

O krok od wielkiej koalicji. Umowa koalicyjna CDU/CSU-SPD podpisana

27 listopada 2013 r. w godzinach porannych zakończyły się rozmowy koalicyjne pomiędzy kierownictwami partii chadeckich i *SPD*. Na specjalnie zwołanej konferencji prasowej przewodniczący trzech partii – Angela Merkel (*CDU*), Horst Seehofer (*CSU*) i Sigmar Gabriel (*SPD*) – zaprezentowali podpisane porozumienie koalicyjne. Uzgodniony dokument, licząca 185 stron umowa koalicyjna pt. „Kształtować przyszłość Niemiec” (*Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*), ma charakter kompromisowy ze względu na zawarte w nim postulaty partii koalicyjnych. Stanowi swego rodzaju program nowego rządu na lata 2013-2017. O tym czy umowa wejdzie w życie i powstanie wielka koalicja, zadecydują w referendum członkowie *SPD*. Jeśli poprą stanowisko kierownictwa partii i zaakceptują porozumienie koalicyjne, to jeszcze przed Bożym Narodzeniem w Niemczech powołany zostanie rząd wielkiej koalicji.

Punktem wyjścia dla rozmów koalicyjnych były wyniki wyborów do *Bundestagu* z 22 września 2013 r. Wybory zakończyły się zwycięstwem partii chadeckich (*CDU/CSU*), które łącznie uzyskały 41,5% głosów, co dało im 311 spośród 630 mandatów w *Bundestagu* 18. kadencji. Do uzyskania większości (316 mandatów) zabrakło partiom chadeckim jedynie pięciu mandatów. Tworzący w latach 2009-2013 wraz z *CDU/CSU* koalicję liberałowie z *FDP* uzyskali zaledwie 4,8% poparcia i nie zdołali przekroczyć pięcioprocentowego progu wyborczego.

Nr 149 / 2013
02'12'13

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Piotr Kubiak

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Tym samym partie chadeckie musiały szukać koalicjanta wśród partii, które w latach 2009-2013 pozostawały w opozycji. W rozmowach koalicyjnych z *CDU/CSU* uczestniczyła *SPD* (25,7% głosów i 193 mandaty), która w latach 2005-2009 współtworzyła z *CDU/CSU* wielką koalicję pod kierunkiem Angeli Merkel, oraz partia Zielonych (8,4% głosów i 63 mandaty). Ze względu na zbyt duże rozbieżności na wielu płaszczyznach chadecy nie zdecydowali się na negocjacje z *Die Linke* (8,6% poparcia i 64 mandaty). Podjęte na początku października wstępne rozmowy koalicyjne pomiędzy *CDU/CSU* i *SPD* oraz *CDU/CSU* i Zielonymi były prowadzone równolegle, lecz niedługo potem okazało się, że konkretne pertraktacje prowadzone będą na linii *CDU/CSU-SPD*. Negocjacje miały doprowadzić do powołania wielkiej koalicji *CDU/CSU-SPD*, koalicji oczekiwanej przez większość społeczeństwa niemieckiego.

Przed przystąpieniem do rozmów z chadecją kierownictwo *SPD* ogłosiło, że ewentualna umowa koalicyjna musi uzyskać poparcie wszystkich członków partii w specjalnym referendum. Była to zagrywka taktyczna ze strony przewodniczącego *SPD* Sigmara Gabriela w obliczu licznych wśród socjaldemokratów głosów niezadowolenia wobec ewentualnego zawarcia koalicji z partiami chadeckimi. Część członków *SPD* obawiała się powtórki sytuacji z lat 2005-2009, kiedy to *SPD* będąc słabszym partnerem w wielkiej koalicji, traciła wpływy, a sama partia była pogrążona w wewnętrznych sporach i poniosła klęskę w wyborach do *Bundestagu* z 27 września 2009 r. Przeciwnicy wielkiej koalicji obawiali się wzrostu wpływów *Die Linke*, która stałaby się najsilniejszą partią opozycyjną w *Bundestagu*. Z drugiej strony decyzja o rozpisaniu wewnątrzpartyjnego referendum w sprawie wielkiej koalicji szachowała w pewien sposób negocjatorów chadeckich, którzy w swych żądaniach musieli mieć na względzie stanowisko socjaldemokratycznych „dołów”. Pomimo coraz większego upodabniania się programowego chadeków i socjaldemokratów pozostało wiele spornych kwestii, które były uwypuklane w czasie kampanii wyborczej przed wyborami do *Bundestagu*. Do takich zaliczały się m.in.: kwestia ustawowego wprowadzenia płacy minimalnej, podwyżka podatku dla najbogatszych, obniżenie wieku emerytalnego dla zatrudnionych dłużej niż 45 lat czy też sprawa podwyżek emerytur dla matek, które urodziły dzieci przed 1992 r. Negocjacje prowadzono na dwóch poziomach: eksperckim, gdzie omawiano poszczególne punkty umowy koalicyjnej, i politycznym. Rozstrzygające rozmowy kierownictw obu stron rozpoczęły się 26 listopada o godz. 12:00 i po 17 godzinach zakończyły się podpisaniem umowy koalicyjnej.

Umowa koalicyjna pomiędzy *CDU*, *CSU* i *SPD* pt. „Kształtować przyszłość Niemiec” (źródło: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>), to



obszerny szczegółowy program działań rządu na lata 2013-2017. W tym miejscu skupimy się na zaprezentowaniu kilku najczęściej dyskutowanych elementów umowy. Jednym z głównych przedmiotów sporu pomiędzy chadecją a *SPD* była kwestia ustawowego wprowadzenia płacy minimalnej. Sprawę rozwiązano po myśli *SPD*, gdyż zapowiedziano (s. 68) ustawowe wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2015 r. płacy minimalnej w wysokości 8,5 euro brutto za godzinę obowiązującej na obszarze całych Niemiec (por. Biuletyn IZ nr 147). Wyznaczono przy tym okres przejściowy (do 31 grudnia 2016 r.), wynikający z wcześniej zawartych porozumień taryfowych. Zapowiedź ustawowego wprowadzenia płacy minimalnej została z oporem zaakceptowana przez chadecję i kanclerz A. Merkel. Chadecy obawiali się wzrostu kosztów pracy i bezrobocia, opowiadając się za obowiązującymi w poszczególnych gałęziach gospodarki porozumieniami taryfowymi. Drugim istotnym ustępstwem partii chadeckich na rzecz socjaldemokratów była zgoda na złagodzenie przepisu związanego z przechodzeniem na emeryturę w wieku 67 lat (s. 72). Prawo do wcześniejszej emerytury uzyskają osoby, które przepracowały co najmniej 45 lat i ukończyły 63. rok życia. Z drugiej strony zgodzono się na korzystniejsze ujęcie w przepisach emerytalnych matek, które urodziły i wychowywały (rzadziej ojców, którzy wychowywali) dzieci przed 1992 r. (tzw. *Mütterrente*, s. 73) i nie były objęte wcześniejszą reformą świadczeń. Będzie im się doliczało do stażu 2 lata (zamiast roku) za wychowanie dziecka, co będzie skutkowało wzrostem miesięcznych świadczeń emerytalnych o ok. 28 euro na zachodzie (i 25 euro na wschodzie) Niemiec. Był to jeden ze sztandarowych postulatów wyborczych chadecji, choć również i *SPD* zapowiadała poprawę położenia starszych matek. Ponadto skrócono do 18 miesięcy okres zatrudnienia na umowach czasowych (s. 69), zgodnie z żądaniami *SPD* i związków zawodowych. Na wniosek *CSU* w umowie koalicyjnej znalazła się zapowiedź pobierania opłat (winiety) od cudzoziemców korzystających z niemieckich autostrad (tzw. *Pkw-Maut*, s. 39, 40), lecz ich wprowadzenie może się odbyć jedynie w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. Koalicjanci zgodzili się też w sprawie zachowania podwójnego obywatelstwa dla dzieci cudzoziemców urodzonych w Niemczech (s. 105). Obecnie do ukończenia 23. roku życia muszą oni wybierać pomiędzy paszportem niemieckim a paszportem kraju ojczystego ich rodziców, teraz będą mogli zachować oba. Sprawę rozwiązano po myśli *SPD*, z korzyścią dla cudzoziemców, głównie spoza Unii Europejskiej. W umowie zagwarantowano także równe z małżeństwami traktowanie związków partnerskich osób tej samej płci (w tym w prawie do aborcji), co było jednym z postulatów wyborczych *SPD*. W obszarze polityki zagranicznej partie koalicyjne opowiedziały się za kontynuacją dotychczasowej polityki. W obliczu niedawnych kontrowersji na linii Berlin-Moskwa i Berlin-Waszyngton (afera



podśluchowa) przyszli koalicjanci podkreślili w umowie koalicyjnej wagę stosunków z Rosją określaną jako „modernizujące partnerstwo” (s. 169) oraz relacji transatlantyckich ze Stanami Zjednoczonymi. Ponadto zapowiedziano m.in. inwestycje w rozwój infrastruktury oraz dalsze przechodzenie na energię ze źródeł odnawialnych (choć wolniejsze niż oczekiwaliby Zieloni czy też *SPD*). Co ważne z perspektywy partii chadeckich, udało się w umowie koalicyjnej, dzięki ustępstwu ze strony *SPD*, uniknąć podwyższenia podatku dla najlepiej zarabiających. Sama umowa koalicyjna jest różnie odbierana w Niemczech. Z zadowoleniem przyjęli ją przedstawiciele związków zawodowych, głównie ze względu na spełnienie jednego z głównych postulatów związkowców, czyli określenie płacy minimalnej. Z tych samych powodów krytykują ją przedsiębiorcy. Krytykujący dokument zwracają uwagę na koszty proponowanych reform, gdyż w umowie koalicyjnej nie przedstawiono szczegółowych źródeł ich finansowania. Sama umowa koalicyjna, będąca wynikiem ścierania się postulatów wyborczych przyszłych koalicjantów, ma kilka słabych stron i w niektórych aspektach bywa niespójna. Oceniając ją warto zwrócić uwagę na zamieszczenie w niej wielu socjalnych postulatów *SPD*, co może ułatwić zaakceptowanie jej przez socjaldemokratów w wewnątrzpartyjnym referendum. Dla chadecji najistotniejsze jest uniknięcie podwyżki podatków. Zdaniem kanclerz Angeli Merkel: „Duch tej umowy oznacza, że jesteśmy wielką koalicją powołaną do wykonania wielkich zadań dla Niemiec. (...) Mamy dobre perspektywy, abyśmy w 2017 roku mogli powiedzieć, że ludziom powodzi się lepiej niż dzisiaj”. Skład przyszłego rządu nie został jeszcze ogłoszony, tak aby nie miał on wpływu na wyniki referendum w *SPD*. Wiadomo tylko tyle, że w nowym rządzie *CDU* będzie miało stanowisko kanclerza, które jest zarezerwowane dla Angeli Merkel, oraz pięć ministerstw + kierownictwo urzędu kanclerskiego, *CSU* trzy stanowiska ministerialne, a *SPD* sześć. Głównym kandydatem do obsadzenia fotela ministra spraw zagranicznych jest Frank-Walter Steinmeier (*SPD*), który w latach 2005-2009 zajmował już to stanowisko, a jego współpraca z kanclerz A. Merkel przebiegała bez większych zgrzytów.

W umowie koalicyjnej nie zabrakło również odwołań do Polski, co wskazuje na wagę relacji polsko-niemieckich dla przyszłych koalicjantów. Zapowiedziano (s. 165) pogłębienie partnerstwa oraz rozwijanie stosunków dobrosąsiedzkich z Polską (Polska została wymieniona jako drugi, obok Francji, główny partner Niemiec). Obiecano intensyfikację współpracy z Polską i Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego. Podkreślono potrzebę poszerzenia możliwości działania Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży oraz zapewnienia długoletnich perspektyw działalności Domów Spotkań Młodzieży w Krzyżowej i Oświęcimiu. W innym miejscu



(s. 24) przyszli koalicjanci zapowiedzieli poprawę połączeń kolejowych z Polską i Czechami „ze względu na dynamiczny rozwój gospodarczy i związane z tym ogromne możliwości bliższej współpracy z naszymi wschodnimi sąsiadami”.

Wiele wskazuje na to, że umowa koalicyjna wejdzie w życie. Według najnowszego sondażu przeprowadzonego na zlecenie telewizji ZDF (*Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer* z 29.11.2013) 52% ankietowanych jest zadowolonych z zawartej umowy koalicyjnej pomiędzy CDU, CSU i SPD, 26% jest jej przeciwnych, a 22% nie ma w tej sprawie wyrobionego zdania. Spośród osób deklarujących się jako zwolennicy partii chadeckich 65% akceptuje umowę koalicyjną, podobne wyniki uzyskano wśród zwolenników SPD – 64%. Aż 82% ankietowanych popiera wprowadzenie płacy minimalnej w wysokości 8,5 euro za godzinę (18% jest temu przeciwnych), 68% popiera wprowadzenie opłat dla cudzoziemców za korzystanie z autostrad (29% jest przeciw), a za prawem do podwójnego obywatelstwa dla dzieci cudzoziemców urodzonych w Niemczech opowiada się 56% ankietowanych (36% jest przeciw). Niemal powszechną akceptację społeczną (90% za) zyskało obniżenie wieku emerytalnego do 63 lat dla osób, które przepracowały 45 lat (przeciwko 9% ankietowanych), niewiele mniej osób, bo 86% opowiedziało się za poprawą sytuacji emerytalnej matek, które urodziły dziecko przed 1992 r. (9% przeciwko). Z drugiej strony 48% ankietowanych uważa, że plany emerytalne zawarte w umowie koalicyjnej obciążą kosztami przyszłe pokolenia, 37% jest innego zdania, a 15% nie ma wyrobionej opinii w tej sprawie. Aż 78% ankietowanych wątpi, żeby wielkiej koalicji udało się osiągnąć wyznaczone w umowie koalicyjnej cele socjalne bez rozpisania nowych podatków, a tylko 16% jest zdania, że uda się uniknąć dodatkowych podatków. Dwie trzecie ankietowanych uważa, że koalicja CDU/CSU-SPD przetrwa pełną kadencję, a 28% w to nie wierzy (są to i tak lepsze notowania niż w listopadzie 2005 r., kiedy powołano pierwszy rząd wielkiej koalicji A. Merkel). Udział w rządzie wielkiej koalicji zdaniem 48% respondentów przyniesie korzyści CDU/CSU, a zaszkodzi tym partiom według opinii 29%. Odwrotne proporcje pojawiły się w wypadku SPD –34% ankietowanych sądzi, iż udział socjaldemokratów w wielkiej koalicji przyniesie im korzyść, a według 48% będzie to dla nich niekorzystne. Wyniki sondażu wskazują na silne poparcie społeczne dla reform zapowiedzianych w umowie koalicyjnej, odzwierciedlają troskę Niemców o ich koszty, a także ukazują obawę o przyszłość SPD.

Umowa koalicyjna została zaaprobowana przez kierownictwa i frakcje parlamentarne partii koalicyjnych, jednak na rozstrzygnięcie referendum w SPD (6-12 grudnia) będzie trzeba poczekać do połowy grudnia. Wynik referendum, wbrew



korzystnym przewidywaniom sondażowym, nie jest pewny. O sile przeciwników wejścia *SPD* do koalicji z partiami chadeckimi kierownictwo partii mogło się przekonać podczas Zjazdu *SPD* w Lipsku (14-16 listopada). Jeśli członkowie *SPD* (do udziału w referendum uprawnionych jest ok. 475 tys. członków partii) opowiedzą się za przystąpieniem swej partii do koalicji z partiami chadeckimi, to jeszcze przed świętami Bożego Narodzenia poznamy skład nowego rządu. Jeśli socjaldemokraci nie zaakceptują porozumienia, wtedy mamy kilka alternatywnych rozwiązań. Partie chadeckie mogą powrócić do rozmów koalicyjnych z partią Zielonych i powołać koalicję *CDU/CSU-Zieloni*, która będzie miała większość w *Bundestagu* (375 spośród 630 mandatów), lecz jej pozycja w *Bundesracie* będzie słaba. Innym rozwiązaniem jest powołanie rządu mniejszościowego złożonego z partii chadeckich, choć liderzy chadecji niechętnie odnoszą się do takiego rozwiązania. Jako alternatywę można traktować powołanie lewicowej koalicji *SPD-Zieloni-Die Linke* bądź rządu mniejszościowego *SPD-Zieloni* tolerowanego przez *Die Linke*, choć mało kto w Niemczech poważnie traktuje takie rozwiązanie. Istnieje jeszcze jedna możliwość, którą w wypadku niemożności wybrania kanclerza dopuszcza Ustawa Zasadnicza (art. 64, ust. 4), a mianowicie rozwiązanie na wniosek prezydenta Parlamentu Federalnego. W dziejach Republiki Federalnej Niemiec nie doszło jeszcze do takiej sytuacji, aby *Budestag* został rozwiązany tuż po wyborach z powodu braku porozumienia co do osoby kanclerza federalnego.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Piotr Kubiak — historyk, adiunkt w Instytucie Zachodnim, zainteresowania badawcze: dzieje Niemiec w XIX i XX w., ewolucja niemieckiego systemu partyjnego.

