



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bestuurlijke kaart van Duitsland: hoe werkt het Duitse openbaar bestuur en hoe is het ingedeeld? In dit artikel een kijkje in het Duitse bestuurlijke systeem

Roos, A. de

Citation

Roos, A. de. (2009). De bestuurlijke kaart van Duitsland: hoe werkt het Duitse openbaar bestuur en hoe is het ingedeeld? In dit artikel een kijkje in het Duitse bestuurlijke systeem. *Bestuurskundige Berichten*, 24(1), 22-24. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211793>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211793>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De bestuurlijke kaart van Duitsland¹

Hoe werkt het Duitse openbaar bestuur en hoe is het ingedeeld? In dit artikel een kijkje in het Duitse bestuurlijke systeem.

Door Annemieke de Roos

In 1815 verloor Napoleon de slag bij Waterloo, de overwinnaars besloten tijdens het Congres van Wenen dat er een nieuwe machtsverdeling in Europa moest ontstaan. Tijdens dit congres werd de Duitse Bond opgericht, een samenwerkingsverband tussen vier stadsstaten en 37 vorstendommen. Officieel was er inspraak voor alle stadsstaten en vorstendommen maar Pruisen en Oostenrijk hadden verreweg de meeste invloed, van een eenwording in Duitsland was nog geen sprake.

In Parijs ontstond in 1848 een revolutie, het volk eist sociale en politieke hervormingen. Er ontstaan ook revoluties in onder andere Berlijn en Wenen en op 18 mei 1848 komt in de Paulskirche in Frankfurt het eerste parlement bijeen: het Frankfurter parlement. Er word een jaar vergaderd over een nieuwe grondwet maar er is onenigheid over de omvang van de Duitse staat. Uiteindelijk kiest men voor de 'kleindeutsche losung', een staat onder leiding van Pruisen. Aan de Pruisische koning Friedrich Wilhelm IV wordt de keizerstitel aangeboden maar hij weigert. In zijn ogen wordt een koning door God gekozen en niet door het volk als gevolg van een revolutie. Het parlement in Frankfurt wordt ontbonden en men is weer terug bij af, de revolutie heeft geen resultaat opgeleverd.



Onder leiding van de Pruisische minister president Otto van Bismarck ontstond na wederzijdse provocaties in 1866 de Pruisisch-Oostenrijkse oorlog (21 juni - 26 juli 1866), waarbij Pruisen Oostenrijk verslaat. Pruisen werd nu zo machtig dat op 19 juli 1870 Frankrijk Duitsland binnen valt. Na een bloedige slag verslaan de Pruisen het Frans leger en nemen de keizer gevangen. Bismarck had een Duits rijk onder Pruisische leiding voor ogen en hij voltooide zijn wens om één Duits rijk te creëren. De zuidelijke Duitse staten voegen zich toe aan het keizerrijk en in de spiegelzaal van Versailles, nabij Parijs, wordt Wilhelm I als keizer uitgeroepen met Bismarck als rijkskanselier.

Het Duitse keizerrijk met koning Wilhelm I van Pruisen en Bismarck als rijkskanselier was een conservatieve monarchie met Berlijn als hoofdstad. Er ontstond algemeen mannenkiesrecht en het parlement kreeg het recht om wetsvoorstellen af te keuren. De binnenlandse politiek in het Duitse rijk kenmerkte zich door de beperkte bevoegdheden van de Rijksdag (het parlement) en de grote macht van de keizer.

In de twintigste eeuw volgde de eerste en de tweede wereldoorlog. Onder leiding van Hitler ontstond het derde rijk met een nationaal socialistisch programma. Na vijf jaar van oorlog in Europa wordt Duitsland verslagen, het land lag net zoals de rest van Europa in puin. Duitsland was verdeeld in vier zones onder leiding van Amerika, Engeland, Frankrijk en de Sovjet Unie. Vanaf 1948 gingen Amerika, Engeland en Frankrijk op in één zone. Deze drie westelijke bezettingszones begonnen met het maken van een grondwet voor de toekomstige Bondsrepubliek. De communisten in het oosten richtten de DDR op. Tot 1990 leeft Duitsland in grote verdeeldheid, de muur wordt gebouwd en er is sprake van een vluchtelingenstroom van oost naar west Duitsland.

Op 3 oktober 1990 breekt er een nieuwe periode aan voor Duitsland. De val van de muur in 1989 leidde uiteindelijk tot de 'de wiedervereinigung', de eenwording van Duitsland. Het maakt een einde aan ruim veertig jaar durende verdeeldheid. De integratie van oost en west Duitsland bleek moeilijker te zijn dan verwacht, in al die jaren was er een flinke kloof ontstaan tussen beide gebieden

Bestuurlijke niveaus

Sinds 1990 bestaat de Duitse federale staat uit zestien deelstaten, beter bekend als Länder. Door de grote regionale verschillen waar Duitsland mee te maken had na de eenwording is deze staatsvorm, waarbij de macht van de centrale overheid beperkt is zeer geschikt. Iedere deelstaat heeft een eigen regering, constituties en parlementen. Iedere vier á vijf jaar, dat verschilt per deelstaat, wordt de regering en de minister president van iedere deelstaat gekozen. Vergeleken met de Nederlandse provincies hebben de Duitse Länder veel meer macht en bevoegdheden. In artikel 31 van de Duitse grondwet staat dat het Bundesrecht (federale wetten) voor gaat op het Landesrecht (deelstaatswetten). Het federalisme in Duitsland gaat tot ver terug in de middeleeuwen, alleen onder het Hitler regime was er geen sprake van. Het voordeel van dit systeem is dat de macht van zowel de centrale regering als de Landesregierungen (deelstaatregeringen) niet onbeperkt kan vergroten. Een andere voordeel, wat tevens als nadeel gezien kan worden, is dat de Länder relatief zelfstandig zijn en er daardoor culturele verscheidenheid ontstaat tussen de Länder.

Het lokale bestuursniveau in de deelstaten wordt gevormd door districten, gemeenten en steden. De deelstaten zijn onderverdeeld in verschillende districten die ook wel Landkreis of Kreis genoemd worden. Deze districten staan tussen gemeenten en de deelstaten in en zijn onder andere verantwoordelijk voor de politie, bouw- en woningtoezicht en het openbaar vervoer. Iedere vijf jaar wordt het districtsbestuur en de districtscommissaris door de kiesgerechtigden in het district gekozen. De districten werken nauw samen met de gemeenten die onder hun district vallen. Vijf Duitse deelstaten kennen nog een bestuursniveau die tussen de deelstaat aan de ene kant en de districten en gemeenten aan de andere kant in zit. Dit zijn de Regierungsbezirke, zij houden toezicht op de districten en gemeenten. In Duitse gemeenten wordt zowel de gemeenteraad als de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen. Tevens is er sprake van actief kiesrecht voor jongeren vanaf 16 jaar voor regionale verkiezingen.

De Duitse Bond

Het idee van de machtscheiding, de trias politica, is ook in Duitsland terug te vinden.

De wetgevende macht in Duitsland, bestaat uit de Bondsdag en de bondsraad. De parlementariërs in de Bondsdag vertegenwoordigen zes fracties en vergaderen in het rijksdaggebouw in Berlijn. Om de vier jaar worden de leden van de Bondsdag gekozen door de inwoners van Duitsland. De rol van de Bondsdag is te vergelijken met de rol van de tweede kamer in Nederland, de belangrijkste taken zijn het aannemen van wetten,



het controleren van de regering en het kiezen van de bondskanselier en een deel van de rechters van de Bundesverfassungsgericht (de rechterlijke macht).

De Bondspresident, momenteel Horst Köhler, wordt voor een periode van vijf jaar gekozen door de bundesversammlung: de leden van de Bondsdagen hetzelfde aantal afgevaardigden uit de deelstaten. Köhler is het 'staatshoofd' van Duitsland. Hij ondertekent alle nieuwe wetten en mag ze ook weigeren te onder tekenen. Hij heeft daarentegen geen invloed op de regeringsformaties. Zijn taak is voornamelijk representatief, hij vertegenwoordigt Duitsland ook in het buitenland. In tegenstelling tot onze eigen koningin mag hij wel uitspraken doen over het regeringsbeleid, dit valt ook niet onder de ministeriele verantwoordelijkheid.

De bondsraad vertegenwoordigt de deelstaten. Iedere deelstaat zetelt afhankelijk van de grootte met drie tot zes leden in de bondsraad. De verantwoordelijkheden van de bondsraad zijn het goedkeuren van alle wetsvoorstellen die van belang zijn voor de deelstaten en het kiezen van een deel van de rechters. De bondsraad lijkt op de Eerste Kamer in Nederland maar ze zijn eigenlijk niet de vergelijken omdat de Eerste Kamer geen regio's vertegenwoordigt en de bondsraad wel.

De uitvoerende macht in Duitsland bestaat uit de Bondsregering en de bondskanselier.

De huidige bondskanselier is Angela Merkel van de CDU. Ze is de eerste vrouwelijke bondskanselier in de geschiedenis van Duitsland. De bondskanselier wordt na

de verkiezingen voorgedragen door de bondspresident en gekozen door de leden van de Bondsdag. Samen met de ministers, die ze zelf mag voordragen, vormt ze de Bondsregering. De bondskanselier heeft meer macht vergeleken met onze eigen minister president. Dit komt omdat ze de richtlijnenkompetenz zelf uit mag stippelen, dit zijn de hoofdlijnen van het beleid. De bondskanselier kan afgezet worden door een 'constructieve motie van wantrouwen', dit is slechts eenmaal gebeurd in 1982. Toen werd kanselier Helmut Schmidt afgezet en opgevolgd door Helmut Kohl.

De rechtsprekende macht in Duitsland is het Bundesverfassungsgericht, het constitutioneel gerechtshof. Dit orgaan controleert of wetten in overeenstemming zijn met de Duitse grondwet en of ze juist geïnterpreteerd zijn. Het gerechtshof wordt voor de ene helft gekozen door de bondsraad en de andere helft door de Bondsdag. Iedereen in Duitsland kan een beroep doen op het bundesverfassungsgericht, ook individuen. De uitspraak is vervolgens bindend voor alle individuen en staatsorganen in Duitsland.

2009 zal voor Duitsland een belangrijk jaar worden. De Duitse bevolking mag op vijf data voor zestien verkiezingen zijn stem uitbrengen met als hoogtepunt de

bondsdagverkiezingen op 27 september. De Duitse minister van Buitenlandse zaken, Frank-Walter Steinmeier (SPD) presenteert zich als schaduwkanselier en zal het op gaan nemen tegen Angela Merkel (CDU). De verwachting is dat door de huidige politieke crisis de verkiezingen spannend en onvoorspelbaar zullen worden.



Bronnen:

¹ Vrij naar: Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers en M.E. Tuurenhout (red.) (2003), De bestuurlijke kaart van Nederland; Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

- Duitsland.de (2009), Duitsland, geraadpleegd op 9 maart 2009 op <http://www.duits.de>
- Duitslandweb (2009), Naslagwerk, geraadpleegd op 9 maart 2009: <http://www.duitslandweb.nl/naslagwerk/naslagwerk/index.html>
- Euregio (2008), Duitsland: Info Bestuursstructuur en servicegegevens, geraadpleegd op 9 maart 2009: http://www.euregio.nl/cms/publish/content/downloadaddocument.asp?document_id=265
- Instituut voor Publiek en Politiek (2009) Duitsland – Staats en kiesstelsel, geraadpleegd op 9 maart 2008 op: <http://www.publiek-politiek.nl/Info-over-politiek/Europa/Kiesstelsels/Duitsland>
- NRC Next (2009), Duitsland wacht een superverkiezingenjaar: Vrees voor recessie en toenemende werkloosheid versterken de electorale onzekerheid, geraadpleegd op 9 maart 2009: <http://74.125.77.132/search?q=cache:uFmf9XMmA6IJ:www.nrcnext.nl/nieuws/internationaal/article2116441.ece+bondsdagverkiezingen+in+duitsland&hl=nl&ct=clnk&cd=8&gl=nl>

Column

Wir sind die Holländer! Klinkt het vanuit een klein Duits café. Geïrriteerd en enigszins verbaasd kijkt de minstens zestig jaar oude barvrouw onze kant op. We bestellen nog maar een keer 15 bier bij haar, 'und Schnaps!' wordt er geroepen, 'want we hebben een jarige in ons midden!'. Gretig duiken we op de bijgevolde glazen ter grote van bloemenvazen af en kloppen we gulzig de eerste deciliter naar binnen. Groot. Dat is het treffende woord als je de Duitse gastronomie wilt omschrijven. Geen flauw gedoe met 25 cl biertjes. Hier bestaan ze slechts vanaf een halve liter. En zelfs dan zien ze dat je een Hollander bent die dit niet gewend is; onze Duitse kroeggenoten bestellen ze namelijk per liter. Met het gevoel dat we op de Müncher Oktoberfest zijn, klinken we nogmaals op de jarige en proberen we Duitse versies van Nederlandse verjaardag liedjes uit. Een paar uur eerder maakten we al kennis met de Duitse gastronomie. Een bordvullende schnitzel, drijvend op een bedje Sauerkraut und Kartoffeln deed menig mannenhart sneller kloppen, in het dierenrijk heeft het machtigste mannetje immers het grootste stuk vlees. Met de ogen groter dan onze magen werd de immense lap vlees verorberd en weggespoeld met Duits bier. Zoals ik een Italiaanse tv-kok laatst hoorde zeggen: "Italiaanse mannen zijn als het Italiaanse eten, simpel, maar altijd met een sterk bevredigend resultaat". Ergens zit een kern van waarheid in deze opmerking, niet zozeer de opmerking zelf, maar het idee dat erachter schuil gaat; eten zegt veel over het betreffende land. Ook kun je door eetgewoonten conclusies trekken over de inrichting van het Openbaar Bestuur, of de politieke situatie. De Franse haut cuisine en de finesse die daarbij komt kijken is doorgetrokken in de juridische inslag die het Franse Openbaar Bestuur typeert. De Belgische kost wordt het liefst geconsumeerd in een rommelig, viezig, bruin café, waar de glorie al jaren vergaan is. De link met de politieke situatie hoef ik waarschijnlijk niet uit te leggen. In de Verenigde Staten is de presentatie van hoog niveau, maar wordt er over de inhoud met geen woord gerept. Zelfs ons koude kikkerlandje waar we het liefst allemaal om half zes aan de dagelijkse stampot zitten, waar de afwisseling 'm zit in gehaktbal of rookworst, is de van-negen-tot-vijf-mentaliteit en de bijkomende, geliefde regelmatigheid te herkennen. Ook Duitsland voldoet aan deze stelling. Ten eerste houden ze hier van groot en grootheidswaanzin, hoe controversieel ook, is iets waar de Duitsers in het verleden wel wat ervaring mee hebben gehad. Daarnaast werd het Duitse ambtenarenapparaat door de anti-Nazi professor Robert D' Harcourt ooit omschreven als benijdenswaardig efficiënt. Toepasselijk als we de menukaart van ons Duitse restaurantje bestuderen, want hoewel de schnitzelervaring niet is tegengevallen, zijn schnitzels wel het enige op de kaart. Slechts het sausje of de garnituur verschilt, lekker efficiënt voor de chef. De volgende ochtend worden we weer geconfronteerd met de realiteit; we zijn op korte reis met de B.I.L., wat inhoudt dat een of andere overheidsinstelling ons om 9 uur 's ochtends heeft ingeroosterd. En zoals Duitse kroegbazen serieus omgaan met grote hoeveelheden bier, gaan Duitse bureaucraten ook zeer serieus om met de tijd. Want Duitse stiptheid, daar moet je niet mee sollen.



Roel van der Weij