracować nowe rozwiązania na ten trudny okres. Paradoksalnie, instrumenty, które w myśl Ustawy Zasadniczej miały zapewnić stabilność rządu, parlamentu i - szerzej - niemieckiej demokracji, w obecnej sytuacji nie ułatwiają - ani nie przyspieszają - podejmowania zasadniczych decyzji. Kluczową rolę w zażegnaniu obecnego kryzysu odgrywać będzie prezydent RFN, któremu niemiecka konstytucja daje szerokie uprawnienia w sytuacjach wyjątkowych, gdy są problemy z powołaniem rządu lub brakiem zaufania dla urzędującego kanclerza (art. 63, a także 67 i 68 UZ). Fiasko rozmów koalicyjnych to także osobista porażka kanclerz Angeli Merkel, której nie udało się sformować rządu mającego poparcie większości *Bundestagu*. W obecnej sytuacji można zarysować cztery scenariusze wyjścia z kryzysu.

#### Scenariusz pierwszy: nowa koalicja większościowa

Jest to najbardziej optymistyczny scenariusz, który zakłada sformowanie nowego rządu cieszącego się poparciem większości parlamentarnej. Przy obecnym układzie sił w *Bundestagu* i zdolności koalicyjnej poszczególnych partii w grę wchodzi dwie możliwości: reaktywacja koalicji jamajskiej lub ponowne sformowanie wielkiej koalicji z udziałem *CDU/CSU* i *SPD*. Prezydent Frank-Walter Steinmeier liczy na jedno z tych rozwiązań, inicjując szereg rozmów z liderami poszczególnych partii. Trudno Trudno jednak oczekiwać, by liberałowie chcieli jeszcze raz

#### Redakcja:

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

#### Korekta:

Hanna Różanek

Nr 331/2017  
23.11.17

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

przystąpić do negocjacji z CDU, CSU i Zielonymi. Tymczasem SPD 20 listopada ponownie zadeklarowała, że nie wejdzie do koalicji u boku partii chadeckich i jest gotowa na kolejne wybory. Dwa dni później przewodniczący SPD Martin Schulz już był bardziej ostrożny. Być może prezydentowi uda się jednak nakłonić liderów największych partii do ponownego podjęcia negocjacji koalicyjnych. Na dzień dzisiejszy bardziej prawdopodobne wydaje się reaktywowanie wielkiej koalicji, niż wznowienie negocjacji nad powołaniem koalicji jamajskiej.

## Scenariusz drugi: rząd mniejszościowy

Ten scenariusz stanowi alternatywę na wypadek niepowodzenia kolejnych prób zawiązania koalicji większościowych. Zakłada on, że powstanie rząd mniejszościowy (najpewniej z udziałem samej CDU/CSU bądź CDU/CSU i Zielonych lub CDU/CSU i FDP), który będzie tolerowany przez jedną z (lub grupę) partii opozycyjnych. Jednak pozycja takiego rządu będzie bardzo słaba, gdyż w zależności od okoliczności los jego inicjatyw będzie zależał od poparcia którejś z partii opozycyjnych. CDU i kanclerz A. Merkel podchodzą do takiego rozwiązania z dystansem. Tymczasem dla SPD, która po wyborach przygotowuje się do roli lidera opozycji w *Bundestagu*, takie rozwiązanie mogłoby być bardzo wygodne. Jeden z rozważanych scenariuszy przewiduje tolerowanie rządu mniejszościowego CDU/CSU przez samą SPD. Wówczas SPD (po zawarciu odpowiedniego porozumienia z chadecją) wspierałaby niektóre inicjatywy rządowe, nie biorąc za nie rzeczywistej odpowiedzialności, a równocześnie mogłaby krytykować wszelkie potknięcia rządu i blokować niektóre jego inicjatywy niewygodne dla samych socjaldemokratów. Prezydent federalny (w myśl art. 63 ust. 4 UZ) ma możliwość mianowania kanclerza, nawet wtedy gdy nie uzyskał on akceptacji większości posłów *Bundestagu* w trzech wcześniejszych głosowaniach, co otwiera możliwość do sformowania rządu mniejszościowego.

## Scenariusz trzeci: nowe wybory

Takie rozwiązanie wydaje się prawdopodobne, a liderzy największych partii deklarują gotowość swych ugrupowań do nowych wyborów. Czy kolejne wybory przyniosą zmianę układu sił w nowym *Bundestagu*? Czy wówczas możliwe będzie sformowanie stabilnej koalicji? Które partie zyskają w kolejnych wyborach? Te pytania pozostają otwarte.

Ustawa Zasadnicza, mimo że nie dopuszcza możliwości samorozwiązania się *Bundestagu*, wyjątkowo (art. 63) otwiera furtkę dla rozpisania nowych wyborów w sytuacji, gdy po wyborach nie uda się wyłonić nowego kanclerza. Artykuł 63 zakłada, że *Bundestag* wybiera kanclerza na wniosek prezydenta (praktyka polityczna wymaga, żeby prezydent proponował kandydata po zakończeniu rozmów koalicyjnych), a następnie prezydent mianuje kanclerza wybranego głosami większości członków *Bundestagu*. Jeśli (art. 63, ust. 3) proponowany kandydat nie uzyska poparcia większości *Bundestagu*, wtedy *Bundestag* może w ciągu 14 dni wybrać kanclerza z poparciem ponad połowy posłów. Jeśli wybór nie nastąpi w tym terminie (art. 63, ust. 4), wtedy niezwłocznie odbywa się kolejne głosowanie, a wybranym jest ten kandydat,

który uzyska najwięcej głosów. Jeśli otrzymał on poparcie większości członków *Bundestagu*, to prezydent musi go mianować. Jeśli kandydat nie osiągnął tej większości, wtedy kluczową decyzję podejmuje prezydent federalny, który w ciągu kolejnych siedmiu dni może mianować tego kandydata lub rozwiązać *Bundestag* i rozpisać nowe wybory. W wypadku rozwiązania *Bundestagu* nowe wybory odbywają się w ciągu 60 dni (art. 39, ust. 1 UZ).

## Scenariusz czwarty: trwałe prowizorium

Czyli utrwalenie się obecnego stanu rzeczy, o którym rzadko mówi się w komentarzach. Ustawa Zasadnicza nie wyznacza konkretnego terminu wyboru kanclerza i wszczęcia procedur wynikających z art. 63. Tym samym prezydent może zwlekać z wysunięciem kandydata na kanclerza, a obecny rząd (złożony z przedstawicieli *CDU*, *CSU* i *SPD*) nadal będzie pełnił swe obowiązki. Takie przedłużające się prowizorium nie jest sytuacją zdrową, ale może zapewnić Niemcom „miękkie” lądowanie do czasu wyklarowania się sytuacji po fiasku rozmów koalicyjnych. Należy pamiętać, że tymczasowa sytuacja trwa również w *Bundestagu*, gdzie - zgodnie z praktyką polityczną - nie wyłoniono jeszcze składów poszczególnych komisji (wniosek *Die Linke* domagający się odejścia od tradycji i powołanie komisji natychmiast po ukonstytuowaniu się *Bundestagu* został odrzucony głosami frakcji *CDU/CSU*, *FDP* i Sojuszu 90/Zielonych). W trybie nagłym 21 listopada powołano tzw. Komisję Główną (*Hauptausschuss*), która ma zajmować się przygotowaniem pod głosowanie najważniejszych ustaw związanych ze zobowiązaniami Niemiec na arenie międzynarodowej (m.in. dotyczących przedłużenia wygasających mandatów *Bundeswehry* np. w Afganistanie). Na poziomie krajów federacji zdarzały się sytuacje, gdy takie prowizorium utrzymywało się przez kilkanaście miesięcy (np. w Hesji w latach 2008/2009, kiedy nie udało się sformować nowego rządu *SPD*-Zieloni tolerowanego przez *Die Linke*, a komisaryczny zarząd pełnił rząd *CDU-FDP* Rolanda Kocha). Pragmatyzm polityczny Niemców i wyzwania jakie stoją przed Niemcami na arenie międzynarodowej będą ich skłaniać do jak najszybszego wyjścia z sytuacji patowej.

## Stanowisko poszczególnych partii, liderzy

1. *CDU/CSU*. Dla kanclerz A. Merkel fiasko koalicji jamajskiej jest osobistą porażką. Podobnie jak w 2013 r., *CDU* chce uniknąć udziału w rządzie mniejszościowym, dlatego kanclerz A. Merkel deklaruje gotowość do startu w nowych wyborach. Sama chce pozostać kandydatem partii na kanclerza, choć tym razem nie będzie startowała z pozycji wyraźnego lidera, jak przed wrześniowymi wyborami. Niewykluczone, że bawarska *CSU*, która poniosła ogromne straty w wyborach z 24 września) dokona kilka korekt w kierownictwie partii i zaostrzy jeszcze bardziej retorykę w ewentualnej kampanii wyborczej.
2. *SPD*. Po wyborach partia M. Schulza zdecydowanie sprofilowała się do roli lidera opozycji, nastawiając się na punktowanie wszelkich potknięć rządu koalicji jamajskiej. Tym sposobem *SPD* odżegnuje się od ponownego wejścia do rządu u boku chadecji. Rola lidera opozycji jest wygodna dla samej partii, która chce konsolidować

siły pozostając w opozycji i gotowa jest do ponownego startu w wyborach (deklaracja z 20 listopada 2017 r.). Kurs opozycyjny podoba się partyjnym „dołom”. Niemniej w obliczu inicjatywy prezydenta Franka-Waltera Steinmeiera, w kierownictwie *SPD* toczą się dyskusje nad kursem, jaki powinna obrać partia w chwili kryzysu państwa. Wypowiedź M. Schulza z 22 listopada jest już o wiele łagodniejsza w tonie: „*SPD* jest w pełni świadoma swojej odpowiedzialności w tej trudnej chwili”. Kurs na nowe wybory zaproponowany wcześniej przez M. Schulza budzi sprzeciw części kierownictwa partii. Przedstawiciele lewego skrzydła (A. Nahles, R. Stegner) gotowi są tolerować rząd mniejszościowy *CDU/CSU*. Część działaczy związanych z prawym skrzydłem partii wyraża gotowość do ponownego utworzenia wielkiej koalicji. Patrząc od strony programów wyborczych obu partii, taki kompromis byłby możliwy, ale zwolennikom takiego rozwiązania niełatwo będzie je uzasadnić na forum partyjnym (w 2013 r. Sigmar Gabriel uzależnił wejście *SPD* do koalicji z chadecją od decyzji członków *SPD* w wewnątrzpartyjnym referendum). Ewentualny powrót do rządu musiałby się wiązać z pewnymi zmianami na szczytach partii (byłby sprzeczny z deklaracją M. Schulza wygłoszoną 24 września tuż po ogłoszeniu wstępnych wyników wyborów) i mógłby skutkować pojawieniem się kolejnych sporów wewnątrzpartyjnych.

3. Sojusz 90/Zieloni. Podczas rozmów koalicyjnych Zieloni pokazali gotowość do kompromisów, prezentując się jako partia, której zależy na losie państwa. To może skutkować ociepleniem wizerunku partii wśród wyborców, choć z drugiej strony ta gotowość do ustępstw nie do końca podoba się lewemu skrzydłu partii, tzw. fundamentalistom. Zieloni woleliby nowe wybory od udziału w rządzie mniejszościowym u boku chadecji.

4. *FDP*. Postawa liberatów wywołała najwięcej zamieszania i skutkowałą krachem rozmów koalicyjnych. Christian Lindner chciał uniknąć błędu *FDP* z 2009 r., kiedy podczas negocjacji koalicyjnych liberatowie poszli na zbyt daleko idące ustępstwa, co skutkowało natychmiastowym spadkiem notowań sondażowych i klęską w wyborach w 2013 r. Tym razem zwyciężył partykularny interes partyjny nad interesem państwowym. Ch. Lindner wyklucza również powrót do rozmów z *CDU/CSU* i Sojuszem 90/Zielonymi i ponowną próbę powołania koalicji jamajskiej. W wypadku przedterminowych wyborów *FDP* mogłaby zyskać w oczach swych zdeklarowanych wyborców, ale stracić zarazem w oczach zwolenników koalicji *CDU/CSU-FDP*, którzy oddali swoje głosy drugie na *FDP*, licząc, że liberatowie będą w koalicji z chadecją.

5. *AfD*. Alternatywa dla Niemiec jest jedyną partią, która zdecydowanie cieszy się z możliwości kolejnych wyborów. Jej liderzy liczą, że przedterminowe wybory przyniosą dalszy sukces *AfD* i wzmocnienie pozycji partii na forum *Bundestagu*. Niemniej jednak wystąpienie Frauke Petry i Mario Mierucha z frakcji *AfD* może odciągnąć niewielką część bardziej umiarkowanych zwolenników partii skupionych wokół F. Petry na rzecz nowego ugrupowania tworzonego przez byłą już przewodniczącą *AfD*.

6. *Die Linke*. Partia ta pozostaje na uboczu głównego nurtu debaty, gdyż - podobnie jak *AfD* - nie jest rozważana jako potencjalny partner koalicyjny.

## Konkluzje

Niepowodzenie rozmów zmierzających do sformowania koalicji jamajskiej i nieprzejednane stanowisko *FDP* zaskoczyło niemal wszystkich obserwatorów niemieckiej sceny politycznej. Niemcy znalazły się w impasie, gdyż po raz pierwszy od początku istnienia RFN nie zdołano po wyborach uformować rządu cieszącego się poparciem większości *Bundestagu*. Jest to zatem sytuacja nowa, której nie przewidzieli twórcy niemieckiej konstytucji. Zapisane w Ustawie Zasadniczej kroki mające chronić niemiecką demokrację oraz gwarantować silny rząd i stabilny parlament, nie przewidziały jednego prostego rozwiązania na wypadek koalicyjnego pata, jaki ma miejsce obecnie. Tym samym cały proces pozostaje w zawieszeniu, a procedury zmierzające do rozpisania przedterminowych wyborów, bądź powołania rządu mniejszościowego, są długie i skomplikowane, co powoduje, że w Niemczech dość długo może trwać stan zawieszenia. Drugą, głębszą przyczyną są zmiany na niemieckiej scenie politycznej, w tym pogłębiająca się fragmentaryzacja niemieckiego systemu partyjnego i coraz większa jego polaryzacja. O wiele trudniej jest sformować rząd w parlamencie, gdzie jest sześć liczących się frakcji, z tego dwie (*AfD* i *Die Linke*), mające w sumie ponad 1/5 mandatów, nie posiadają zdolności koalicyjnej (tzn. nie są brane pod uwagę podczas rozmów koalicyjnych). Dodatkowo największe partie, wokół których miały być budowane koalicje - *CDU/CSU* lub *SPD* - wyszły z ostatnich wyborów wyraźnie osłabione. Kolejnym problemem jest system rządów kanclerz A. Merkel utrwalony po 2005 r. Tak się złożyło, że koalicjanci chadecji każdorazowo ponosili dotkliwe straty po okresie rządów w koalicji z *CDU/CSU* (*SPD* w 2009 r., *FDP* w 2013 r., *SPD* w 2017 r.), podczas gdy notowania partii chadeczkich wyglądały o wiele lepiej. Dlatego potencjalni koalicjanci z wielką ostrożnością podchodzą do ewentualnych negocjacji z udziałem *CDU* i *CSU* (obawiają się udziału w rządzie, na którego czele stanie ponownie A. Merkel), chcąc uniknąć losu poprzednich mniejszych partnerów koalicyjnych chadecji. Jednakże znając pragmatyzm Niemców, można oczekiwać, że w najbliższym czasie znajdą w miarę rozsądne rozwiązanie gwarantujące im wyjście z obecnego impasu. Ważną rolę może tutaj odegrać prezydent Steinmeier. Gdyby zainicjowane przez prezydenta rozmowy mediacyjne powiodły się i udało się zażegnać obecny kryzys, notowania prezydenta Steinmeiera wzrosłyby na pewno.

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.