

Justyna Miecznikowska

Wybory 2009 do Bundestagu – analiza zmian w federalnym systemie partyjnym RFN

SŁOWA KLUCZOWE:

*system partyjny RFN, wybory do Bundestagu, partie ludowe,
relewanca rządowa, koalicje rządowe*

Wprowadzenie

Według zgodnej oceny politologów oraz obserwatorów niemieckiej sceny politycznej, wybory do Bundestagu (Parlament Związkowy) z 27 września 2009 r. dokonały przełomowych zmian. Ostatnie wybory federalne przejdą do historii powojennych Niemiec jako „polityczne trzęsienie ziemi”, burzące dotychczasowy w miarę stabilny, przewidywalny rozkład głosów elektoratu między najważniejsze ugrupowania. Elekcja potwierdziła widoczne od co najmniej dwudziestu pięciu lat¹ tendencje postrzegane jako symptomy kryzysu niemieckiego państwa partii politycznych, a objawiające się m.in. stopniowym odpływem elektoratu od dużych partii, zmniejszeniem liczby członków w ugrupowaniach politycznych oraz ogólnym zniechęceniem do polityki wśród obywateli (z niem. *Politikverdrossenheit*). Poprzedzone bezbarwną, nudną kampanią wybory do Bundestagu, ku zaskoczeniu elektoratu, przyniosły wiele politycznych rozstrzygnięć (m.in. stworzyły nowy układ koalicyjny), wskazały zdecydowanych wygranych (małe ugrupowania), bezlitośnie obnażyły słabość przegranych (socjaldemokracja) oraz uświadomiły nastroje społeczne

¹ P. Lösche, *Ende der Volksunion*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, nr 51, s. 6.

(spadek zaufania do wielkich ogólnonarodowych ugrupowań, poparcie dla skrajnej lewicy).

W pierwszej kolejności w artykule przedstawiona zostanie dotychczasowa ewolucja systemu, ze szczególnym uwzględnieniem elementów charakterystycznych dla niemieckiego modelu rywalizacji partyjnej na poszczególnych etapach rozwoju. Podjęta zostanie także próba wskazania głównych determinant przekształceń niemieckiego systemu partyjnego. Zaprezentowane zostaną także zmiany poparcia elektoratu dla poszczególnych ugrupowań.

Artykuł obejmie również analizę wyników elekcji do Bundestagu z 2009 r. Poszukiwane będą zarówno przyczyny, jak i konsekwencje decyzji podjętych przez niemieckich wyborców. Stawiane przez autorkę pytania dotyczą przyszłego kształtu systemu partyjnego oraz możliwych rozwiązań koalicyjnych podejmowanych na szczeblu federalnym.

Uwarunkowania systemu partyjnego RFN

Działanie oraz istnienie partii w systemie politycznym RFN zostało zinstytucjonalizowane w art. 21 Ustawy Zasadniczej. Partiom przypisano zadanie współuczestnictwa w kształtowaniu woli politycznej narodu. W wypełnianiu tej ważnej w państwie demokratycznym funkcji partie współdziałają z innymi organizacjami i instytucjami, ale ich pozycja jest prawnie zagwarantowana i uprzywilejowana².

Ogromny wpływ na kształt niemieckiej sceny politycznej ma obowiązujący od 1953 r. mieszany (większościowo-proporcjonalny) system wyborczy. Połowa z 598 miejsc pochodzi z okręgów jednomandatowych (tzw. głosy pierwsze), a druga połowa obsadzana jest proporcjonalnie pomiędzy partie polityczne, które w skali całego kraju przekroczyły 5% klauzulę zaporową, według uzyskanych wyników (tzw. głosy drugie). Początkowo głosy oddane na poszczególne ugrupowania przeliczane były zgodnie z metodą d'Hondta, a od 1985 r. Hare'a/Niemeyera, ale podczas ostatnich wyborów z 2009 r. (zgodnie z decyzją Bundestagu z 17 marca 2008 r.) zastosowano po raz pierwszy metodę Sainte-Laguë/Schepersa³. W Parlamencie Związkowym obecne są tylko te partie polityczne, które przekroczyły 5% próg wyborczy lub zdobyły co najmniej 3 mandaty

² T. Nowak, *Partie polityczne w Niemczech. Ogólna charakterystyka*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Partie polityczne w Niemczech*, Warszawa 2004, s. 18–45.

³ Za: http://www.bundestag.de/bundestag/wahlen/abg_wahl.html (styczeń 2010).

bezpośrednie. PDS to przykład ugrupowania, które uzyskując przede wszystkim poparcie we wschodnich landach, dostało się do Bundestagu w 1990 r., 1994 r. oraz 2002 r. tylko za sprawą zwycięstw w okręgach jednomandatowych (nie przekraczając klauzuli 5%).

Bundestag minionej XVI kadencji za sprawą przyznaných mandatów nadwyżkowych (9 dla SPD i 6 dla CDU/CSU) liczył ostatecznie 612 deputowanych (jeden poseł zmarł). Liczba miejsc w Bundestagu może zwiększyć się ponad przewidzianych 598 deputowanych za sprawą tzw. mandatów nadwyżkowych (z niem. *Überhangsmandate*), które przyznawane są ugrupowaniu, które zdobędzie więcej głosów pierwszych niż drugich, a tym samym jego reprezentacja w Bundestagu wzrasta o pozyskane w jednomandatowych okręgach miejsca⁴.

Charakterystyka systemu partyjnego RFN

Do roku 1998 system partyjny Niemiec uznawany był według wprowadzonej przez Jean'a Blondela typologii za klasyczny system dwuipółpartyjny⁵ (zmodyfikowany system dwupartyjny), posiadający 5 charakterystycznych cech. Po pierwsze, model rywalizacji partyjnej tworzą dwa wielkie ugrupowania polityczne: chadecja połączona trwałym sojuszem politycznym (złożona z Unii Chrześcijańskich Demokratów [*Christlich Demokratische Union* – CDU] i bawarskiej partii siostrzanej Unii Chrześcijańsko-Społecznej [*Christlich Soziale Union* – CSU]⁶) i socjaldemokracja [Socjaldemokratyczna Partia Niemiec –*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD], a także mała partia o centrowej orientacji Wolna Partia Demokratyczna [*Freie Demokratische Partei* – FDP], nazywana „języczkiem u wagi”.

⁴ E. Zieliński, *Bundestag i Bundesrat*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Warszawa 2005, s. 135–134.

⁵ J. Blondel uwzględnił wyróżniając system dwuipółpartyjny dwie zmienne: liczbę partii oraz ich rozmiar w ramach systemu partyjnego, za: J. Blondel, *Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies*, „Canadian Journal of Political Science” 1968, vol. 1, nr 2, s. 180–203.

⁶ Trwający od 1949 r. alians polityczny obu partii chadeckich oznacza współpracę w ramach rządu federalnego i jednej frakcji w Bundestagu oraz swoistą wspólnotę celu i pracy („*Zweck und Arbeitsgemeinschaft*) Jednocześnie pomimo istnienia wielu podobieństw programowych CDU i CSU były i są dwiema samodzielnymi i niezależnymi partiami politycznymi. H.O. Kleinmann, *1949–1969*, [w:] W. Becker, G. Buchstab, A. Doering-Manteuffel, R. Morsey (Hrsg.), *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*, Paderborn–München–Wien–Zürich 2002, s. 65.

Po drugie, zarówno CDU jak SPD aspirowały, aby stać się partiami ogólnonarodowymi (partiami ludowymi *Volkspartei*)⁷, atrakcyjnymi ugrupowaniami („catch-all-party”), które posiadając swój tradycyjny elektorat, potrafiłyby także przyciągnąć heterogenne grupy społeczne⁸. W swoich programach politycznych zarówno chadecja jak i socjaldemokracja akcentowały dążenie do zaspokojenia ogólnie pojętego interesu narodowego. Od końca lat 50. do zjednoczenia Niemiec, uzyskiwane w wyborach poparcie elektoratu dla wielkich ugrupowań wynosiło około 80%.

Po trzecie, w RFN nie tworzono rządów jednopartyjnych, każdorazowo poszukując po wyborach ugrupowanie gotowe do podjęcia współpracy⁹. W Republice Federalnej Niemiec nazywanej „demokracją koalicyjną” (z niem. *Koalitionsdemokratie*) utworzenie koalicji było i jest postrzegane jako gwarant uzyskania niezbędnego do rządzenia poparcia w Bundestagu¹⁰. Niewątpliwie, także uwarunkowania historyczne miały ogromny wpływ na ukształtowanie praktyki dzielenia się partii zwycięskiej odpowiedzialnością za kraj z innym ugrupowaniem. Tworzone rządy miały przeważnie charakter koalicji minimalnie zwycięskiej¹¹ oraz koalicji zbieżnej, z reguły były także centroprawicowe lub centrolewicowe. Odstępstwem od zasady powoływania koalicji zbieżnej o małym oddaleniu ideologicznym było utworzenie wielkiej koalicji w latach 1966–1969 z udziałem chadeków i socjaldemokratów. Zdaniem Ulricha Eitha stabilizacja zachodnioniemieckiego systemu partyjnego opierała się na zdolności koalicyjnej wszystkich trzech partii, pozwalającej im na efektywne

⁷ P. Haungs, *Die CDU: Prototyp einer Volkspartei*, [w:] A. Mintzel, H. Oberreuter, *Parteien in der BRD*, Bonn und Opladen 1992, s. 174.

⁸ O. Kirchheimer, *Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, „Politische Vierteljahresschrift”, 1965, z. 1, s. 20–41.

⁹ Nawet gdy w 1957 r. CDU uzyskała poparcie 50,2%, nie stworzyła samodzielnie gabinetu, lecz zawiązała koalicję nadwyżkową z FDP. Wyjątek stanowią krótkotrwałe samodzielne rządy CDU/CSU: 1.7.–14.11.1960, gdy ministrowie z Partii Niemieckiej (DP) opuścili jej szeregi i przeszli do CDU oraz okresy: 19.11.–13.12.1962 i 28.10.–1.12.1966, za: S. Kropp, *Koalitionsbildungen in Bund und Ländern-Verfahren, Institutionalierungsprozesse und Gewinnverteilungen*, [w:] O.W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stoss (Hrsg.) *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001, s. 340–359.

¹⁰ E. Jesse, *Koalitionsveränderung 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1998, z. 3, s. 460.

¹¹ A. Liphard, *Power-Sharing versus Majority Rule Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies*, „Government & Opposition” 1981, vol 16, nr 4, zob. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1999, s. 180.

zagosparowanie środka sceny politycznej oraz automatyczną eliminację ugrupowań skrajnych¹².

Kolejną ważną cechą niemieckiego systemu partyjnego stanowiła jego stabilność i przewidywalność zachowań wyborców, która wynikała z ograniczonej liczby relewantnych ugrupowań oraz dominacji partii CDU/CSU i SPD¹³. Andrzej Antoszewski zwraca uwagę na niewielką częstotliwość przypadków alternacji władzy w RFN¹⁴. W latach 1949–2009 CDU/CSU była 40 lat u władzy (gabinety K. Adenauera [1949–63], L. Erharda [1963–1966], K.G. Kiesingera [1966–1969], H. Kohla [1982–1998], A. Merkel [2005–2009]). SPD współtworzyła rząd federalny przez 27 lat (gabinety: K.G. Kiesingera [1966–1969], W. Brandta [1969–1974], H. Schmidta [1974–1982], G. Schrödera [1998–2005], A. Merkel [2005–2009]). Najdłużej, bo przez 43 lata, współrządziła FDP w ramach federalnych koalicji z chadekami lub socjaldemokratami.

Po piąte, niezwykle istotną pozycję w systemie partyjnym RFN w latach 1957–1998 zajmowali liberałowie. FDP jako mała partia centrowa o dużym stopniu relewancji rządowej długi czas spełniała rolę ugrupowania obrotowego (tzw. partii pivotalnej¹⁵), zapewniając sobie ponadproporcjonalną reprezentację w gabinetach, a rządowi, które współtworzyła, większość absolutną w Bundestagu¹⁶. FDP we współtworzonych rządach uzyskując czterokrotnie mniejszą niż chadecy czy socjaldemokraci liczbę głosów posiadała średnio 19% wszystkich tek ministerialnych¹⁷. Wyjście liberałów z jednego układu powodowało dezintegrację i powstanie nowego układu koalicyjnego, stąd FDP określana była jako „partia przewrotka” (z niem. „*Umfallpartei*”). W analizowanym okresie FDP osiągała najwyższy stopień relewancji rządowej, pozostając w opozycji jedynie w latach

¹² U. Eith, *Parteien*, [w:] W. Weidenfeld, K.-R. Korte (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit 1949–1989–1999*, Bonn 1999, s. 620.

¹³ E. Cziomer, *Główne problemy rozwoju systemu politycznego*, [w:] S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Warszawa 2005, s. 34–35.

¹⁴ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Partie i systemy partyjne*, Zakamycze 1999, s. 279.

¹⁵ R. Katz, *Democracy and elections*, New York, London 1997, s. 166–167.

¹⁶ Swoją wyjątkową pozycję FDP utraciła tylko na dwie kadencje: w latach: 1957–1961 i 1966–1969, kiedy była poza rządem. Choć poparcie elektoratu dla FDP oscylowało w granicach 10%, to siłę i znaczenie tego ugrupowania mierzono stabilnością i trwałością współtworzonych przez nią gabinetów. D. Remy; *The Pivotal Party. Definition and Measurement*, „European Journal of Political Research” 1975, vol. 3, s. 295–298, [za:] M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2003, s. 183–184.

¹⁷ W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 170.

1966–1969. Dopiero wraz z podjętą bezpośrednio po wyborach w 1998 r. decyzją SPD o utworzeniu po raz pierwszy koalicji ze Związkiem 90/Zielonymi (*Bündnis 90/die Grünen*), FDP utraciła swoją pozycję jedyne ugrupowania gwarantującego utworzenie stabilnego rządu federalnego. Od 1998 r. możemy zatem mówić o istnieniu systemu dwublokowego, tworzonego przez obóz SPD + Związek 90/Zieloni oraz obóz mieszczański CDU/CSU+ FDP. Zarówno Partia Demokratycznego Socjalizmu (*Partei Demokratischen Sozialismus* – PDS) jak i istniejąca od 2007 r. Partia Lewicy (*die Linke*), powstała z połączenia PDS oraz rozłamowców z SPD tworzących Alternatywę Wyborczą Praca i Sprawiedliwość Społeczna (*WASG Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*) nadal nie jest brana pod uwagę przez socjaldemokrację jako potencjalny koalicjant na szczeblu federalnym. PDS/Partia Lewicy, mimo swojej obecności w Bundestagu (za sprawą głosów bezpośrednich lub gdy w 1998 r. udało się jej przekroczyć 5% próg wyborczy) postrzegana jest głównie jako ugrupowanie o destrukcyjnej sile, odbierające głosy innym partiom (z lewej strony sceny politycznej) i w ten negatywny sposób wpływające na powyborcze przetargi koalicyjne.

Według typologii Giovanniego Sartoriego system partyjny RFN obecnie scharakteryzować można jako umiarkowanie pluralistyczny, o niskim stopniu fragmentaryzacji, w którym istnieje pięć relewantnych¹⁸ ugrupowań politycznych o niewielkim dystansie ideologicznym, pozostających w bipolarnej koalicyjnej konfiguracji (wyjątek stanowi populistyczna Partia Lewicy). Ugrupowania antysystemowe odgrywają w Niemczech marginalną rolę. Spolaryzowana scena polityczna wykazuje tendencje asymetryczne z uwagi na brak większej partii radykalnej prawicy podobnej do działającego Alleanza Nazionale we Włoszech czy Front National we Francji¹⁹. Partie skrajnej prawicy: Narodowo Demokratyczna Partia Niemiec (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands* – NPD), Republikanie (*Die Republikaner*) oraz Niemiecka Partia Ludowa (*Deutsche Volksunion*) uzyskują znikome poparcie w wyborach federalnych, wahające się w przedziale 1,5–2%. Do zjednoczenia Niemiec, a po delegalizacji w latach 50-tych Komunistycznej Partii Niemiec, w systemie partyjnym RFN nie były obecne także większe radykalne ugrupowania lewicowe/komunistyczne.

¹⁸ Relewantność partii politycznej oceniana jest przez pryzmat nie tylko potencjału koalicyjnego ugrupowania ale i oddziaływania na taktykę rywalizacji innych partii, [za:] G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge 1976, s. 123.

¹⁹ M. Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bonn 2008, s. 101.

Ewolucja systemu partyjnego RFN

Oskar Niedermayer wyróżnił 4 fazy historycznego rozwoju powojennego niemieckiego systemu partyjnego: fazę konsolidacji (lata 50.), fazę stabilnego dwuipółpartyjnego systemu (lata 60. i 70.), fazę pluralizacji (lata 80.), oraz trwającą od połowy lat 90. fazę budowania systemu 5-partyjnego²⁰. Ulrich von Alemann nieco inaczej nazwał i podzielił poszczególne okresy rozwoju partii politycznych w RFN: faza formowania (1945–1953), faza koncentracji (1953–1976), faza transformacji (1976–1990), faza tendencji dośrodkowych (1990–2005)²¹.

System partyjny w RFN stopniowo ewoluował od pluralistycznego rozczłonkowania (w Bundestagu I kadencji obecnych było 9 ugrupowań²²) przez koncentrację, oznaczającą niską fragmentaryzację i kumulację głosów elektoratu oddawanych na 3 partie na rzecz coraz większego pluralizmu. Począwszy od lat 80. zwiększała się fragmentaryzacja i polaryzacja systemu partyjnego w RFN, oznaczająca rozproszenie głosów w parlamencie. W 1983 r. do Bundestagu dostali się Zieloni²³, a w 1990 r. – po wejściu lewicowej, postkomunistycznej Partii Demokratycznego Socjalizmu do Parlamentu Związkowego – system czterech partii przekształcił się w pięciopartyjny.

Od zjednoczenia Niemiec system partyjny stał się bardziej sfragmentaryzowany. Widoczny jest wyraźny podział na odrębny system partyjny wschodnich i zachodnich landów. Silna reprezentowana na wschodzie państwa niemieckiego partia PDS (od 2007 Partia Lewicy) nie tylko

²⁰ O. Niedermayer, *Nach der Vereinigung. Der Trend zum fluiden Fünfparteisystem*, [w:] O.W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001, s. 107–128.

²¹ U. von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000, s. 43–78.

²² W wyniku parlamentarnych wyborów z 1949 r. nazwanych „ostatnimi z Weimaru” do Bundestagu dostały się dwa największe ugrupowania: CDU/CSU, i SPD, które zebrały łącznie 60% poparcia elektoratu, oraz FDP i siedem drobnych ugrupowań, takich jak: Komunistyczna Partia Niemiec (KPD), Partia Niemiecka (DP), Niemiecka Partia Centrum (*Zentrum*), Partia Bawarska (BP), Gospodarcze Zrzeszenie Odbudowy (WAV), Niemiecka Partia Prawicowa (DRP) oraz reprezentacja duńskiej mniejszości pod nazwą Związku Wyborców z Południowego Szlezewiku. Mimo wysokiego stopnia frakcjonalizacji Bundestagu w 1949 roku, udało się powołać centroprawicową koalicję partii: CDU/CSU, FDP i DP – nazwaną blokiem mieszczańskim (*Bürgerblock*), która w niezmiennym kształcie przetrwała do końca czteroletniej kadencji Bundestagu.

²³ Utworzona w 1979 r. Partia Zielonych (*die Grünen*) po raz pierwszy przekroczyła w 1983 r. 5% próg wyborczy uzyskując 5,6% poparcia.

współrzędzi na poziomie krajów związkowych, ale i uzyskuje wysokie poparcie w wyborach federalnych. Równocześnie to samo ugrupowanie w zachodnich landach postrzegane jako spadkobierca komunistycznej Partii Socjalistycznej Jedności (Sozialistische Einheit Deutschlands – SED) odgrywało marginalne znaczenie. PDS dopiero w 1998 r. zdołała przekroczyć 5% próg wyborczy i wejść do Bundestagu jako frakcja parlamentarna, aby po 4 latach uzyskać zaledwie 4% poparcie i to tylko za sprawą głosów drugich mieć reprezentację w Bundestagu.

Tabela 1. Frekwencja wyborcza oraz poparcie wyborców (głosy drugie) w wyborach do Bundestagu w latach 1949–2005

| Rok | Frekwencja | CDU/CSU % | SPD % | FDP % | Związek 90/ Zieloni % | Lewica (do 2005 r. PDS) % | Pozostałe ugrupowania % |
|----------------|-------------|--------------|-------------|------------|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| 1949 | 78,5 | 31,0 | 29,2 | 11,9 | | | 27,9 |
| 1953 | 86,5 | 45,2 | 28,8 | 9,5 | | | 16,5 |
| 1957 | 87,8 | 50,2 | 31,8 | 7,7 | | | 10,3 |
| 1961 | 87,7 | 45,4 | 36,2 | 12,8 | | | 5,6 |
| 1965 | 86,8 | 47,6 | 39,3 | 9,5 | | | 3,6 |
| 1969 | 86,7 | 46,1 | 42,7 | 5,8 | | | 5,4 |
| 1972 | 91,1 | 44,9 | 45,8 | 8,4 | | | 0,9 |
| 1976 | 90,7 | 48,6 | 42,6 | 7,9 | | | 0,9 |
| 1980 | 88,6 | 44,5 | 42,9 | 10,6 | 1,5 | | 0,5 |
| 1983 | 89,1 | 48,8 | 38,2 | 7,0 | 5,6 | | 0,4 |
| 1987 | 84,3 | 44,3 | 37,0 | 9,1 | 8,3 | | 1,3 |
| 1990 | 77,8 | 43,8 | 33,5 | 11,0 | 5,1 | 2,4 | 4,2 |
| 1994 | 79,0 | 41,4 | 36,4 | 6,9 | 7,3 | 4,4 | 3,6 |
| 1998 | 82,2 | 35,2 | 40,9 | 6,2 | 6,7 | 5,1 | 5,9 |
| 2002 | 79,1 | 38,5 | 38,5 | 7,4 | 8,6 | 4,0 | 3,0 |
| 2005 | 77,7 | 35,2 | 34,2 | 9,8 | 8,1 | 8,7 | 4,0 |
| średnio | 84,6 | 43,2 | 37,4 | 8,8 | 6,4 | 4,9 | 5,9 |

Dane za: M. Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bonn 2008, s. 65.

Zaobserwowanym wyrazem ostatnich tendencji dośrodkowych oraz dążeń zmierzających do utrzymania wpływów przez duże ugrupowania CDU/CSU i SPD, przy równoczesnym zmarginalizowaniu wpływu na

władze pozostałych partii, było utworzenie w roku 2005 wielkiej koalicji. W historii RFN był to drugi wspólny gabinet federalny złożony z polityków chadeckich i socjaldemokratycznych.

Wyniki wyborów do Bundestagu XVII kadencji

Rok 2009 – z uwagi na kumulację odbywających się w bliskim sąsiedztwie elekcji różnego szczebla: komunalnych, do pięciu parlamentów lokalnych (w Badenii Wirtembergii, Turyngii, w Kraju Saary, Saksonii, Brandenburgii, w Berlinie), do Parlamentu Europejskiego, prezydenckich oraz do Bundestagu XVII kadencji – został nazwany rokiem wyborczym (*Superwahljahr*). Kolejne elekcje stanowiły dla rywalizujących partii politycznych wiarygodne źródło informacji o skali poparcia dla poszczególnych ugrupowań. Prawdziwa walka wyborcza toczyła się na poziomie lokalnym, ponieważ współpracujące na poziomie federalnym partie koalicyjne unikały ostrych konfliktów, zachowując się względem siebie w sposób bardzo wyważony, pozbawiony tradycyjnej, agresywnej polemiki²⁴.

Z drugiej strony, ani chadecji ani socjaldemokracji nie zależało na kontynuacji wielkiej koalicji, postrzeganej jako „małżeństwo z rozsądku”. Jedynie brak możliwości utworzenia innych koalicji wymusiłby na obu partiach masowych wspólne sprawowanie władzy. Zdecydowanie preferowana przez partie CDU/CSU była powyborcza współpraca z FDP (tzw. blok mieszczański). Natomiast SPD deklarowała w pierwszej kolejności gotowość utworzenia rządu wraz z FDP i Związkiem 90/Zielonymi (tzw. „koalicja światła ulicznych” – od kolorów przypisanych poszczególnym partiom). Realizacja innych powyborczych scenariuszy (np. zakładających utworzenie koalicji złożonej z SPD, Partii Lewicy oraz Związku 90/Zielonych jak i „koalicji jamajskiej” (CDU/CSU, Partia Zielonych, FDP) była, ze względu na liczne różnice programowe oraz brak woli do zawierania kompromisu i podjęcia współpracy, mało realna²⁵.

Kampania wyborcza do Bundestagu zdominowana była przez tematykę gospodarczą. W obliczu kryzysu światowego, który boleśnie dotknął niemiecką gospodarkę, partie przedstawiły wyborcom własne koncepcje reformy systemu fiskalnego, wyjścia z recesji, zwiększenia zatrudnie-

²⁴ M. Zawilska-Florczuk, *Schyłek rządów wielkiej koalicji w RFN – prognozy przedwyborcze*, www.osw.org.pl (lipiec 2009).

²⁵ *Kontynuacja czy zmiana? Polityka Niemiec po wyborach 2009 roku – prognoza*, www.osw.org.pl (wrzesień 2009).

nia oraz walki z bezrobociem. Inne kwestie, w tym: ochrona środowiska (energia atomowa) edukacja, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo wewnętrzne w kontekście stopnia ochrony danych osobowych w walce m.in. z terroryzmem międzynarodowym, odgrywały drugorzędne znaczenie²⁶.

Permanentna, mało interesująca kampania wyborcza oraz przesycenie mediów publicznych tematyką rywalizacji partyjnej, były prawdopodobnie jednym z czynników odpowiedzialnych za najniższą w historii RFN frekwencję wyborczą, która wyniosła 70,8% (a więc o 6,8% mniej niż w 2005 r.). Nadal jednak, porównując z innymi ustabilizowanymi demokracjami, frekwencja wyborcza w Niemczech jest na wysokim poziomie, mimo iż podczas ostatniej elekcji do Bundestagu prawie 30% uprawnionych do głosowania pozostało w domu.

Tabela 2. Statystyka wyborcza (porównanie wyborów z 2005 i 2009 roku – dane liczbowe w milionach)

| | 2005 | 2009 |
|--------------------------------------|-------|--------|
| Uprawnieni do głosowania ogółem | 61,87 | 62,13 |
| Wyborcy, którzy nie poszli na wybory | 13,83 | 18, 13 |
| Wyborcy, którzy poszli na wybory | 48,04 | 44,00 |
| Wyborcy CDU | 13,14 | 11,82 |
| Wyborcy CSU | 3,49 | 2,83 |
| Wyborcy SPD | 16,19 | 10,7 |
| Wyborcy FDP | 4,65 | 6,31 |
| Wyborcy Partii Lewicy | 4,12 | 5,15 |
| Wyborcy Związku 90/Zielonych | 3,84 | 4,64 |

Dane za: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg www.bundestagswahl-bw.de/index1.pdf (styczeń 2010).

W wyborach z 27 września 2009 r. wzięło udział 27 partii politycznych (oprócz relevantnych ugrupowań obecne były także takie efemerydy jak: Partia Piratów, Partia Ekologiczno-Demokratyczna, Niemiecka Partia Komunistyczna, Partia Rencistów czy Partia Wiernych Biblii Chrześcijan). W sumie 3556 kandydatów rywalizowało o 598 mandatów w Parlamencie Związkowym. Próg wyborczy ostatecznie przekroczyło

²⁶ *Wybory do Bundestagu XVII kadencji 27.09.2009. Prognoza*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 18 oraz *Kontynuacja czy zmiana? Polityka Niemiec po wyborach 2009 roku – prognoza*, www.osw.org.pl (wrzesień 2009).

5 partii politycznych (CDU/CSU, SPD, FDP, Związek 90/Zieloni oraz Partia Lewicy).

Tabela 3. Porównanie wyników wyborów do Bundestagu z 2005 r. i 2009 r. (głosy podane w %)

| Ugrupowanie | CDU/CSU | SPD | FDP | Lewica | Zieloni | Pozostałe |
|-------------|---------------------------------|------|------|--------|---------|-----------|
| 2005 | 35,2 (CDU: 27,8 CSU 7,4): | 34,2 | 9,8 | 8,7 | 8,1 | 3,9 |
| 2009 | 33,8 (CDU 27,3 CSU 6,5) | 23,0 | 14,6 | 11,9 | 10,7 | 6,0 |

Źródło: Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009, www.kas.pl (stan listopad 2009).

Najwięcej głosów uzyskały CDU/CSU, na które łącznie oddano 33,8% głosów. Mimo iż cel został przez chadecję osiągnięty, bo zdołała utrzymać się u władzy, to odnotowany wynik wyborczy był najniższym w historii tego ugrupowania. Niekwestionowane wysokie poparcie i zaufanie dla Angeli Merkel jako szefowej federalnego rządu, nie zagwarantowało sukcesu wyborczego jej ugrupowaniu. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna utraciła prawie 2 mln wyborców. Część tradycyjnego elektoratu chadecji oddało swój głos z premedytacją na FDP, wzmacniając tym samym tradycyjnego koalicjanta. Około 1 mln wyborców zostało w domu.

Diagram 1. Podział mandatów w Bundestagu XVII kadencji (stan po wyborach z 2009 r.)



Źródło: http://www.bundestag.de/btg_wahl/index.html (luty 2010).

Straty odnotowała także CSU, która pod rządami Horsta Seehofera, chcąc odzyskać m.in. utracone w 2008 r. zaufanie wyborców w Bawarii (utrata w wyborach do Landtagu 17,3% głosów), parokrotnie akcentowała swoją odrębność od CDU, doprowadzając do konfliktów wewnętrznych programowych w obozie chadecji.

W Bundestagu XVII kadencji zasiada 622 deputowanych (o 11 więcej niż w Bundestagu minionej kadencji). Za sprawą mandatów nadwyżkowych powiększono skład Parlamentu Związkowego o 24 miejsca, które przyznano w całości chadecji (21 mandatów otrzymała CDU, a 3 CSU).

Powyborcze konkluzje

Zarówno chadecja jak i socjaldemokracja zmuszone są po wyborach z 2009 r. definitywnie pożegnać się z wizerunkiem ugrupowań uzyskujących łącznie prawie 80%–90% poparcia²⁷. Jedną z przyczyn tego zjawiska są migracje wyborców i erozja tradycyjnych środowisk wyborczych wielkich partii. Identyfikacja światopoglądowa staje się coraz mniej istotnym czynnikiem wpływającym na decyzje wyborców. Zastępuje ją polityczny pragmatyzm oraz rachunkowe spojrzenie na politykę²⁸. Radykalnie zmniejsza się od kilku lat baza członkowska CDU/CSU, jak i SPD. Coraz mniej ludzi młodych (poniżej 30 roku życia) wstępuje do chadecji, jak i socjaldemokracji (w 2007 r. w CDU było ich zaledwie 5,1%, a w SPD 5,8%)²⁹. Zdaniem Petera Lösche formuła partii ludowych została politycznie i społecznie wyczerpana³⁰.

Okres wielkiej koalicji był czasem współpracy CDU/CSU i SPD ponad podziałami i trudnego wypracowywania przez 4 lata kompromisów w spornych kwestiach, co nie sprzyjało polaryzacji poglądów ani wyrazistości programowej. W oczach wyborców oba ugrupowania zbliżając się do siebie utraciły swój profil ideologiczny. Korzyści z tej współpracy wyciągnęła głównie CDU, przejmując najpierw postulaty programowe tradycyjnie zarezerwowane dla ugrupowań lewicowych, jak np. ekologię, ochronę miejsc pracy, politykę społeczną, a następnie odbierając elektorat SPD.

²⁷ CDU/CSU ostatni raz uzyskała poparcie powyżej 40% w 1994 r. a SPD w 1998 r.

²⁸ *Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009*, www.kas.pl (stan listopad 2009).

²⁹ O. Niedermayer, *Parteimitgliedschaften im Jahre 2007*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2008, nr 2, s. 385.

³⁰ P. Lösche, *Ende der Volksunion*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2009, nr 51, s. 6.

Wybory okazały się przede wszystkim klęską niemieckiej socjaldemokracji jako wielkiej partii ogólnonarodowej. Uzyskane przez SPD poparcie w wysokości 23%, to najgorszy w historii wyborów wynik tej formacji politycznej, która po 11 latach rządzenia przeszła na ławy opozycji. Elektorat SPD skurczył się z 16 mln z 2005 r. na 10, 5 mln w 2009 r. Dawni wyborcy socjaldemokracji przede wszystkim zasilili szeregi osób, które nie poszły na wybory. Spora część elektoratu została wchłonięta przez populistyczną Partię Lewicy, dawnego koalicjanta CDU/CSU oraz Związek 90/Zielonych.

Przyczyn klęski wyborczej SPD należy szukać zarówno w słabości programowej (zła strategia wyborcza) oraz personalnej (Frank Walter Steinmaier był mało charyzmatycznym kandydatem na kanclerza), jak i w częstych zmianach kierownictwa partii (w ciągu 9 lat partia miała 6 przewodniczących). Utrata od 2005 r. przez SPD tradycyjnego lewicowego elektoratu oraz osłabienie bazy członkowskiej jest po części konsekwencją realizacji kontrowersyjnego pakietu reform społecznych (tzw. Agendy 2010).

W 2009 r. niemieccy wyborcy nie zawierzili socjaldemokracji, przypisując jej brak kompetencji w przewyciężeniu skutków kryzysu gospodarczego. Powodem porażki SPD jest także istniejący pluralizm w obozie lewicy za sprawą populistycznej Partii Lewicy, oskarżającej socjaldemokrację o zbyt ni pragmatyzm, kompromisowość oraz niewypełnienie obietnic wyborczych z 2005 r. Z drugiej strony straty SPD równoważone są sukcesami innych ugrupowań współtworzących blok lewicowy, który stopniowo rośnie w siłę i może zagrozić blokowi mieszczańskiemu³¹. Bezpośrednią konsekwencją przegranej socjaldemokracji były zmiany personalne oraz zapowiedź pogłębionej debaty programowej, która miałaby gruntownie zreformować SPD.

Tabela 4. Zachowania wyborcze dawnego elektoratu SPD

| | |
|---------------------------------|--|
| Ok. 5,5 mln dawnych wyborów SPD | nie poszło na wybory (2,13 mln) |
| | oddalo głos na Partię Lewicy (1,11 mln) |
| | oddalo głos na CDU/CSU (870 tys.) |
| | oddalo głos na Związek 90/Zielonych (860 tys.) |
| | oddalo głos na FDP (520 tys.) |

Źródło: Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009, www.kas.pl (stan listopad 2009).

³¹ *Główne wnioski wynikające z wyborów do Bundestagu 2009*, Foundation for European Studies, s. 1.

Rozkład oddawanych przez wyborców głosów na poszczególne ugrupowania wskazuje, że niekwestionowanym zwycięzcą zostały mniejsze ugrupowania (FDP, Związek 90/Zieloni oraz Lewica). Każde z nich odnotowało w porównaniu z 2005 r. nie tylko wzrost poparcia (odpowiednio o 4,4%, 2,6% oraz 3,2%), ale i osiągnęło swoje największe zwycięstwo w historii wyborów RFN. Ugrupowania mniejsze przejęły głosy wyborców zniechęconych polityką i działalnością SPD oraz od CDU. Dalsze umacnianie się małych partii, zdaniem ekspertów z Ośrodka Studiów Wschodnich, skutecznie uniemożliwi powstawanie koalicji dwupartyjnych (takich jak w latach 1966–1969 czy też 2005–2009³²).

Równie interesująca, jak analiza przyczyn niskiego poparcia dla socjaldemokracji, jest próba wytłumaczenia powodów ogromnego sukcesu liberałów. FDP – w porównaniu z 2005 r. – zyskała prawie 2 mln nowych wyborców, a osiągając 14,6% głosów stała się trzecią co do wielkości frakcją w Bundestagu. Liberałowie pod silnym przywództwem Guido Westerwelle w ciągu ostatnich 4 lat rządów wielkiej koalicji zyskali zaufanie wyborców jako wierna swoim priorytetom partia opozycyjna, kompetentna w kwestiach ekonomicznych, przygotowana do walki z konsekwencjami kryzysu gospodarczego. Wiarygodność FDP w oczach wyborców została także wzmocniona wraz z podjętą decyzją liberałów o nie tworzeniu w 2005 r. na szczęblu federalnym koalicji z SPD i Zielonymi.

Kolejna istotna zmiana, jaką przyniosły ostatnie federalne wybory, dotyczy postrzegania Partii Lewicy przez niemiecki elektorat. Wcześniej to ugrupowanie, z uwagi na zdobywane wysokie poparcie jedynie we wschodnich landach, było traktowane jako partia regionalna. Rezultat wyborów do Bundestagu, jak i wyborów do krajowych Landtagów w 2009 r., najlepiej świadczy, że die Linke stała się partią wybieraną zarówno przez Ossis jak i Wesis, mimo iż nadal widoczne są spore różnice w preferencjach elektoratu. Podczas gdy na wschodzie Niemiec Partia Lewicy zdobyła 28,5%, znacznie wyprzedzając SPD (odnotowała poparcie wysokości 17,9%), to na zachodzie osiągnęła jedynie 8,3%, zaliczając się tym samym do partii małych³³. Wpływ na wzrost notowań Lewicy ma bez wątpienia Oskar Lafontaine – charyzmatyczny polityk z Zachodu stojący na czele ugrupowania wraz z Lotharem Biskym.

³² BEST OSW numer 33(108) z 30 września 2009, Bałkany i Europa Środkowa, www.osw.org.pl (stan listopad 2009).

³³ *Analiza wyborów do Niemieckiego Bundestagu w 2009*, www.kas.pl (stan listopad 2009).

Nowy rząd i układ sił w Bundestagu

Zaledwie 4 tygodnie po wyborach federalnych kanclerz Angela Merkel przedstawiła skład nowego rządu koalicyjnego, w którym chadecja objęła oprócz urzędu kanclerza 10 stanowisk ministerialnych (7 dla CDU a 3 dla CSU), 5 resortów przyznano FDP. W dniu 28 października 2009 r. Angela Merkel została ponownie wybrana przez Bundestag na szefa niemieckiego rządu większością 323 głosów z 612 oddanych (285 deputowanych głosowało na nie, 4 wstrzymało się od podjęcia decyzji, a 10 nie było obecnych).

Tabela 5. Skład personalny gabinetu kanclerz Angeli Merkel po wyborach z 27.09.2009 r. (stan luty 2010)

| | | |
|---|--|------------|
| Kanclerz | Angela Merkel | CDU |
| Minister urzędu kanclerza | Ronald Pofalla | CDU |
| Minister Spraw Zagranicznych/ Wicekanclerz | Guido Westerwelle | FDP |
| Minister Obrony Narodowej | Karl- Theodor zu Guttenberg | CSU |
| Minister Spraw Wewnętrznych | Thomas de Maiziére | CDU |
| Minister Finansów | Wolfgang Schäuble | CDU |
| Minister Gospodarki | Rainer Brüderle | FDP |
| Minister Pracy | Franz Josef Jung (do 27.11.2009) Ursula von der Leyen (od 30.11.2009) | CDU CDU |
| Minister Sprawiedliwości | Sabine Leutheusser -Schnarrenberger | FDP |
| Minister ds. Rodziny | Ursula von der Leyen (do 27.11.2009) Kristina Köhler (od 30.11.2009) | CDU CDU |
| Minister Zdrowia | Philipp Rösler | FDP |
| Minister Środowiska | Norbert Röttgen | CDU |
| Minister Nauki i Oświaty | Annete Schavan | CDU |
| Minister Transportu | Peter Ramsauer | CSU |
| Minster Rolnictwa | Ilse Aigner | CSU |
| Minister ds. Rozwoju | Dirk Niebel | FDP |

Źródło: Nowy rząd i nowa umowa koalicyjna w Niemczech, www.kas.de/proj/ho/me/pub/48/8/year-2009/dokumnt_id-17918/index.html

Obie partie chadeckie wraz z liberałami (FDP zdobyła 93 miejsca) dysponują 332 mandatami z 622, tworząc stabilną większość w Bundestagu³⁴. Trzem pozostałym ugrupowaniom przypadło łącznie 299 miejsc w Parlamencie Związkowym. Najsilniejszą partią opozycji została socjaldemokracja, która ma 146 mandatów, następna jest Partia Lewicy z liczbą 76 deputowanych oraz Związek 90/Zieloni z 68 miejscami w Bundestagu. Nowy rząd musi się liczyć z istnieniem silnej lewicowej opozycji, która może zjednoczyć się w krytyce działań chadecko-liberalnej koalicji. Doświadczenie harmonijnej współpracy na ławach opozycji ugrupowań SPD-die Linke i Związku 90/Zielonych może przełamać silny opór socjaldemokracji przed koalicją ze skrajną lewicą na szczeblu federalnym.

Zakończenie

Niemiecka scena polityczna ulega stałej przebudowie. Odplyw elektoratu od CDU/CSU i SPD jest postępującym zjawiskiem. Obie masowe partie od 1998 r. potraciły część swoich wyborców. CDU odnotowała od tego czasu stratę 2 mln głosów, a SPD przeszło 10 mln wyborców. Wybory do Bundestagu z 27 września 2009 r. to przede wszystkim historyczna porażka niemieckiej socjaldemokracji, spowodowana m.in. słabością programową oraz pluralizmem w obozie lewicy i alternatywą w postaci coraz silniejszej i wyrazistej programowo Partii Lewicy.

System dwupartyjny został definitywnie zastąpiony systemem 5 partyjnym, tworzonym przez 2 większe ugrupowania i 3 mniejsze partie. Erozja partii ludowych oraz równoczesne wzmocnienie mniejszych ugrupowań może w przyszłości determinować przetargi koalicyjne na szczeblu federalnym. Coraz bardziej prawdopodobna stanie się konieczność tworzenia trójpartyjnego rządu, celem zagwarantowania odpowiedniej większości w Bundestagu. Trójpartyjne koalicje oparte na szerokim konsensusie i ustępstwach programowych doprowadziłyby do zmiany niemieckiego parlamentaryzmu³⁵.

Widoczną tendencją potwierdzoną w ostatnich wyborach do Bundestagu jest stopniowe zacieranie różnic między Wschodem a Zachodem, o czym świadczy wzrost poparcia dla FDP we wschodnich landach, a także sukcesy wyborcze Partii Lewicy na wschodzie Niemiec.

³⁴ Dla porównania w Bundestagu XVI kadencji (2005–2009) liczącym 610 deputowanych Wielka Koalicja posiadała 445 głosów a opozycja miała zaledwie 165 mandatów.

³⁵ *Wybory do Bundestagu XVII kadencji 27.09.2009. Prognoza*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 18, s. 8.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia ewolucję federalnego systemu partyjnego RFN. Analiza obejmuje procesy zachodzące na niemieckiej scenie politycznej od 1949 r., ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie nastąpiły po wyborach do Bundestagu XVII kadencji w dniu 27 września 2009 r. Autorka podejmuje próbę wskazania przyczyn erozji starego systemu partyjnego wraz z oceną kierunku dalszych przekształceń.

Widoczne tendencje to spadek znaczenia wielkich partii ogólnokrajowych, które utraciły poparcie elektoratu kosztem partii mniejszych. Najlepsze rezultaty wyborcze w swojej historii odnotowali Liberalowie (FDP) i Partia Zielonych. Dotkliwej porażce socjaldemokracji towarzyszyło równoczesne wzmocnienie nowej Partii Lewicy. W wyniku wyborów do władzy po 11 latach powrócili liberałowie tworząc koalicję z chadekami. Silna lewicowa opozycja sprawować będzie rzeczywistą kontrolę nad działaniami rządu.

Justyna Miecznikowska

ELECTIONS TO BUNDESTAG OF 2009 – ANALYSIS OF CHANGES IN FEDERAL PARTY SYSTEM OF GERMANY

The article describes the evolution of federal party system of Germany. Analysis includes processes taking place on German political scene since 1949, with a special regard giving to changes that occurred after the elections to Bundestag of XVII term of office on 27 September 2009. The author makes an effort to indicate to causes of erosion of the old party system, together with evaluation of future direction of its transformations.

What we can observe are the visible tendencies towards decline of meaning of great nationwide parties at the smaller parties electorates expense. The Liberals (FDP) and the Green Party noted the best electoral results in their histories. The severe defeat of social democratic party was simultaneously accompanied by the strengthening of a new Left Party. The Liberals in coalition with the Christian Party returned to power after 11 years. A strong leftist opposition will hold real control over government's activities.