



Głosowanie korespondencyjne – wzory i ostrzeżenia z Bawarii

Jarosław Flis, Kamil Marcinkiewicz

Przedstawiana analiza obejmuje trzy tematy – zmiany tempa wzrostu liczby chorych w Bawarii, stronę organizacyjną wyborów lokalnych przeprowadzonych w tym landzie oraz zmiany sytuacji politycznej związane z epidemią. Przygotowana jest w odpowiedzi na szczególne zainteresowanie tematem, wynikające z bawarskich odwołań w debacie nad terminem wyborów prezydenckich w Polsce w 2020 roku. Płynie z niej kilka wniosków.

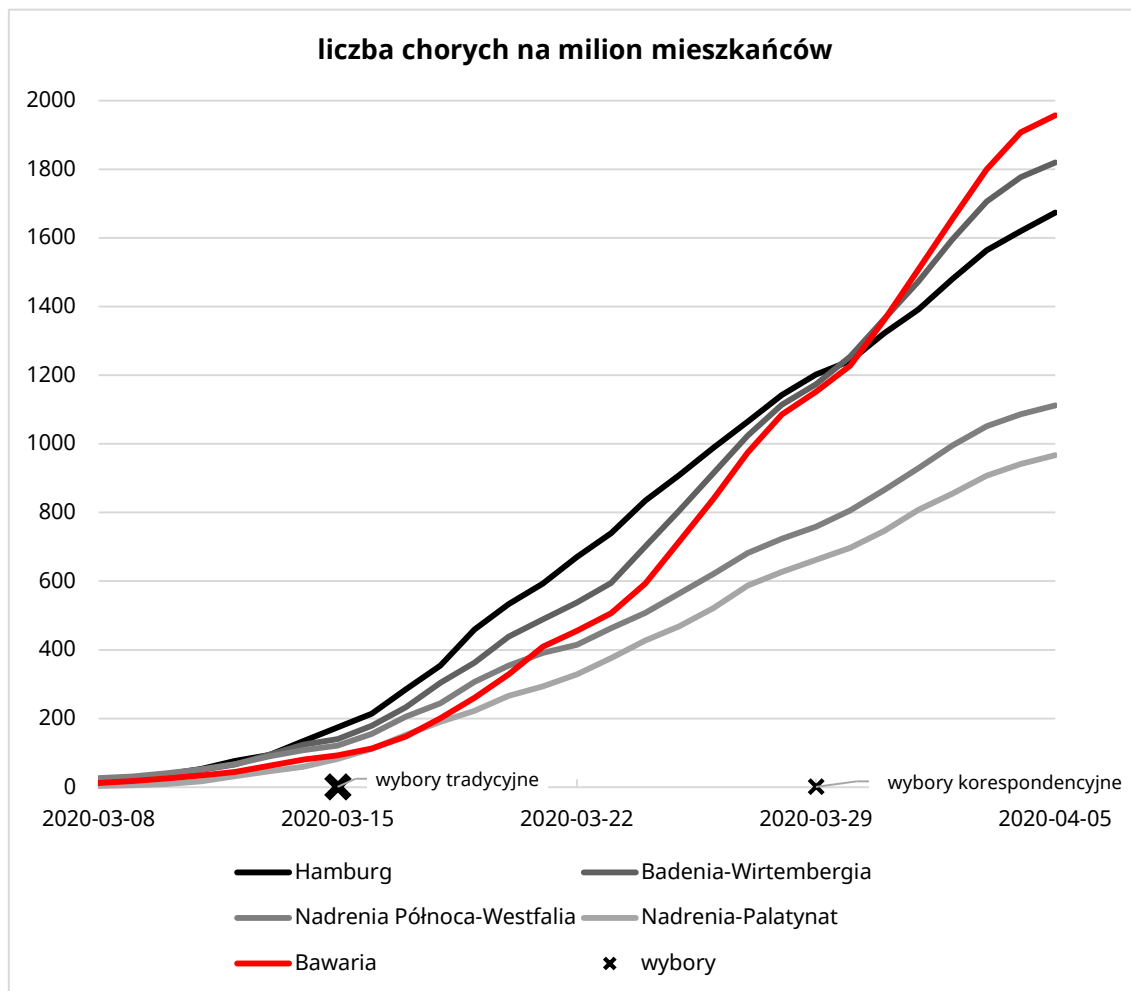
Po pierwsze, istnieją coraz mocniejsze przesłanki do twierdzenia, że przeprowadzenie powszechnego głosowania w czasach pandemii wiąże się z ryzykiem wzrostu tempa zachorowań. Po drugie – organizacja głosowania wyłącznie drogą korespondencyjną była w Bawarii możliwa, ponieważ procedura masowego rozsyłania przesyłek wyborczych była wcześniej praktykowana, podobnie jak masowe głosowanie korespondencyjne, zaś druga tura nie dotyczyła całego landu. Pomimo tych doświadczeń samo przedsięwzięcie było wielkim wyzwaniem logistycznym. Po trzecie – to, jak wydarzenia te są oceniane przez niemiecką opinię publiczną, ma silny związek z wieloma niuansami bieżącej sytuacji politycznej kraju. Należy ponadto podkreślić, że ustawa, na podstawie której przeprowadzono drugą turę bawarskich wyborów komunalnych, uchwalona została w atmosferze ponadpartyjnej zgody, która stała się możliwa dzięki zaakceptowaniu przez koalicję rządzącą szeregu poprawek zaproponowanych przez opozycję. Z wszystkich tych powodów powoływanie się na bawarskie doświadczenia celem uzasadnienia radykalnych zmian polskiego kodeksu wyborczego niesie ryzyko nadużyć i wyciągania nieuprawnionych wniosków.

Znaczenie bawarskich wyborów dla tempa zachorowań

Pierwsza tura bawarskich wyborów została przeprowadzona, gdy poziom zachorowań wywołanych przez koronawirusa był jeszcze niski. Bawaria znajdowała się pod względem liczby zachorowań na

milion mieszkańców na czwartym miejscu, jeśli porównać ją z innymi niemieckimi landami. Wyższe wskaźniki miał Hamburg, Badenia-Wirtembergia i Nadrenia Północna-Westfalia, a nieznacznie niższy poziom zachorowań Nadrenia-Palatynat. W kolejnych tygodniach po wyborach sytuacja zaczęła ulegać zmianie. Pokazuje ją wykres.

Rys. 1. Porównanie liczby chorych na 1 mln mieszkańców w wybranych landach w dniach 8 marca–3 kwietnia. Na podstawie danych Instytutu Roberta Kocha



Wszystko wskazuje na to, że w Bawarii nastąpił wyjątkowy, w porównaniu z innymi landami, wzrost liczby zachorowań. To bawarskie odstępstwo od normy rozpoczyna się w tygodniu następującym po wyborach 15 marca. W kolejnych dwóch tygodniach wzrost liczby zachorowań wyraźnie przyspiesza. Od 1 kwietnia Bawaria ma największą ze wszystkich landów skumulowaną liczbę przypadków na milion mieszkańców. Wyprzedziła Hamburg, gdzie w dniu wyborów liczba zachorowań była prawie dwukrotnie wyższa, a także Badenię-Wirtembergię, która jest szczególnie dotknięta przez kryzys w związku z sąsiedztwem francuskiej Alzacji-Lotaryngii i Luksemburga.

Kwestia ewentualnego związku pomiędzy nadzwyczaj szybkim wzrostem liczby zakażeń koronawirusem w Bawarii i przeprowadzonymi 15 marca wyborami komunalnymi nie była dotychczas dyskutowana w niemieckich mediach. Jednak pokazane na wykresie zjawisko trudno uznać za zachętę do przeprowadzenia wyborów w Polsce 10 maja.

Organizacja wyborów lokalnych w Bawarii

Wybory lokalne w Bawarii zaplanowano na 15 marca. W związku z rozwojem epidemii 10 marca wprowadzono w tym landzie pierwsze obostrzenia (m.in. zakaz zgromadzeń ponad 1000 osób), a dwa dni przed wyborami ogłoszono zamknięcie szkół. Mimo wszystko pierwsza tura odbyła się zgodnie ze standardową procedurą. W momencie, kiedy stało się jasne, jaka jest skala zagrożenia, władze bawarskie zdecydowały się na przeprowadzenie drugiej tury wyborów burmistrzów i starostów korespondencyjnie. Decyzję taką podjął minister spraw wewnętrznych landu, choć nie leżała ona w jego kompetencjach i rodziła wątpliwości co do jej konstytucyjności¹. A Landtag niejako ją zatwierdził, modyfikując odpowiednie przepisy tuż przed samymi wyborami².

Zmiana wyborów na całkowicie korespondencyjne była od strony organizacyjnej ułatwiona przez trzy czynniki – zastane procedury, sprawdzoną infrastrukturę oraz ograniczoną skalę przedsięwzięcia. Głosowanie korespondencyjne jest od lat dostępne w Niemczech jako opcja dla wszystkich wyborców. Różnica polega na tym, że standardowo wyborca musi złożyć w gminie wniosek o głosowanie korespondencyjne (niezbędny pakiet dostaje pocztą w identyczny sposób, jak dotąd w Polsce), a tym razem podjęto decyzję, że taki pakiet otrzymają wszyscy. Głosowanie korespondencyjne stale zyskuje w Niemczech na popularności. W niektórych bawarskich gminach już w pierwszej turze udział głosów korespondencyjnych sięgał 70 proc.³

Jeśli chodzi o powszechnie rozsyłane pakiety wyborcze, to logistyka tego procesu oparta była na doświadczeniach przedsięwzięcia o identycznej procedurze – w Niemczech standardowo przed każdymi wyborami wysyłane są do wszystkich wyborców listy z wzorem karty do głosowania i listą kandydatów. Poczta realizuje więc takie przedsięwzięcie raz na rok–dwa (wybory federalne, landowe i komunalne odbywają się w różnych terminach). Taka sama akcja poprzedziła pierwszą turę bawarskich wyborów, czyli procedura została przećwiczona zupełnie niedawno.

Istotniejszym problemem okazało się przeliczenie tak oddanych głosów. Kłopoty na tym polu pojawiły się już w pierwszej turze, gdy z prac w komisjach zrezygnowało 1000 osób⁴. W halach targowych w Monachium głosy oddane korespondencyjnie przeliczało około 5000 członków komisji. Na potrzeby drugiej tury konieczne było zorganizowanie odpowiednio dużych pomieszczeń. Komisje do przeliczania głosów składały się z 5 do 7 osób i często w salach gimnastycznych, aby ograniczyć ryzyko zarażenia. Przyjęto zasadę, że w jednym pomieszczeniu powinna przebywać tylko jedna komisja. Tylko w przypadku dużych hal sportowych pozwalano na jednoczesną pracę więcej niż jednej komisji.

To wszystko działo się w sytuacji, gdy druga tura dotyczyła jedynie 16 z 25 powiatów grodzkich (kreisfreie Städte) i 18 z 71 powiatów ziemskich (Landkreise). W drugiej turze głosowało, oprócz wspomnianych powiatów grodzkich i ziemskich, także około 700 spośród 2000 bawarskich gmin.

Porównując zatem wyjątkowe bawarskie wybory z nadchodzącymi polskimi wyborami prezydenckimi, konieczne jest dostrzeżenie istotnych różnic. Inne były doświadczenia – zarówno co do samego głosowania, jak i rozsyłania korespondencji związanej z wyborami. Inna była skala podejmowanego wyzwania.

1 <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-bayern-kommunalwahl-stichwahl-anordnung-briefwahl-rechtswidrig/>.

2 http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Folgedrucksachen/0000005500/0000005503.pdf.

3 <https://jetzt-pr.blogspot.com/2020/03/presseinfo-e-government-nutzung-in.html>.

4 <https://www.br.de/nachrichten/bayern/kommunalwahl-muenchen-lehrer-als-wahlhelfer-zwangsverpflichtet,RtF6pR3>.

Wpływ epidemii na niemiecką politykę

Markus Söder, premier Bawarii z ramienia CSU jest tymczasem fetowany w środowiskach konserwatywnych ze względu na wprowadzenie wcześniej i bardziej radykalnych obostrzeń w związku z koronawirusem niż inne landy czy też rząd federalny. Söder jest w tej kwestii „jastrzębiem”, co podobno podczas telekonferencji premierów szesnastu landów z Angelą Merkel 22 marca doprowadziło do spięcia z premierem Północnej Nadrenii-Westfalii, Arminem Laschetem⁵. Södera pochwalił między innymi wpływowy konserwatywny komentator FAZ Jasper von Altenbockum, który jednocześnie skrytykował Merkel za zbyt łagodne podejście do kwestii koronawirusa w pierwszym tygodniu kryzysu⁶.

Sprawa jest o tyle politycznie ciekawa, że Laschet jako reprezentant liberalnego skrzydła CDU jest preferowanym przez Merkel następcą obecnej przewodniczącej partii, Annegret Kramp-Karrenbauer, która po porażce CDU w wyborach w Hamburgu 23 lutego zapowiedziała swoją dymisję. Podobnie jak Laschet krytyczny stosunek do premiera Bawarii mają też premierzy landów z ramienia SPD, na przykład Stephan Weil z Dolnej Saksonii, co Söderowi, jako przedstawicielowi prawego skrzydła chadecji, jest bardzo na rękę. Oczywiście jako Bawarczyk nie może zostać szefem CDU (ponieważ przewodzi siostrzanej CSU), ale może zostać kandydatem chadecji na kanclerza, podobnie jak Edmund Stoiber w 2002 roku i Franz Josef Strauß w roku 1980. Korzystne dla Södera jest także to, że Friedrich Merz, główny rywal Lascheta w walce o szefowanie CDU i przedstawiciel prawego skrzydła, był chory na COVID-19 i dopiero 4 kwietnia powrócił do działalności publicznej.

Pomijając aspekt wewnętrznej rywalizacji o przywództwo chadecji, trudno dopatrzeć się w kontekście niemieckim czy też konkretnie bawarskim prób upolitycznienia epidemii. Zmiana przepisów dotyczących drugiej tury wyborów komunalnych została przeprowadzona w atmosferze ponadpartyjnej zgody. Przepisy zostały wypracowane wspólnie przez rząd i opozycję. Uzyskały poparcie wszystkich partii zasiadających w Landtagu od Zielonych, socjaldemokratów (SPD), liberałów (FDP), poprzez rządzącą centroprawicową koalicję CSU z partią „bezpartyjnych samorządowców” FW aż po populistyczną Alternatywę dla Niemiec (AfD)⁷. Poseł opozycyjnej SPD, Horst Arnold, pochwalił rząd za wprowadzenie do ustawy ważnych poprawek, których domagała się opozycja. Na wniosek posłów opozycyjnych koalicja zgodziła się między innymi na to, aby Landtag, a nie rząd, miał prawo w każdym momencie zawiesić funkcjonowanie stanu zagrożenia epidemiologicznego (Gesundheitsnotstand), a wprowadzone zmiany obowiązywały jedynie do końca bieżącego roku. Przedstawiciel FDP określił moment uchwalenia ustawy jako chwilę chwały bawarskiego parlamentaryzmu, a reprezentant postrzeganej jako antysystemowa AfD zwrócił uwagę na solidarne współdziałanie wszystkich klubów parlamentarnych.

5 <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-telefonkonferenz-merkel-soeder-laschet-1.4853990>.

6 <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ausgangsbeschraenkungen-es-geht-nur-mit-dem-hammer-16688646.html?premium>.

7 <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/aus-dem-plenum/landtag-beschliesst-bayerisches-infektionsschutzgesetz/>.

Jarosław Flis – socjolog, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Kamil Marcinkiewicz – politolog, dr hab., pracownik naukowy Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Hamburgskiego. Prowadzi zajęcia z zakresu metod badawczych i zachowań wyborczych. Jego prace ukazały się m.in. na łamach „Electoral Studies”, „Political Behavior” i „Party Politics”.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-15-7