



■ Przełomowe wybory w Bawarii – komentarz

Piotr Kubiak

14 października 2018 r. w Bawarii przeprowadzone zostały wybory do Landtagu. Wyniki wyborów są dowodem na znaczne przeobrażenia lokalnej sceny politycznej, do jakich doszło w ostatnich latach. Rządząca samodzielnie w Monachium *CSU* utraciła większość w lokalnym parlamencie i będzie musiała powołać rząd koalicyjny. W ławach poselskich nowo wybranego Landtagu zasiądą przedstawiciele aż sześciu ugrupowań: *CSU*, Zielonych, Wolnych Wyborców (*Freie Wähler, FW*), *AfD*, *SPD* i *FDP*. Oprócz *CSU* dotkliwe straty poniosła *SPD* - obie partie straciły po ponad 10 punktów procentowych poparcia, co w wypadku *SPD* oznaczało utratę ponad połowy elektoratu. Tak słaby wynik partii współtworzących rząd federalny może mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie wielkiej koalicji.

Leżąca na południu Niemiec Bawaria jest największym pod względem powierzchni i drugim pod względem liczby ludności (ok. 13 mln mieszkańców) krajem federacji. Bawaria deleguje sześciu przedstawicieli do Rady Federalnej (*Bundesrat*). Od zakończenia II wojny światowej dominującą pozycję w Bawarii uzyskała *CSU*, która z wyjątkiem lat 1954-1957 znajdowała się u władzy. Od wyborów z 1962 r. *CSU* regularnie zdobywała większość w monachijskim Landtagu, co pozwalało partii na sprawowanie samodzielnych rządów. Monopol ten został przerwany w 2008 r., kiedy po niepowodzeniu wyborczym *CSU* była zmuszona powołać rząd koalicyjny z *FDP* (szerzej o kulisach wyborów z 2008 r. zob. „Biuletyn Instytutu Zachodniego” nr 8/2008, [link](#)). Jednak kolejne wybory krajowe przeprowadzone 15 września 2013 r. zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem *CSU* (47,7% głosów i 101 na 180 mandatów), która samodzielnie sformowała rząd krajowy powołany ponownie pod kierunkiem Horsta Seehofera. Dominująca pozycja *CSU* w Bawarii wynikała z jej integracyjnego charakteru (*CSU* jako lokalna partia ogólnospołeczna - *Volkspartei*) przy zachowaniu konserwatywnego profilu, przywiązania do lokalnej

Redakcja:

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

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 363/2018
17.10.18

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

tradycji, utożsamianiu się z wiarą chrześcijańską (w szczególności katolicką) i akcentowaniu bawarskiej odrębności na poziomie federalnym.

Pod kierunkiem wybitnych polityków z ramienia *CSU* (m.in. Franz Josef Strauß, Edmund Stoiber) Bawaria przeszła proces intensywnej industrializacji i modernizacji, by z czasem stać się najbogatszym krajem federacji. W Bawarii udało się skutecznie połączyć nowoczesność z tradycją: przemysł oparty na nowoczesnych technologiach zespolono z konserwatywną tkanką społeczną. To wszystko funkcjonuje w Bawarii nadal. Gospodarka Bawarii ma się dobrze, a stopa bezrobocia jest bardzo niska (poniżej 3%). Tymczasem skutki kryzysu migracyjnego rozpoczętego w sierpniu 2015 r. najbardziej dotknęły Bawarię, m.in. z racji położenia na szlaku migracyjnym i granicy z Austrią. Stosunek do migrantów miał znaczny wpływ na politykę i stanowisko bawarskiego rządu krajowego, ale równocześnie podzielił bawarską scenę polityczną na zwolenników i przeciwników polityki otwartych drzwi wobec imigrantów kanclerz Angeli Merkel. Owa linia podziału przebiegała przede wszystkim przez partie chadeckie (w tym *CSU*), a część konserwatywnych przeciwników imigracji coraz przychylniej spoglądała w kierunku nowego ugrupowania o profilu antyimigranckim - Alternatywy dla Niemiec.

W Bawarii obowiązuje nieco inna ordynacja wyborcza, aniżeli w wyborach do Bundestagu. Także tutaj wyborca ma do dyspozycji dwa głosy. Pierwszy głos oddaje na konkretnego kandydata w lokalnym okręgu wyborczym. Okręgów tych jest 91. Drugi głos wyborca oddaje na konkretną partię, ale w odróżnieniu od zamkniętych list kandydatów w wyborach do Bundestagu (mandaty przydzielane są tam kandydatom według kolejności ustalonej wcześniej przez partie), tutaj wyborca głosując na partię, może wskazać drugim głosem konkretnego kandydata, który jego zdaniem powinien dostać mandat (lista otwarta). Drugim głosem może być wybranych co najmniej 89 posłów, choć liczba posłów może być większa w związku z wystąpieniem mandatów nadwyżkowych. Obszar Bawarii został podzielony na siedem dużych okręgów wyborczych (Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben), w których partie przedkładają swoje listy. W Bawarii - w odróżnieniu od wyborów do Bundestagu i wyborów w większości pozostałych krajów federacji - sumuje się głosy pierwsze i drugie. Próg wyborczy został ustalony na poziomie 5% (w przeszłości wynosił nawet 10%), a głosy na mandaty przeliczane są metodą Hare-Niemeyera, przy czym pierwszeństwo mają kandydaci wybrani głosem pierwszym, którzy zwyciężyli w lokalnych jednomandatowych okręgach wyborczych. Jeśli dana partia nie zdoła przekroczyć granicy progu wyborczego, wtedy przepadają wszystkie jej mandaty, także te uzyskane przez kandydatów głosami pierwszymi (inaczej niż w wyborach do Bundestagu, gdzie nie przepadają mandaty uzyskane głosem pierwszym w okręgach jednomandatowych). Kadencja bawarskiego Landtagu trwa pięć lat.

Tabela 1. Zestawienie wyników wyborów krajowych w Bawarii z 2018 i 2013 r.

Nazwa partii	Wybory w 2018 r.*		Wybory w 2013 r.		Różnica poparcia (p.p.)
	% głosów	mandaty	% głosów	mandaty	
CSU	37,2	85	47,7	101	-10,4
Zieloni	17,5	38	8,6	18	+8,9
FW	11,6	27	9,0	19	+2,6
AfD	10,2	22	-	-	+10,2
SPD	9,7	22	20,6	42	-10,9
FDP	5,1	11	3,3	-	+1,8
Die Linke	3,2	-	2,1	-	+1,1
Pozostałe	5,5	-	8,7	-	-3,2
Łącznie	100	205	100	180	

* Wstępne wyniki wyborów ogłoszone przez kierownika wyborczego Wolnego Kraju Bawaria 15.10.2018 r. o godz. 1:51.

Najsilniejszą partią w wyborach do bawarskiego Landtagu ponownie okazała się *CSU*, na którą głosowało 37,2% wyborców, lecz w porównaniu z wyborami z 2013 r. poniosła znaczne straty (nieco ponad 10,4 p.p.). Drugą siłą polityczną w Bawarii została partia Zielonych, na którą padło 17,5% głosów (+8,9 p.p.). Na trzecim miejscu znaleźli się Wolni Wyborcy z poparciem 11,6% (+2,6 p.p.), a na czwartym debiutująca w bawarskich wyborach *AfD* (10,2% głosów). Dopiero na piątym miejscu znalazła się *SPD*, na którą oddało swój głos 9,7% Bawarczyków (-10,9 p.p.). Granicę progu wyborczego zdołali przekroczyć liberałowie z *FDP* (5,1% głosów), którzy dzięki zwiększonemu poparciu (+1,8 p.p.) mogą po pięciu latach powrócić do ław bawarskiego Landtagu. Pozostałe partie (w tym *Die Linke*) nie były w stanie przekroczyć granicy progu wyborczego. Pozytywnie należy odebrać zwiększoną frekwencję wyborczą, która wyniosła 72,4% (+8,8 p.p.).

W wyborach z 14 października 2018 r. odnotowano wyjątkowo duży jak na Bawarię przepływ wyborców pomiędzy poszczególnymi partiami w porównaniu do poprzednich wyborów. Według ośrodka infratest dimap *CSU* największe straty (po obliczeniu elektoratu przychodzącego i odchodzącego) poniosła na rzecz trzech ugrupowań: Zielonych (-170 tys.), *AfD* (-160 tys.) i *FW* (-150 tys.), przyciągając tych, którzy nie głosowali pięć lat temu (+270 tys.) oraz byłych wyborców *SPD* (+100 tys.). Zieloni największą liczbę nowych zwolenników pozyskali z *SPD* (+230 tys.), *CSU* (+170 tys.) i spośród niegłosujących w 2013 r. (+140 tys.). Wolni Wyborcy najwięcej nowych wyborców przyciągnęli kosztem *CDU* (+150 tys.), niegłosujących (+80 tys.) i *SPD* (+70 tys.). *AfD* pozyskała głosy przede wszystkim kosztem innych niewielkich partii (+190 tys.), przyciągnęła ok. 180 tys. niegłosujących oraz 160 tys. wyborców *CSU*. *SPD* najbardziej dotkliwe straty poniosła na rzecz Zielonych (-230 tys.) i *CSU* (-100 tys.). *FDP* najwięcej zyskała na osłabieniu *CSU* (+40 tys. wyborców). Analiza przepływu elektoratu dobitnie pokazuje, że w Bawarii znaczna część wyborców zmieniła swe preferencje wyborcze,

a zmiany te odbiły się niekorzystnie na wynikach obu tradycyjnych *Volksparteien*: *CSU* i *SPD*.

Impulsem do znacznych zmian na niemieckiej scenie politycznej okazał się kryzys migracyjny. Był on wielce niewygodny dla *CSU* z kilku powodów. Z jednej strony Horst Seehofer jako premier Bawarii wielokrotnie krytykował kanclerz A. Merkel za jej politykę otwartych drzwi, proponował różne rozwiązania mające ograniczyć masową imigrację, ale z drugiej strony *CSU* wchodząca w skład wielkiej koalicji firmowała na terenie Bawarii działania rządu federalnego. Masowy napływ uchodźców i imigrantów do Niemiec wywoływał w partii Seehofera różnorakie reakcje. Tę sytuację wykorzystła *AfD*, która jako jedyna z liczących się partii politycznych przyjęła postawę jednoznacznie antyimigrancką i antyislamską, jednocześnie odwołując się do konserwatywnych wyborców poprzez uwypuklanie wartości chrześcijańskich i tradycyjnego modelu rodziny. To skutkowało odpływem części dotychczasowego konserwatywnego elektoratu *CSU* obawiającego się negatywnych konsekwencji masowej imigracji. Poważnym ostrzeżeniem dla *CSU* okazał się mierny wynik ich partii w Bawarii (38,8%) podczas wyborów do Bundestagu z 24 września 2017 r. Doprowadził on do poważnych dyskusji w *CSU* i podjęcia ważnych decyzji politycznych na kongresie w Norymberdze (grudzień 2017 r.). Zapowiedziano rezygnację H. Seehofera z kierowania rządem krajowym, a jego stanowisko miał przejąć Markus Söder. Söder został mianowany kandydatem *CSU* na nowego premiera (po wyborach), jednocześnie miał być liderem partii podczas kampanii przed wyborami krajowymi. Seehofer miał pozostać na czele partii. Zapowiedziane zmiany doszły do skutku w marcu 2018 r., gdy sformowano nowy rząd federalny koalicji *CDU/CSU-SPD*, w którym H. Seehofer objął resort spraw wewnętrznych, budownictwa i ojczyzny.

Tymczasem *CSU* w czasie kampanii wyborczej w Bawarii starała się, zwłaszcza w początkowym okresie kampanii, przelicytować *AfD* w obszarze polityki migracyjnej, co było bardzo trudne (na tym polu *AfD* była ją w stanie przelicytować). Zwrócenie się *CSU* jeszcze bardziej w prawo zaniepokoiło działaczy lewego skrzydła partii (S. Bloch, R. Quaas i nowa inicjatywa w ramach chadecji, tj. Unia Środka), którzy domagali się przesunięcia akcentów kampanii wyborczej w kierunku prób rozwiązania najistotniejszych problemów obywateli (jak np. problem wysokich czynszów, edukacja, rozbudowa infrastruktury cyfrowej itd.). Na domiar złego negatywnie na notowaniach partii odbijała się polityka H. Seehofera w roli ministra spraw wewnętrznych, który wywoływał niepotrzebne konflikty w łonie rządu federalnego (spór z A. Merkel wokół polityki azylowej, konflikt z *SPD* wokół dymisji prezydenta Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji Hansa-Georga Maaßena), co nie przysparzało partii nowych zwolenników. *CSU* najpóźniej spośród wszystkich partii przedstawiła swój program wyborczy, który był krótki (11 stron) i w wielu aspektach ogólnikowy. W ostatnich tygodniach kampanii M. Söder przeprowadził wprawdzie atak na *AfD*, nawołując byłych zwolenników chadecji do powrotu, a równocześnie odwołał się do wyborców o orientacji centrowej, chwalać dotychczasowe dokonania partii, akcentując jej demokratyczny charakter oraz potencjał integracyjny. Niemniej jednak działania te były podjęte zbyt późno, chociaż na finiszu kampanii udało się powstrzymać odpływ konserwatywnego elektoratu.

Problem *CSU* polegał również na tym, że jako siła polityczna odpowiedzialna za dotychczasowe sukcesy Bawarii skupiała się w trakcie kampanii na podkreślaniu swych dokonań, nie proponując zbyt wielu nowych rozwiązań, na które czekali wyborcy. Tymczasem partia Zielonych oprócz ekologii mocno stawiała na nowoczesność, na unowocześnienie Bawarii (w tym na społeczeństwo otwarte na imigrantów). Nie tylko pod względem gospodarczym, ale przede wszystkim społecznym (a więc proponowała odwrócenie tradycyjnego kierunku, na jaki stawiała *CSU*: nowoczesna gospodarka, ale tradycyjne społeczeństwo). I Zieloni zyskiwali poparcie przede wszystkim w dużych miastach (w Monachium zwyciężyli w pięciu spośród dziewięciu okręgów jednomandatowych), a także wśród wyborców legitymujących się wyższym wykształceniem (34% w tej grupie osób).

To właśnie Zieloni zajęli miejsce *SPD* w roli najsilniejszej partii lewicowej w Bawarii. Trzecią siłą okazali się Wolni Wyborcy, ugrupowanie skupiające działaczy samorządowych, koncentrujące się w swej kampanii przede wszystkim na rozwiązywaniu lokalnych problemów. Chociaż *FW* są aktywni na terenie całych Niemiec, to właśnie w Bawarii uzyskali wyjątkowo silną pozycję i od 2008 r. ich przedstawiciele zasiadają w bawarskim Landtagu. Wprawdzie Alternatywa dla Niemiec istnieje od wiosny 2013 r., jednak kierownictwo partii nie zdecydowało się wtedy na start we wrześniowych wyborach do bawarskiego Landtagu, skupiając się na odbywających się tydzień później wyborach do Bundestagu. Tym razem w swej kampanii wyborczej *AfD* skupiała się na wątkach antyimigracyjnych, łącząc te zagadnienia z przywiązaniem do lokalnej tradycji, kultury i religii chrześcijańskiej. W ten sposób postulaty *AfD* zderzyły się z tradycyjnymi hasłami *CSU*. Alternatywa, przynajmniej w kwestii polityki migracyjnej, była w stanie na wielu polach przelicytować *CSU* i przejąć część jej konserwatywnego elektoratu, jak również wyborców drobnych partii oraz tych, którzy nie głosowali wcześniej. Największym przegranym wyborów okazała się *SPD*, która spadła do roli piątej siły politycznej w Bawarii (jeszcze nigdy od czasu powstania RFN *SPD* nie była tak nisko w hierarchii sił politycznych na poziomie federalnym i krajowym). Na domiar złego socjaldemokraci spadli poniżej psychologicznej bariery 10% poparcia (wcześniej tylko raz *SPD* uzyskała mniej niż 10% w wyborach w Saksonii). Szóstym ugrupowaniem, które dostało się do bawarskiego Landtagu XVIII kadencji, jest *FDP* powracająca do ław parlamentarnych po pięciu latach przerwy. *FDP* zdołała odzyskać część liberalnych wyborców utraconych na rzecz *CSU* w poprzednich wyborach.

Uzyskanie przez *CSU* 37,2% głosów (w ostatnich tygodniach sondaże prognozowały poparcie nawet na poziomie 33-35%) jest z perspektywy bawarskich chadeków bardzo niekorzystnym wynikiem, jednakże otwiera on przed *CSU* różne warianty koalicyjne. Do osiągnięcia niezbędnej większości 103 mandatów *CSU* wystarczy zawarcie koalicji z jedną spośród czterech partii: Zielonymi, *FW*, *AfD* i *SPD*. Koalicja z Zielonymi dawałaby nowemu rządowi silną pozycję w Landtagu (123 mandaty), jednak największą przeszkodą mogą okazać się znaczne różnice światopoglądowe w takich obszarach, jak polityka migracyjna i azylowa, kwestie społeczne, ekologia (tempo odejścia od silników spalinowych itp.). Niemniej obie strony wyraziły wstępną gotowość do rozmów. Najprawdopodobniej dojdzie jednak do zawarcia koalicji *CSU-FW*. Lider Wolnych Wyborców Hubert Aiwanger zadeklarował gotowość do rozmów z *CSU* na temat utworzenia wspólnego rządu. Również premier M. Söder optuje za takim rozwiązaniem. Wolni

Wyborcy oczekują „trzech ministerstw”, pragmatycznej polityki imigracyjnej (są krytyczni wobec polityki azylowej kanclerz A. Merkel, co zbliża ich podejście do stanowiska kierownictwa CSU) i realizacji kluczowych lokalnych postulatów. Wstępne rozmowy CSU-FW mają się rozpocząć już w tym tygodniu. Możliwość zawarcia koalicji CSU-AfD wykluczył od razu sekretarz generalny CSU Markus Blume. Trudno również oczekiwać, aby SPD była skłonna do rozmów koalicyjnych po poniesieniu tak dotkliwej klęski wyborczej.

Wybory do bawarskiego Landtagu unaocznily znaczne przeobrażenia zachodzące na lokalnej scenie politycznej, które mogą być odczytywane również w szerszym kontekście - federalnym. W Bawarii doszło do pogłębienia fragmentacji lokalnego systemu partyjnego (do nowego Landtagu dostało się sześć ugrupowań politycznych w miejsce czterech), do jego spolaryzowania (poprzez pojawienie się frakcji AfD), uległ on również spłaszczeniu na skutek osłabienia obu *Volksparteien* i zwiększonego poparcia dla partii średnich. W konsekwencji powstała konieczność sformowania rządu koalicyjnego.

Paradoksem wyborów w Bawarii może okazać się fakt, że ich wyniki mogą mieć o wiele większe przełożenie na sytuację na poziomie federalnym niż w samej Bawarii. Jeśli M. Söder zdoła utworzyć rząd koalicyjny z Wolnymi Wyborcami, wtedy - poza drobnymi korektami - należy spodziewać się kontynuowania dotychczasowej polityki rządu krajowego. Owszem, w Landtagu spektrum opozycji ulegnie poszerzeniu (o AfD i powracających liberałów, ale FW wejdą do rządu), lecz pozycja rządu krajowego będzie zbliżona. Pojawią się za to nowi ministrowie i CSU będzie musiała baczyć na realizację postulatów Wolnych Wyborców. Rozczarowani wynikiem działacze CSU domagają się wprowadzenia wyjaśnienia przyczyn niepowodzenia wyborczego. Pojawiły się nawet głosy wzywające H. Seehofera do rezygnacji z kierowania partią (i/lub odejścia z rządu federalnego). W oczach części działaczy CSU to właśnie Seehofer jest odpowiedzialny za rozczarowujący wynik partii. Nie ulega wątpliwości, że w partii będzie toczyć się dyskusja na temat przyszłości jej przewodniczącego, ale w chwili obecnej trudno wyrokować, czy decyzje personalne nastąpią jeszcze w tym roku (pojawił się postulat zwołania nadzwyczajnego kongresu partii) czy za rok, gdy na kongresie odbędą się wybory nowego kierownictwa partii.

Wyniki wyborów w Bawarii wywołały prawdziwy popłoch w kierownictwach partii koalicyjnych. Wszak to CSU i SPD, pełniące w rządzie federalnym rolę partii skrzydłowych, poniosły największe straty. Ze strony SPD nasiliła się krytyka w stosunku do H. Seehofera, pojawiły się głosy domagające się jego dymisji. W samej SPD przeciwnicy wielkiej koalicji (R. Stegner, K. Kühnert) coraz głośniejszym głosem podważają sens jej istnienia z perspektywy SPD. Nasila się również krytyka wobec przewodniczącej SPD Andrei Nahles. Kanclerz A. Merkel - której przywództwo w CDU jest coraz częściej podważane w związku ze słabymi notowaniami sondażowymi CDU/CSU - tym bardziej musi się troszczyć o spójność rządu federalnego. Istnieje zagrożenie, że prace rządu będą utrudnione ze względu na usztywnienie stanowisk partii koalicyjnych i coraz mniejszą wolę do osiągania kompromisów, a każdy kolejny kryzys rządowy może zakończyć się rozpadem koalicji. Wiele będzie zależeć od wyników najbliższych wyborów krajowych, które odbędą się 28 października 2018 r. w Hesji.



Nie ulega wątpliwości, że coraz więcej przesłanek potwierdza tezę Oskara Nidermayera z 2009 r. mówiącą o końcu dominacji dwóch wielkich partii (*CDU/CSU* i *SPD*) na niemieckiej scenie politycznej. Według najnowszego sondażu przeprowadzonego dla dziennika „Bild” na *CDU/CSU* i *SPD* chce głosować zaledwie 41,5% respondentów (*SPD* z poparciem na poziomie 15% znalazła się dopiero na czwartej pozycji).

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.