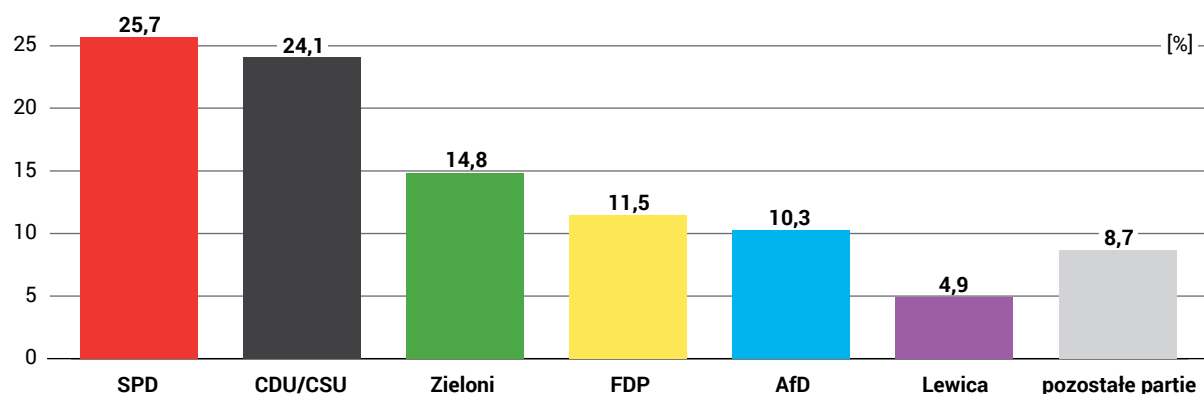




## NIEMCY PO WYBORACH: KOALICJA WOKÓŁ SPD?

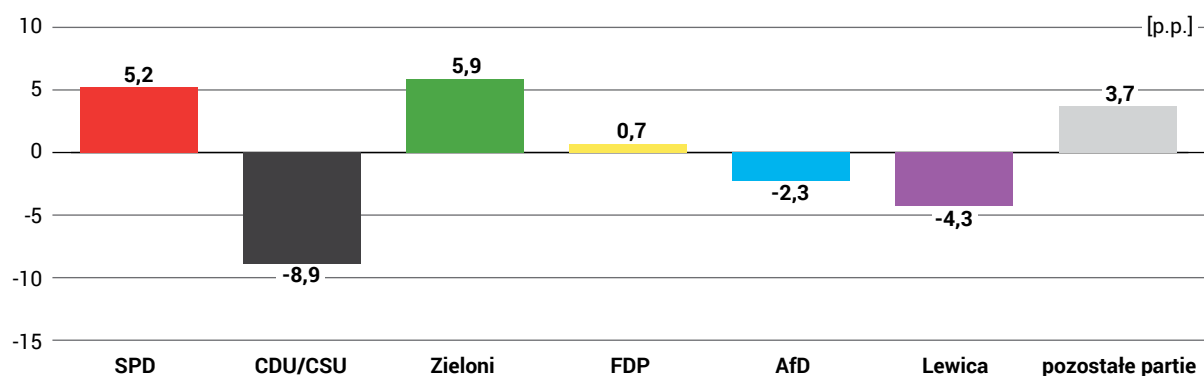
### WYNIKI

Wykres 1. Wyniki wyborów do Bundestagu



Źródło: Federalna Komisja Wyborcza (Bundeswahlleiter).

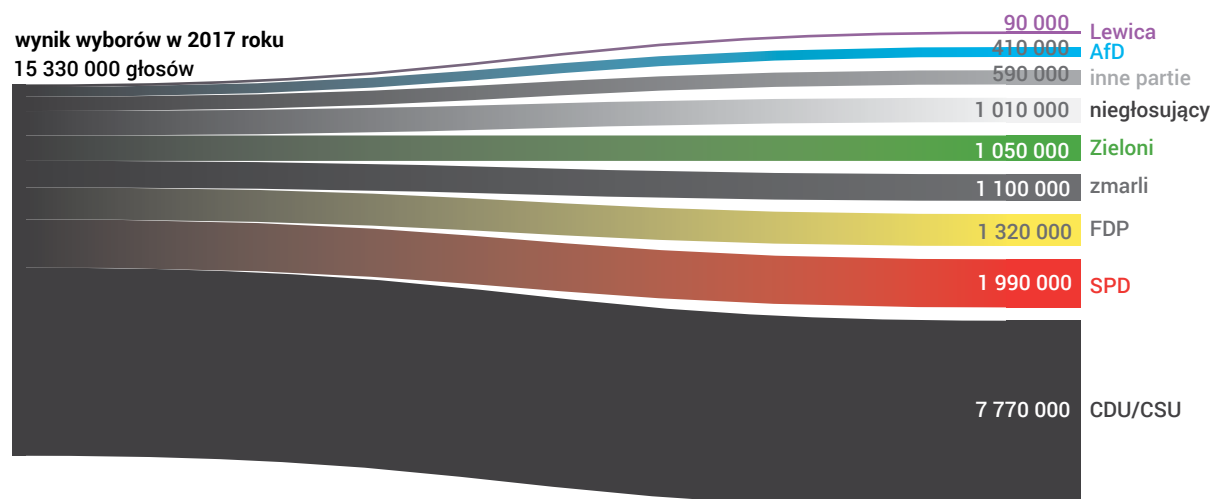
Wykres 2. Zmiana poparcia dla poszczególnych partii (względem 2017 r.)



Źródło: Federalna Komisja Wyborcza (Bundeswahlleiter).

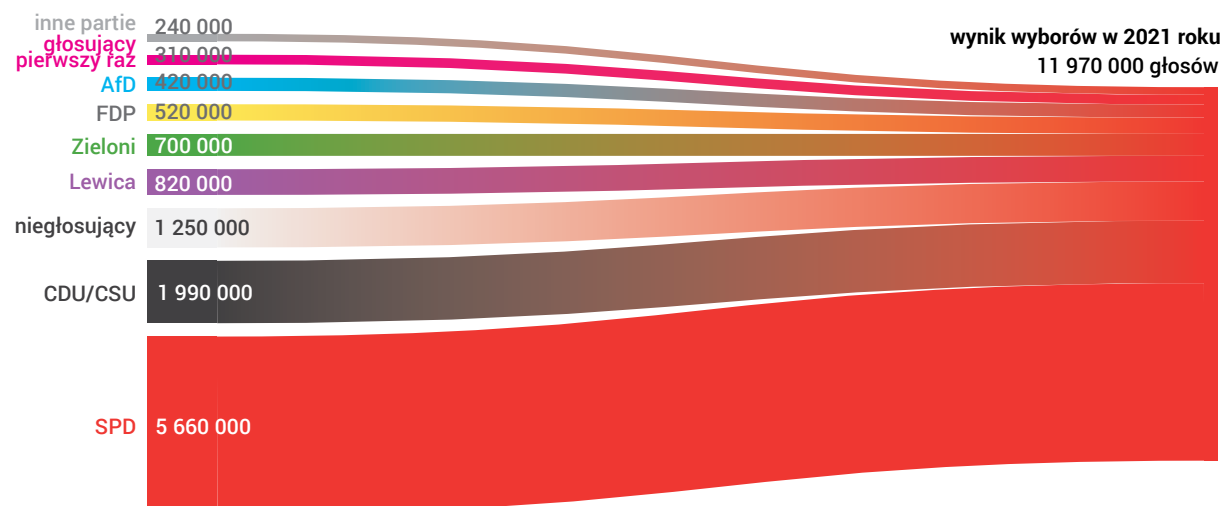
- W wyborach parlamentarnych w Niemczech zwyciężyła SPD, uzyskując 25,7% głosów (+5,2 p.p. względem 2017 r.). Drugie miejsce zajęła CDU/CSU z wynikiem 24,1% (-8,9 p.p.), co jest jej najgorszym rezultatem od 1949 r.
- CDU/CSU straciła ok. 2 mln wyborców na rzecz SPD, a 1,05 mln na rzecz Zielonych. Część z nich to tzw. wyborcy Merkel, którzy dotychczas głosowali na chadecję ze względu na osobę kanclerz. Niemcy zdecydowanie słabiej niż w poprzednich wyborach ocenili kompetencje chadeczków w takich obszarach jak gospodarka (32%, -25 p.p.), zwalczanie przestępczości (35%, -15 p.p.) czy polityka międzynarodowa (32%, -17 p.p.). CDU straciła poparcie wśród wszystkich grup wiekowych, wygrywając jedynie wśród osób powyżej 70 r.ż. (38%, -7 p.p.). Ci, którzy głosowali po raz pierwszy, wybierali przede wszystkim Zielonych i liberałów – po 23%.

Wykres 3. Przepływy wyborców CDU/CSU do innych partii (zmiana względem 2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ośrodka Infratest dimap.

Wykres 4. Przepływy wyborców do SPD (zmiana względem 2017 r.)



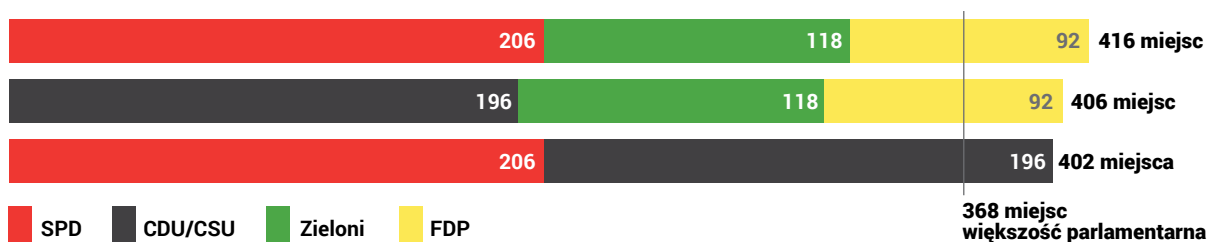
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ośrodka Infratest dimap.

- Trzecie miejsce zajęli Zieloni, uzyskując 14,8% (+5,9 p.p.) poparcia. Jest to najlepszy wynik ugrupowania w historii wyborów do Bundestagu i oznacza prawie podwojenie liczby posłów w parlamencie. Swój wynik względem 2017 r. nieznacznie poprawili liberałowie. FDP uzyskała 11,5% (+0,7 p.p.) głosów.
- Zarówno AfD – 10,3% (-2,3 p.p.) – jak i postkomunistyczna Lewica – 4,9% (-4,3 p.p.) – uzyskały niższe poparcie niż w poprzedniej elekcji. AfD przestanie być największą partią opozycyjną w Bundestagu, tracąc na znaczeniu m.in. przy rozdziale stanowisk przewodniczących komisji w izbie (obecnie np. w komisji budżetowej oraz komisji śledczej ds. Wirecard).
- Frekwencja wyborcza wyniosła 76,6%. Jest to wynik podobny do tego z 2017 r. (wówczas głos oddało 76,2% uprawnionych).

## ROZMOWY KOALICYJNE

- Wyrównany wynik wyborczy CDU/CSU i SPD wymusi najprawdopodobniej utworzenie pierwszej od 1957 r. koalicji na szczeblu federalnym złożonej z trzech klubów parlamentarnych. Jednocześnie pozycja partii kanclerskiej oraz samego kanclerza będzie słabsza niż dotychczas, co przełoży się na rozmowy koalicyjne, kształt i zakres umowy koalicyjnej oraz podział ministerstw. Wzrośnie też rola opozycji w Bundestagu.

Wykres 5. Możliwe koalicje



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Komisji Wyborczej oraz ośrodka Infratest dimap.

- Inaczej niż w przeszłości inicjatywa rozmów koalicyjnych przypadnie mniejszym partiom w przyszłym rządzie. Wzmocnione ugrupowania Zielonych oraz FDP mogą narzucić swoisty „konkurs ofert” liderom SPD i CDU.
- Za sojuszem socjaldemokratów z Zielonymi i liberałami, na którego czele stanąłby Olaf Scholz, przemawiają zwycięstwo wyborcze SPD, popularność kandydata na kanclerza oraz przychylność wywodzącego się z tego ugrupowania prezydenta Franka-Waltera Steinmeiera, który będzie desygnował lidera zwycięskiej partii. Koalicja z SPD to również scenariusz preferowany przez Zielonych, którzy jednak nie wykluczają ewentualnego sojuszu z chadecjami. Będzie to utwardzało stanowisko negocjacyjne Zielonych.
- Sojusz CDU/CSU–Zieloni–FDP będzie możliwy w przypadku fiaska negocjacji socjaldemokratów z Zielonymi i liberałami (tym drugim bliżej jest do chadecji). Najmniej prawdopodobne wydaje się utrzymanie wielkiej koalicji – byłoby to wyraźnie sprzeczne ze społecznym oczekiwaniem zmiany.
- Pozycję negocjacyjną CDU osłabiają powyborcze rozliczenia w chadecji. Stawia to pod presją przewodniczącego Armina Lascheta, którego obwinia się za słaby wynik. Przeciwko ewentualnej koalicji CDU/CSU z Zielonymi i FDP przemawiają naciski części działaczy CDU (np. Michaela Kretschmera – premiera Saksonii, Carstena Linnemanna – członka zarządu ugrupowania), dążących do zmian pokoleniowych i programowych w chadecji, którzy nie wykluczają jej przejścia do opozycji. Również władze CSU – bawarskiej siostrzanej partii CDU – widzą w takim posunięciu większą szasną na odbudowę pozycji i zwycięstwo w wyborach we własnym landzie (elekcja do landtagu Bawarii odbędzie się w 2023 r.).
- Rozmowy sondujące i dotyczące formowania rządu mogą trwać od kilku tygodni do nawet kilku miesięcy. Ustawa zasadnicza RFN nie narzuca konkretnego terminu zaprzysiężenia kanclerza – po wyborach w 2017 r. negocjacje koalicyjne trwały ponad pięć miesięcy. W ciągu 30 dni musi się jedynie ukonstytuować nowy Bundestag. Datę pierwszego posiedzenia wyznaczono na 26 października.
- Osobiste relacje Scholza z przewodniczącymi zarówno Zielonych (Annaleną Baerbock i Robertem Habeckiem), jak i liberałów (Christianem Lindnerem) są bardzo dobre. Dodatkowo łącznikiem we wstępnej fazie rozmów mógłby być skarbnik liberałów Harald Christ, który w tej kadencji Bundestagu

przeszedł z SPD do FDP. Bardzo dobre stosunki łączą także innych czołowych polityków Zielonych z liberałami, w tym Habecka z wiceprzewodniczącym FDP Wolfgangiem Kubickim – obaj wywodzą się z landu Szlezwik-Holsztyn i z powodzeniem negocjowali zawiązanie „koalicji jamajskiej” (CDU/CSU–Zieloni–FDP) w 2017 r.

- Aktywną rolę w negocjacjach koalicyjnych może odegrać Steinmeier, który był jednym z architektów wymuszonej wielkiej koalicji po poprzednich wyborach. Wywodzący się z SPD prezydent zasygnalizował chęć ubiegania się o reelekcję (wybór przez Zgromadzenie Federalne) w 2022 r. Jego stanowisko może się stać jednym z elementów rozmów pomiędzy partiami. Fotel prezydenta może być szczególnie atrakcyjny dla Zielonych, którzy widzieliby na nim współprzewodniczącą klubu parlamentarnego Katrin Göring-Eckardt.

## PERSPEKTYWY RZĄDU SCHOLZA

- W przypadku utworzenia koalicji SPD–Zieloni–FDP będzie ona dysponowała stabilną większością w Bundestagu (416 mandatów w 735-osobowym parlamencie). Nowy rząd będzie musiał liczyć się jednak z silną pozycją klubów parlamentarnych, w tym zasadniczo większym i nieprzewidywalnym (złożonym w dużym stopniu z nowych, młodych polityków) klubem Zielonych. W przypadku klubu SPD znacząca będzie pozycja 48 deputowanych wywodzących się z młodzieżówki partyjnej (Jusos), skupionych wokół Kevina Kühnerta (wiceprzewodniczącego ugrupowania), krytycznie nastawionych do zachowawczego kursu Scholza i reprezentujących bardziej lewicowe poglądy.
- Nowy rząd skoncentruje się na polityce wewnętrznej, a do jego priorytetów będą należały polityka klimatyczna oraz wzmocnienie gospodarki po kolejnych falach pandemii. Jednym z projektów koalicji będzie dążenie do głębokiej reformy ordynacji wyborczej poprzez ograniczenie liczby okręgów wyborczych (uderzy to najbardziej w CSU). Polem największych konfliktów będzie polityka gospodarcza, fiskalna oraz klimatyczna, gdzie istnieją największe różnice pomiędzy SPD i Zielonymi z jednej strony, a FDP z drugiej.

## Gospodarka i finanse

- Ustalenie programu gospodarczego koalicji składającej się z SPD, Zielonych i FDP będzie trudnym wyzwaniem. Konieczne będzie pogodzenie większej redystrybucji forsowanej przez socjaldemokratów z prorynkowym podejściem partii liberalnej. Najwięcej kontrowersji pojawi się w sferze podatków. SPD i Zieloni dążą do obniżenia obciążeń dla mniej zamożnej części społeczeństwa, a podwyższenia dla najbogatszych – także w formie podatków majątkowych, od dziedziczenia, likwidacji wspólnego rozliczenia małżonków, utrzymania podatku solidarnościowego. Z kolei FDP chce raczej obniżenia podatków. Przy takiej liczbie danin istnieje jednak szeroka przestrzeń dla kompromisu, polegającego np. na podwyższeniu podatku dochodowego dla najzamożniejszych obywateli i jednocześnie utrzymaniu status quo w sferze podatków majątkowych. Szanse na porozumienie wzmacnia niechęć zarówno SPD, jak i FDP do porzucenia dyscypliny finansowej – a tak stałoby się w razie prób obniżania podatków dla wszystkich grup dochodowych.
- Dużym wyzwaniem dla takiej koalicji będzie również uzgodnienie wspólnego podejścia w polityce rynku pracy. Priorytetami SPD będą podwyżka płacy minimalnej do 12 euro za godzinę oraz ograniczenie elastycznego, nisko płatnego zatrudnienia na rzecz „pełnych” form zatrudnienia. Partia Olafa Scholza planuje także zastąpienie zasiłku Hartz IV powszechnym, łatwo dostępnym świadczeniem. FDP może być skłonna do kompromisu, jeśli w zamian przeforsuje bardziej rynkowe rozwiązania w transformacji energetycznej (wsparcia dla handlu certyfikatami emisyjnymi), ograniczenie biurokracji, obniżenie podatków dla przedsiębiorstw.

- Wszystkim partiom ewentualnej koalicji SPD, Zielonych i FDP zależy na utrzymaniu przez gospodarkę RFN statusu „mistrza eksportu” i dostępu do rynków zagranicznych. Socjaldemokraci będą jednak forsować wielobiegunowe podejście polegające na pielęgnowaniu relacji gospodarczych również z państwami autorytarnymi, takimi jak Chiny i Rosja. Dużo bardziej krytyczni wobec kontynuacji tradycyjnego podejścia „zmiany przez handel” (*Wandel durch Handel*) będą Zieloni i FDP. Partie te podkreślają konieczność budowania sojuszy gospodarczych jako przeciwwagi dla rosnącej potęgi autorytarnych Chin. Oznacza to np. powrót do planów transatlantyckiej strefy handlowej.

## Polityka klimatyczna

- Przyjęcie przez Niemcy nowych, ambitniejszych celów redukcji emisji (o 65% do 2030 r.; o 88% do 2040 r. i osiągnięcie neutralności emisyjnej w 2045 r.) stawia nowy rząd przed koniecznością przyspieszenia transformacji energetycznej we wszystkich obszarach. Jednocześnie dobór instrumentów polityki klimatycznej będzie jednym z najbardziej spornych tematów w trakcie negocjacji koalicyjnych w przypadku koalicji SPD–Zieloni–FDP. Pierwsze dwa ugrupowania są bowiem zwolennikami instrumentów regulacyjnych, a trzecie – rynkowych. W energetyce zarówno Zieloni, jak i SPD będą dążyć zwłaszcza do zwielokrotnienia tempa rozwoju OZE. Zieloni będą ponadto naciskać na szybsze odejście od węgla. W przemyśle priorytetem będzie m.in. znalezienie sposobu na dekarbonizację przy utrzymaniu globalnej konkurencyjności. Zwłaszcza FDP nalega na szukanie w polityce klimatycznej wspólnych rozwiązań międzynarodowych, które nie obciążają jednostronnie niemieckich firm. Najtrudniejszym obszarem będzie sektor transportu, w którym różnice między partiami są największe – najdalej idące postulaty wysuwają Zieloni, którzy będą dążyli do kierowania Ministerstwem Transportu. Nowy rząd będzie ponadto zwolennikiem przyspieszenia transformacji w UE i ambitniejszego kształtu pakietu Fit for 55. Zieloni i SPD należą do zdeklarowanych przeciwników energetyki jądrowej – można się zatem spodziewać zintensyfikowania działań skierowanych przeciw wspieraniu tej technologii na szczeblu unijnym. Wśród polityków Zielonych najbardziej prawdopodobnymi kandydatami do objęcia resortu transportu są Cem Özdemir i Anton Hofreiter, a jeśli dojdzie do utworzenia Ministerstwa Klimatu (z działami energetyki i środowiska), wówczas największe szanse miałyby Robert Habeck, który na giełdzie nazwisk wymieniany jest najczęściej. Jednocześnie jest mało prawdopodobne, aby Zieloni mogli otrzymać dwa tak wpływowe i silne resorty.

## Polityka migracyjna i wewnętrzna

- W polityce wewnętrznej Scholz uchodzi za konserwatystę dążącego m.in. do ograniczenia napływu nielegalnych migrantów do RFN (nawet wbrew własnej partii). Postuluje pomoc uchodźcom w krajach regionu ich pochodzenia. W wewnątrzkoalicyjnych debatach nowy kanclerz będzie mógł liczyć w tym względzie na poparcie FDP, która opowiada się za imigracją do Niemiec przede wszystkim wykwalifikowanych pracowników. Jeżeli na czele MSW stanęłoby SPD, szefem resortu mógłby zostać np. Boris Pistorius – od 2013 r. minister spraw wewnętrznych w Dolnej Saksonii, zaliczany do konserwatywnego skrzydła partii. Na giełdzie nazwisk pojawia się także obecna federalna minister sprawiedliwości Christine Lambrecht. Do resortu zdrowia – w przypadku przydzielenia go SPD – przymierzany jest Karl Lauterbach, natomiast do Ministerstwa Nauki i Badań – Saskia Esken (współprzewodnicząca SPD). Mogłaby ona również pokierować nowym, zajmującym się cyfryzacją resortem.

## Polityka europejska

- Zarówno SPD, jak i Zieloni oraz FDP opowiadają się za zwiększeniem aktywnej roli Niemiec we współkształtowaniu polityki międzynarodowej, podkreślając przy tym potrzebę współdziałania w tym zakresie w ramach UE. Ich zdaniem Unia powinna odgrywać znacznie większą rolę niż obecnie w zwalczaniu kryzysów międzynarodowych. Wszystkie trzy partie postulują wprowadzenie w UE

głosowania większościowego w sprawach dotyczących polityki zagranicznej. SPD i Zieloni widzą potrzebę ściślejszej współpracy z Francją w wypracowywaniu silniejszej pozycji UE na świecie. Opowiadają się również za zwiększeniem autonomii UE, np. w zakresie ochrony zdrowia. Stanowisko liberałów z FDP opiera się na wizji federalnej i zdecentralizowanej UE z własną konstytucją, parlamentem posiadającym prawo inicjatywy ustawodawczej, z ujednoczonym systemem wyborczym do PE, ale nie wspólnymi podatkami na poziomie unijnym.

- Dużym wyzwaniem dla koalicji SPD–Zieloni–FDP będzie uzgodnienie wspólnego podejścia do strefy euro. Liberałowie domagają się restrykcyjnej wykładni zasad fiskalnych sformułowanych w pakcie stabilności i wzrostu, niechętnie spoglądają również na emisję unijnego długu w ramach instrumentu Next Generation EU. Strefa euro powinna natomiast skoncentrować się na stworzeniu Europejskiego Funduszu Walutowego, który udzielałby wsparcia finansowego w zamian za realizację wolnorynkowych reform. Socjaldemokraci i Zieloni są zdecydowanie bardziej otwarci na stopniowe budowanie unii fiskalnej z silnym budżetem i własnymi podatkami, finalizację unii bankowej poprzez utworzenie wspólnego ubezpieczenia depozytów oraz ram regulacyjnych dla płacy minimalnej. SPD wyróżnia się jednak ostrożnym stanowiskiem wobec poluzowania dyscypliny fiskalnej w państwach członkowskich, co może być punktem wyjścia do poszukiwania kompromisu z liberałami w sferze europejskiej polityki gospodarczej.
- Zieloni, których kandydatka na kanclerza może zostać nową szefową MSZ, są ze wszystkich partii w RFN najbardziej krytycznie nastawieni do Rosji i postulują utrzymanie sankcji unijnych wobec tego kraju. SPD i FDP, mimo deklarowanej chęci ich kontynuowania (w programach obu partii zniesienie sankcji warunkowane jest wypełnieniem postanowień porozumień z Mińska), będą się opowiadać za ich złagodzeniem, uwzględniając tym samym poglądy swoich wyborców.

## Polityka bezpieczeństwa

- Polityka bezpieczeństwa może być w wielu obszarach przedmiotem sporów wewnątrz potencjalnej koalicji SPD–Zieloni–FDP. W licznych istotnych kwestiach – wydatki obronne, modernizacja Bundeswehry, dalszy udział Niemiec w *nuclear sharing*, zaangażowanie w operacjach wojskowych za granicą – istnieją podziały nie tylko między powściągliwymi SPD i Zielonymi a bardziej proobrońną FDP, lecz także między różnymi frakcjami wewnątrz partii socjaldemokratów i Zielonych.
- Wszystkie trzy ugrupowania podkreślają znaczenie relacji transatlantyckich dla Niemiec i opowiadają się za odnowieniem partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi, jednak przede wszystkim w kwestiach pozawojskowych. NATO wciąż będzie traktowane jako podstawa obrony zbiorowej w Europie. Można się spodziewać utrzymania dotychczasowego udziału RFN w aktywności wojskowej w Sojuszu, w tym na wschodniej flance. Zarówno SPD, jak i partia Zielonych są jednak sceptycznie nastawione do wydawania 2% PKB na obronność, za czym z kolei opowiada się FDP. Koalicja utrzyma prawdopodobnie budżet obronny zbliżony do obecnego poziomu 47 mld euro (53 mld euro, tj. 1,53% PKB według danych NATO). Jednocześnie będzie mocniej podnosiła postulaty zintensyfikowania dialogu o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu, m.in. z Rosją i Chinami.
- Największym problemem wynikającym z powstania takiej koalicji dla NATO będzie kwestia dalszego udziału RFN w *nuclear sharing*, do czego sceptycznie podchodzi duża część SPD oraz Zieloni. Wycofanie się z tego programu wydaje się mało prawdopodobne. O wiele bardziej możliwe jest niezrealizowanie podjętej przez obecną minister obrony decyzji o wyborze nowych samolotów do przenoszenia amerykańskiej broni jądrowej (45 amerykańskich F/A-18), zastępujących stare myśliwce Tornado, których użytkowanie zakończy się najpóźniej w 2030 r. Brak zakupu nowych maszyn będzie oznaczał stopniowe wygaszanie udziału Niemiec w programie. Wywoła to w NATO dyskusję o sensowności utrzymywania i przyszłości *nuclear sharing*.

- Sojusz SPD–Zieloni–FDP będzie w większym stopniu otwarty na wzmacnianie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz rozszerzanie współpracy w UE, w której pierwszoplanowym partnerem nadal będzie Paryż. Zarazem polityka nowej koalicji nie musi okazać się zbieżna z francuską. Zarówno SPD, jak i partia Zielonych są sceptycznie nastawione do czysto wojskowych interwencji. Preferują szerokie cywilno-wojskowe podejście do reagowania kryzysowego w europejskim sąsiedztwie, opartego również na promowaniu *good governance*. Ci drudzy są również sceptyczni co do przyszłego rozwoju flagowych niemiecko-francuskich projektów zbrojeniowych, m.in. FCAS.
- W rządzie SPD–Zieloni–FDP stanowisko ministra obrony może otrzymać ostatnia z tych partii, która jest postrzegana jako najbardziej „proobronna”, opowiadająca się za zwiększaniem wydatków wojskowych i modernizacją Bundeswehry. Byłoby to dobrze odebrane w wymiarze międzynarodowym, a w wewnętrznym pozwoliło SPD i Zielonym na przejęcie niepopularnych w ich elektoracie tematów przez liberałów. W FDP największe kompetencje do zajęcia tego stanowiska miałyby Marie-Agnes Strack-Zimmermann, obecna rzeczniczka partii ds. polityki obronnej.

## BIOGRAFIA POLITYCZNA OLAF SCHOLZA

Olaf Scholz (ur. 14 czerwca 1958 r. w Osnabrücku w Dolnej Saksonii) – od 2018 r. wicekanclerz i minister finansów w rządzie Angeli Merkel. Jest jednym z najbardziej doświadczonych niemieckich polityków. Należy do konserwatywnej części SPD. Uchodzi za skrajnego pragmatyka.

W SPD od 1975 r. Jego znajomości w partii sięgają czasów aktywności w młodzieżówce socjaldemokratów (Jusos), której w latach 1982–1988 był wiceprzewodniczącym. Do 2019 r. zasiadał we władzach SPD jako członek zarządu, a w latach 2002–2004 pełnił funkcję sekretarza generalnego ugrupowania – odpowiadał m.in. za przełamanie oporu członków partii względem reformy systemu polityki społecznej oraz rynku pracy „Agenda 2010”, a następnie za jej przeforsowanie. Od 1998 do 2011 r. był deputowanym do Bundestagu (z przerwą w 2001 r., gdy szefował hamburskiemu MSW). W latach 2007–2009 sprawował urząd ministra pracy w gabinecie kanclerz Merkel.

Uchodzi za jednego z najskuteczniejszych polityków partii – w 2011 r. SPD pod jego wodzą wygrała wybory do senatu miasta landu Hamburga, w których uzyskała 48,4%, zdobywając samodzielną większość. Do 2018 r. pozostawał bardzo popularnym burmistrzem Hamburga, a do jego głównych osiągnięć należy realizacja postulatu wyborczego z 2011 r. – znacząca poprawa sytuacji na rynku mieszkań komunalnych. Z okresu pełnienia tej funkcji pochodzą jego bardzo dobre kontakty z większością premierów landów.



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)

AUTORZY: Zespół Niemiec i Europy Północnej  
REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski,  
Anna Kwiatkowska  
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Tomasz Strzelczyk,  
Szymon Sztyk  
SKŁAD: Urszula Gumińska-Kurek

Opinie wyrażone przez autorów analiz  
nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP.