

Staten en kiesstelsels

Duitsland

De Bondsrepubliek Duitsland is, evenals België, een federale staat. Maar tussen beide federaties bestaan grote verschillen. Voor de verkiezing van het parlement hebben de Duitsers twee stemmen: één voor een persoon in een kiesdistrict en één voor een partijlijst van de deelstaat waarin hij woont.

1. De structuur

De Bondsrepubliek Duitsland is een federale staat. De Duitse federatie, de *Bund*, bestaat uit zestien deelstaten, de zogeheten *Länder*. Omdat een federatie de macht in handen van de centrale overheid beperkt, is een dergelijke staatsvorm uitermate geschikt voor Duitsland, want in de loop der Duitse geschiedenis zijn grote regionale en culturele verschillen tot uitdrukking gekomen.

De zestien Duitse deelstaten	
Baden-Württemberg	Niedersachsen
Bayern	Nordrhein-Westfalen
Berlin	Rheinland-Pfalz
Brandenburg	Saarland
Bremen	Sachsen
Hamburg	Sachsen-Anhalt
Hessen	Schleswig-Holstein
Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen

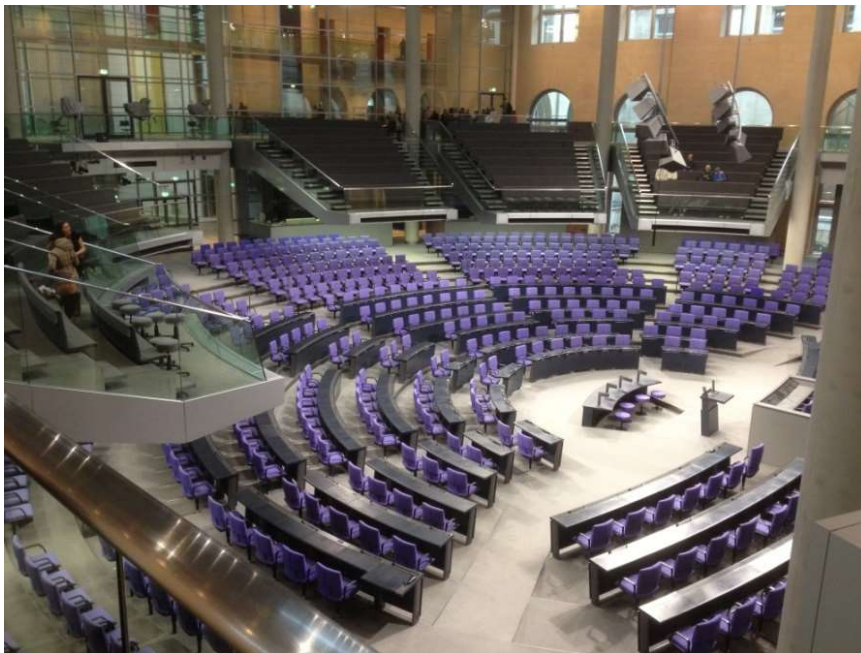
Federatie en deelstaten hebben allemaal hun eigen constituties, parlementen en regeringen. Drie deelstaten, te weten Bremen, Hamburg en de hoofdstad Berlijn, worden dikwijls als stadstaten aangeduid. Het verschil tussen de stadstaten en de overige dertien deelstaten zit hem niet alleen in de oppervlakte, maar ook in de competenties. De stadstaten hebben namelijk ook taken die in de andere deelstaten door lagere overheden worden vervuld. Volgens artikel 31 van de grondwet gaan federale wetten voor deelstaatwetten (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), maar deze bepaling is slechts van toepassing op wetgeving waarvoor alleen de federatie bevoegd is of op wetten waarvoor federatie en deelstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn.

Het artikel heeft geen geldingskracht als het gaat om wetgeving waarvoor uitsluitend de deelstaten verantwoordelijk zijn, zoals culturele aangelegenheden, onderwijs en gemeentelijke zaken.

Op 31 december 2018 telde Duitsland 83.019.200 inwoners, van wie er 72.900.000 de Duitse nationaliteit hadden. Met 17.932.700 inwoners vormt Noordrijn-Westfalen de bevolkingsrijkste deelstaat, terwijl Bremen met 683.000 inwoners de kleinste deelstaat is. De verschillen in inwonertal van de deelstaten zijn van invloed op de samenstelling van een aantal federale organen.

2. De organen

Het belangrijkste wetgevende orgaan op federaal niveau is de Bondsdag (*Bundestag*). In principe telt hij 598 zetels, die op grond van het aantal inwoners over de zestien deelstaten worden verdeeld. De Bondsdag wordt eens in de vier jaar rechtstreeks door de Duitse bevolking gekozen.



De Bundestag (foto: Harm Ramkema).

Het tweede wetgevende orgaan vormt de Bondsraad (*Bundesrat*), het gemeenschappelijke orgaan van de deelstaten op federaal niveau, dat de belangen van de deelstaten moet behartigen. Via de Bondsraad kunnen de deelstaten niet alleen meebeslissen over de federale wetgeving, maar ook over het bestuur van de federatie (waarvoor de deelstaten namelijk primair verantwoordelijk zijn). De Bondsraad telt 69 leden en wordt gevormd door de premiers en een aantal ministers van de zestien deelstaten. Het aantal leden per deelstaat is afhankelijk van het aantal inwoners en loopt uiteen van drie tot zes. De vertegenwoordigers van een deelstaat moeten hun stem eensgezind uitbrengen – zij kunnen dus niet verdeeld stemmen. De

partijpolitieke samenstelling van de Bondsraad wordt bepaald door de verkiezingsuitslagen en de daarop gebaseerde regeringscoalities in de deelstaten.

De regering bestaat uit de bondskanselier en de ministers. Zij zijn tevens lid van de Bondsdag. Het staatshoofd, de president, heeft vooral representatieve functies. Hij kan geen politieke besluiten nemen. De president wordt voor de duur van vijf jaar gekozen door de zogeheten Bondsvergadering, die speciaal voor de presidentsverkiezingen wordt samengesteld. Zij bestaat uit alle leden van de Bondsdag en een zelfde hoeveelheid leden die door (en grotendeels uit) de deelstaatparlementen volgens het principe van evenredige vertegenwoordiging worden gekozen.

Alle zestien deelstaten hebben hun eigen parlementen, regeringen en regeringsleiders, zij het dat de drie stadstaten andere benamingen gebruiken. In de gewone deelstaten heten de parlementen Landdag (*Landtag*), maar in Berlijn bijvoorbeeld wordt het parlement Huis van Afgevaardigden genoemd. Het aantal zetels in de deelstaatparlementen loopt uiteen doordat de aantallen inwoners sterk verschillen. De deelstaatparlementen kunnen zichzelf ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven.

Het lokale bestuursniveau wordt in dertien deelstaten gevormd door de districten (*Kreise of Landkreise*), gemeenten en steden. Door de historische tradities bestaat er geen uniforme regeling van het lokale bestuur in de Duitse deelstaten. In totaal telt Duitsland momenteel 294 districten (in 13 deelstaten), die op hun beurt zijn onderverdeeld in gemeenten. Bijna alle grote steden in Duitsland vallen niet onder de districten, maar direct onder de deelstaat (zij worden *kreisfreie* steden genoemd - tezamen met de drie stadstaten zijn er 107). Er zijn 11.054 gemeenten. De competenties van deze bestuurslagen lopen nogal uiteen. Districten, gemeenten en steden hebben hun eigen vertegenwoordigende organen, die tussen de acht en tachtig leden tellen. De zittingsduur van de lokale organen bedraagt vijf jaar (in Beieren zes jaar). De uitvoerende macht ligt in handen van een rechtstreeks door de bevolking of door de districtsraad gekozen districtsvoorzitter dan wel een gekozen burgemeester en de wethouders. De burgemeesters en districtsvoorzitters zijn stemgerechtigd voorzitter van de lokale vertegenwoordigende organen, geven leiding aan het ambtelijk apparaat en vertegenwoordigen gemeente, district of stad naar buiten toe. Zij hebben dus betrekkelijk veel macht en invloed, maar de formele besluitvorming in stad, gemeente of district blijft in handen van de raden van volksvertegenwoordigers. Een burgemeester of districtsvoorzitter blijft vijf tot acht jaar in functie (dat verschilt per deelstaat).

In de stadstaten Bremen, Hamburg en Berlijn en in andere grote steden (bijvoorbeeld München) bestaat eveneens een lager gelegen bestuursniveau: zij zijn onderverdeeld in stedelijke districten, met districtsbesturen (met een burgemeester of districtsvoorzitter) en gekozen districtsvergaderingen, die tegelijk met de deelstaatverkiezingen dan wel gemeenteraadsverkiezingen worden gekozen.

3. De verkiezingen

De Bondsdag, waarvoor in principe elke vier jaar verkiezingen plaatsvinden, wordt samengesteld op grond van een systeem van wat de Duitsers zelf 'personalisierte Verhältniswahl' noemen, een op personen gericht stelsel van evenredige vertegenwoordiging (in het Engels: *additional member system*, AMS). Ook spreekt men van een gemengd kiesstelsel. De Duitse kiezer kan twee stemmen uitbrengen. De helft van de leden van de Bondsdag (299 van de 598) wordt met behulp van de zogeheten *Erststimme* (eerste stem) in evenzoveel kiesdistricten met meerderheid van stemmen gekozen. Deze 299 kiesdistricten zijn op grond van inwoneraantallen over de zestien deelstaten verdeeld. Bij de verkiezingen van 2017 had Saarland slechts vier kiesdistricten, terwijl Noordrijn-Westfalen er 64 telde. Een kiesdistrict telt gemiddeld ruim 250.000 inwoners (met de Duitse nationaliteit). De kandidaten die door middel van een eerste stem zijn gekozen, krijgen altijd een zetel. De andere helft van de zetels in de Bondsdag wordt gekozen via partijlijsten, en wel met de *Zweitstimme* (tweede stem). Deze partijlijsten worden per deelstaat opgesteld en de verdeling van het aantal zetels per partij over de deelstaten hangt af van de hoeveelheid stemmen die een partij in de deelstaten heeft gekregen. Het is niet mogelijk om voorkeurstemmen op kandidaten op deze lijsten uit te brengen - het zijn dus gesloten lijsten.

Bepalend voor het totale aantal zetels dat partijen in de Bondsdag krijgen is de tweede stem, de stem dus die op partijlijsten wordt uitgebracht. Indien echter een partij met behulp van de eerste stem in een deelstaat bijvoorbeeld twintig afgevaardigden krijgt, terwijl deze partij op grond van het aantal stemmen op partijlijsten slechts recht heeft op achttien zetels, mogen deze twee personen toch in de Bondsdag zitting nemen. Dit noemen we de *Überhangmandate*, ofwel overschotzetels. Deze overschotzetels worden weer gecompenseerd via *Ausgleichsmandate*, zodat de resultaten van de tweede stem toch de partijpolitieke samenstelling van de Bondsdag blijven bepalen. Dit gebeurt via een zeer ingewikkelde rekenmethode. Na de verkiezingen van 2017 telt de Bondsdag daardoor niet 598, maar 709 zetels.

Een belangrijke beperking van het principe van evenredige vertegenwoordiging vormt de kiesdrempel van 5 procent: alleen partijen die *bundesweit* (dus in geheel Duitsland) meer dan 5 procent van de stemmen hebben gekregen, worden in de Bondsdag vertegenwoordigd. De kiesdrempel moet voorkomen dat splinterpartijen in de Bondsdag zitting nemen. Deze regeling kent echter weer een ontsnappingsclausule: indien een partij door middel van de eerste stem drie of meer kiesdistricten (van de 299) heeft veroverd, mag zij meedoen bij de verdeling van de zetels op grond van de tweede stem. Met andere woorden: dan geldt de kiesdrempel van 5 procent niet.

Omdat de Duitse kiezer twee stemmen heeft, wordt het Duitse kiesstelsel dikwijls opgevat als een gemengd stelsel: een combinatie van een meerderheidsstelsel en een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dit wordt door vooraanstaande Duitse politicologen bestreden: de tweede stem bepaalt immers het aantal zetels in de

Bonndsdag, en daardoor heeft Duitsland in hun ogen enkel en alleen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zij het dat deze Duitse variant sterker op personen is georiënteerd dan het stelsel zoals we dat in Nederland kennen. Het doel van de eerste stem is het versterken van de band tussen kiezer en gekozene, maar onderzoek heeft uitgewezen dat ook met de eerste stem vaker op partijen dan op personen wordt gestemd.

De verkiezingen voor de Bonndsdag laten de volgende opkomstcijfers zien:

2017	71,5
2013	71,5
2009	70,8

Voor de verkiezingen voor de deelstaatparlementen bestaan allerlei verschillende regelingen – hier gaan we alleen in op enkele hoofdlijnen. In veertien van de zestien deelstaten gaat het om stelsels van ‘personalisierte Verhältniswahl’, waarbij de kiezers twee stemmen hebben (zoals in het geval van de Bonndsdag). In Baden-Württemberg en Hamburg heeft de kiezer echter één stem respectievelijk zes stemmen, die op een ingewikkelde manier bepalen wie er in het deelstaatparlement komen. Evenals bij de Bonndsdagverkiezingen kan er sprake zijn van overschotzetels, maar die worden dan weer gecompenseerd door zogeheten *Ausgleichsmandate*, om zo veel mogelijk recht te doen aan het beginsel van evenredigheid.

In de deelstaten Bremen en Saarland bestaat geen ‘personalisierte Verhältniswahl’, maar een stelsel van ‘gewone’ evenredige vertegenwoordiging. Beide deelstaten zijn wel opgedeeld in kiesdistricten, die per district meerdere afgevaardigden naar het deelstaatparlement sturen. De kiezers van Bremen en Saarland kunnen hiervoor één stem uitbrengen.

Bij alle zestien deelstaatverkiezingen geldt een kiesdrempel van 5 procent, maar in een aantal deelstaten kunnen partijen in het parlement komen als ze via de eerste stem enkele kiesdistricten hebben veroverd. De zittingsduur van de deelstaatparlementen is vier (Bremen en Hamburg) of vijf jaar. De opkomst bij deelstaatverkiezingen is lager dan die bij de Bonndsdagverkiezingen: gemiddeld tussen de 65 en 70 procent.

Op lokaal niveau vinden verkiezingen plaats voor vertegenwoordigende lichamen van districten (*Kreise* of *Landkreise*), gemeenten, steden of districten binnen steden. Het gehanteerde kiesstelsel wordt per deelstaat vastgesteld en hierin bestaan grote verschillen. In Saarland bijvoorbeeld bestaat voor de lokale verkiezingen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met gesloten partijlijsten (en een kiesdrempel van 5 procent). In tien deelstaten vinden deze verkiezingen evenwel op geheel andere wijze plaats. Daar heeft iedere kiezer drie stemmen ofwel net zoveel stemmen als er beschikbare zetels zijn. Hij kan verschillende kandidaten op een lijst meer dan één stem geven. Dat heet *Kumulieren* (uit het Latijn: cumulus = opstapelen). Hij kan zijn stemmen tevens over de kandidaten van verschillende partijen verdelen. Dat noemt

men *Panaschieren* (uit het Frans: panacher = bont maken). In de overige deelstaten gelden voor lokale verkiezingen weer andere regels. De opkomst bij lokale verkiezingen is lager dan bij andere verkiezingen. De burgemeester van een gemeente wordt overigens in geheel Duitsland rechtstreeks door de bevolking gekozen.

4. Het referendum

Op federaal niveau kent Duitsland geen referenda. Dat komt door de slechte ervaringen die Duitsland heeft gehad met directe democratie ten tijde van de Republiek van Weimar (1919-1933). Er is één uitzondering: bij verandering van grenzen tussen de deelstaten dient een referendum plaats te vinden, want de betrokken inwoners van de deelstaten moeten met een dergelijke wijziging instemmen. Daar staat tegenover dat de Duitse deelstaten wel allerlei bepalingen kennen over vormen van directe democratie. Het gaat dan om een drietal zaken, waarvoor de voorwaarden overigens weer per deelstaat verschillen:

- *Volksinitiative*: het verzamelen van handtekeningen, met als doel dat het deelstaatparlement zich met een bepaald onderwerp of wetsontwerp gaat bezighouden. Het parlement blijft evenwel vrij in zijn beslissing.
- *Volksbegehren*: het verzamelen van handtekeningen, met als doel het aannemen, intrekken of veranderen van een wet. Het wetsvoorstel moet in het parlement worden behandeld.
- *Volksentscheid*: een referendum, een bindende stemming, bijvoorbeeld indien het deelstaatparlement een uit een *Volksbegehren* voortkomend voorstel niet overneemt. Ook een deelstaatregering kan een referendum starten indien het parlement een bepaald voorstel heeft afgewezen.

Deze instrumenten kunnen natuurlijk alleen worden toegepast op terreinen waarvoor de deelstaten zelf verantwoordelijk zijn. Ook op gemeentelijk en districtsniveau zijn deze vormen van directe democratie gemeengoed geworden, zij het met strengere voorwaarden waaronder zij kunnen plaatsvinden dan wel geldig zijn.

Bronnen

- H. Pötzsch, *Die deutsche Demokratie*, Bonn 2004, ISBN 3 89331 515 2.
- K.-R. Korte, *Wahlen in Deutschland*, Bonn 2009, ISBN 978-89331-953-4.
- W. Ismayr, 'Das politische System Deutschlands', in: W. Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 2009⁴, ISBN 978 3 531 16200 3.
- *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2006.
- De officiële site www.bundeswahlleiter.de
- Website www.statistik-portal.de