

# Obecní volby v Německu.

## Zastupitelská demokracie na komunální úrovni

STANISLAV BALÍK

### 1. Úvod

Ve Spolkové republice Německo došlo v posledním desetiletí dvacátého století k překotnému vývoji a „přestavbě“ komunálních volebních systémů v mnoha spolkových zemích (způsob obecního uspořádání a tedy i konkrétní volební systém spadá do výhradní působnosti jednotlivých spolkových zemí). Spojovací motiv všech provedených změn (a konečkonců i těch neuskutečněných) představovala až vsugerovaná premisa nutnosti rozšíření politické participace občanů přinejmenším na – jim nejbližší, protože nejnižší – komunální úrovni. Spolu s řadou změn provedených v samotných zemských obecních zřízeních tak došlo k mnohdy zásadním změnám logiky utváření a fungování německé komunální sféry. Nakolik budou tyto změny trvalé a nevrátné, nelze dnes ještě s jistotou určit, neboť všechny změny fungují první či nejvýše druhé volební období. Nicméně i pro české prostředí je nezbytné sledovat diskusi, která tyto změny provázela a provází, vždyť český model samosprávy má své základy ve smíšeném (německém) typu. Stejně tak je přínosné pozorovat konkrétní účinky a dopady provedených reforem, byť se musíme přinejmenším prozatím smířit s víceméně „povrchním“ pohledem, který nám pro prostorovou omezenost tohoto příspěvku neumožňuje zkoumat např. složení zastupitelských orgánů v jednotlivých obcích v závislosti na počtu jejich obyvatel apod. Vědomí si této omezenosti, zaměříme se nyní na techniku jednotlivých zemských volebních systémů. V druhém příspěvku v příštím čísle ukážeme na konkrétních souhrnných výsledcích z jednotlivých zemí účinky rozdílných volebních mechanismů. V obou příspěvcích budeme sledovat „pouze“ třináct spolkových zemí. Tři „městské státy“ – Hamburg, Brémy a Berlín mají postavení samostatných zemí a tamní samosprávné orgány jsou partnery ostatních zemských vlád. Jejich výzkum a komparace má tedy smysl při výzkumu zemských politických systémů a nikoli systémů komunálních.

V česko-moravském prostoru probíhá (resp. probíhala) mnohdy čistě účelová diskuse nad vybranými principy od roku 1990 uplatňovaného komunálního volebního systému (podle něhož probíhaly troje volby). Lacinými argumenty byla odmítána např. pětiprocentní uzavírací klauzule či možnost změny metody přepočítávání hlasů. A přitom, jak uvidíme vzápětí, i demokratická země, jakou Německo bezesporu je, uzavírací klauzuli v některých zemích uplatňuje (např. Meklenbursko-Pomořansko, Durynsko, Sársko) a metodu Saint-Lague, jež byla uplatňována v ČR, neuplatňuje vůbec. O tom, že by si voliči např. nemohli v obecních volbách vybírat jednotlivé kandidáty ze všech předložených listin, či že by dokonce neměli možnost preferenčního hlasu ani v rámci obecního volebního systému (Sársko), se nevažovalo dokonce vůbec, i když se jedná o legitimní a demokratický model. Stejně tak možnost prostého většinového způsobu voleb (Severní Porýní-Vestfálsko)

není v české diskusi zmiňována – byť tento model má v naší tradici své (úspěšné?) předchůdce a vzory. Určité úvahy probíhají nad možností zavedení přímé volby starosty, ovšem ani tato otázka není doprovázena hlubšími úvahami o případné změně celého modelu, nikoli pouhé změny techniky volby hlavního reprezentanta obce. Německá široká diskuse nad zavedením přímé volby starosty ovšem vydá na samostatný článek, stejně jako problematika sbližování či sjednocování donedávna značně rozdílných německých typů obecního zřízení (blíže viz Balík 2002).

V následujícím textu uváděné pojmy „obecní rada“ či „obecní zastupitelstvo“ jsou používány synonymně, bez jakéhokoli rozdílu. Tento orgán má v českém komunálním systému svůj ekvivalent v pojmu „zastupitelstvo“, nikoli „rada“. Pojem „obecní“ je pak používán i pro města, valent v pojmu „zastupitelstvo“, nikoli „rada“. Pojem „obecní“ je pak používán i pro města, valent v pojmu „zastupitelstvo“, nikoli „rada“. Pojem „obecní“ je pak používán i pro města, valent v pojmu „zastupitelstvo“, nikoli „rada“. Pojem „obecní“ je pak používán i pro města, valent v pojmu „zastupitelstvo“, nikoli „rada“.

## 2. Politická participace

Politická participace znamená zapojení členů politického systému do politického rozhodování, tím, že se stávají podílníky na personálních a věcných rozhodnutích, čímž proces rozhodování přestává být záležitostí úzké elity.<sup>1</sup>

Prvky bezprostřední participace (tzn. přímá personální a věcná rozhodnutí) jsou vzácné. Na celospolkové úrovni tento element (vyjma rozhodování o novém členění spolkových zemí) zcela absentuje. Ve většině zemských ústav je pak na zemské úrovni zakotven institut „lidové iniciativy“ a „lidového rozhodování“ (Kleinfeld 1996: 135).

Na nejnižší – komunální úrovni je bezprostřední participace, tedy přenesení rozhodovacích kompetencí z rady na lid, zakotvena jak v podobě lidového rozhodování (věcné otázky), tak v podobě přímé volby starosty a možnosti panašování a kumulování (věcné otázky) (Schliesky 1998: 309). Po reformách v Severním Porýní-Vestfálsku jsou lidové iniciativy a rozhodování zakotveny v ústavách devíti spolkových zemí. Řada autorů uvádí přímou volbu starosty jako jeden z prvků bezprostřední participace, který byl až do roku 1989 zakotven pouze v Bádensko-Württembersku a Bavorsku, a dále možnost kumulace a panašování (občan může dát jednomu kandidátovi více hlasů, resp. může své hlasy rozdělit mezi kandidáty více listin), kteroužto možnost umožňovaly před rokem 1989 s výjimkou právě zmíněných dvou spolkových zemí taktéž Porýní-Falc a Dolní Sasko (Naßmacher 1999: 270–273). S tímto názorem lze souhlasit jen do té míry, pokud je uváděn pouze jako příklad bezprostřední participace. Bohužel je pojem bezprostřední participace často mylně ztotožňován s termínem přímá demokracie. V takovém případě je nutné tezi, že přímá volba starostů je jedním z projevů přímé demokracie, zásadně odmítnout.<sup>2</sup> Přímá volba kohokoli je pouze naplněním smyslu demokracie zastupitelské, voliči odevzdáním svého hlasu jednomu z kandidátů nečiní jediné přímé rozhodnutí ve věcných záležitostech. Pokud bychom tuto tezi přijali, ztrácí smysl jedno z „klasických“ rozdělení demokracie

na přímou a zastupitelskou. Při zařazení přímé volby starostů a možností kumulace a panašování mezi projevy bezprostřední participace občanů je také nutné vnímat německou situaci „ante quo“, totiž fakt, že občané svým hlasem i v místních volbách fakticky pouze rozhodovali o vzájemném poměru stranických frakcí v obecní radě (Arnim 1990: 85).

Počátek změny rozhodovacího procesu ve prospěch dlouho odmítaných přímých participačních forem, jež bývá kladen na konec osmdesátých let dvacátého století, bývá hledán ve třech příčinách:

- vznik občanských iniciativ a nových sociálních hnutí ve „staré“ SRN;
- lidové hnutí při pádu NDR;
- rozmrzelost nad politickými stranami a neopopulismus jakožto celoněmecký problém. (Kleinfeld 1996: 136).

K zavedení institutu přímé volby starosty, jakožto vrcholného představitele místní správy, a rozšíření možnosti panašování a kumulování došlo v atmosféře zmíněné vzrůstající nedůvěry vůči politickým stranám (a politice jako takové) a pociťovaného rostoucího odstupů občanů od politicko-administrativních aktérů a institucí. Přímá volba se jevila jako možnost, jak zmenšit propast mezi hlavními obecními politickými aktéry a voliči. Bezprostřední volba dodává starostovi svébytnou (samostatnou) demokratickou legitimaci a zvláštní váhu (odlišnou od rady). Takovýto starosta může účinně politicky působit relativně nezávisle na aktuální politické konstelaci rady. Taktéž se zdá, že přímá volba vede k větší orientaci na voliče (což ovšem může znít negativně v souvislosti uvědomění si nejrůznějších možností populistických opatření). Zachování „všehopříslušnosti“ rady (nejlépe zřetelné v tzv. severoněmeckém radním modelu) naopak z logiky věci starostu nutí k větší orientaci do stranických řad.

Zavedením kumulování a panašování mají občané větší možnost ovlivnit složení rady. Výsledkem realizace předešlého systému uzavřené listiny bylo, jak je výše zmíněno, pouhé určení vzájemného poměru jednotlivých frakcí, ne tak už přímé složení rady. I tento institut by měl dle svých zastánců vést k větší orientaci na občany, neboť kandidáti již nejsou vázáni na to, na kolikáté místo je strana nominuje. Na druhé straně to ovšem může také vést k přílišnému oslabení politických stran a k dominanci mediálně známých a přijatelných osobností, jež ovšem nemusí být přílišným přínosem pro fungování komunální politiky jako takové (tento problém je obecný a neřeší ho pouze německá politika – v českých poměrech jej v podobě zpěváků v obecních zastupitelstvech známe taky).

Jakkoli v německém sociálněvědním diskursu převládá obecné přesvědčení o užitečnosti, správnosti a nezbytnosti co největšího rozšíření možnosti kumulace a panašování, jakožto žádoucím projevem rozšiřující se možnosti občanské participace, lze zaznamenat i hlasy více skeptické a naznačený proces zpochybňující (za všechny viz Schmehl 2001). Tito autoři varují před snáhlenými závěry vyvozenými z argumentačně využívaného fenoménu „rozmrzelosti stranami“, v kteréžto souvislosti dokonce zesiluje volání po umožnění panašování i ve volbách do Bundestagu. Nejčastěji uváděnou výhradou spojenou jak s panašováním, tak s kumulováním, je především jejich „skryté působení“. Jakkoli se totiž tyto dva nástroje tváří jako způsob personální volby (*Personenstimmen*), stále se jedná o volby kandidátních listin. Odevzdané hlasy totiž určují v první řadě výsledek konkrétního volebního subjektu, resp. počet získaných mandátů. Zvláště prostřednictvím panašování totiž není možné podpořit pouze konkrétního kandidáta, aniž bychom nepodpořili i jeho volební stranu. Tak náš hlas může paradoxně přispět k tomu, že je zvolen jiný kandidát ze stejné listiny, kterému jsme ovšem hlas nedali. Toto je ve

zřetelném rozporu s proklamovanou větší transparentností volebního systému (viz Schmeihl 2001, 236). Řešený problém přímého vlivu občanů na složení zastupitelského orgánu lze pravděpodobně lépe řešit většinovým způsobem, ať s formulí relativní, či většinovou.

Teze, že „vzrůst možnosti většiny podíl občanů na komunálním dění a větší identifikaci s politikou znamená v ideálním případě větší podíl občanů na komunálním dění a větší identifikaci s politicko-administrativním systémem obce“ (Kleinfeld 1996: 138) není pod dojmem empirických dat zcela bezproblémová, především její druhá část. V devadesátých letech, tedy v čase zavedení těchto změn, totiž značně poklesl podíl občanů, kteří svého volebního práva využívají. Mezi dvěma posledními sledovanými komunálními volbami poklesla volební účast ve většině případů řádově o více než 10 %, největší propad je zaznamenán v okresních svobodných městech v Sasku-Anhaltsku, kde činila volební účast v roce 1999 pouhých 43 % (nejmenší ze všech spolkových zemí v celém poválečném období), přičemž rozdíl proti roku 1994 činil rekordních 18,4 %. (Nejhojněji navštívené komunální volby devadesátých let byly volby obecních rad v Porýní-Falci v roce 1994 – 78,6 %.) Jedinou výjimku ze všech spolkových zemí představuje Braniborsko, kde se v roce 1998 zúčastnilo komunální volby devadesátých let bylo volby obecních rad 78,1 % voličů, což znamená nárůst o 17,7 % oproti roku 1993. Pod tímto úhlem pohledu je tedy otázkou, zda systém v současné podobě více odráží mínění a vůli občanů než v době před změnou. S faktem, že provedené změny znamenají možnost většího podílu občanů na dění, lze souhlasit. Totéž však již nelze učinit s tezí o větší identifikaci, právě ta se jeví v souvislosti s výrazným poklesem volební účasti jako nejvíce problematická. Lze samozřejmě namítnout, že pokud by ke zmíněným změnám nedošlo, mohl by být pokles volební účasti ještě větší. Termíny „větší podíl“ a „větší identifikaci“ je pak přinejmenším nezbytně nutné chápat v relativním smyslu, nikoli ve smyslu absolutním. Složitost a závažnost problému, na který zde poukazujeme, a problematická identifikaci občanů se systémem, dokazují slova Vladimíra Čermáka. Ten tvrdí, že „... skutečnost, že i v západním světě se z politiky stala hra, které se masy obyvatel nejen neúčastní, ale přihlížejí jí s pocitem diváka, který nerozumí jejímu textu, anonymita jednotlivce v pracovním procesu a amorfnost ekonomické struktury, jejíž nepřehlednost je stejně deprimující jako nedostatek jakékoliv transparency struktury i fungování státního a společenského mechanismu, to vše vyvolává afinitu akceptovat jakékoliv podněty jevící se jako způsobitelné k sebeidentifikaci a k objasnění společenských a politických procesů...“ (Čermák 1992: 151).

### 3. Komunální volební systémy v jednotlivých spolkových zemích

Co se obecnějších tendencí vývoje německých komunálních volebních systémů týče, lze konstatovat takřka masový příklon k poměrnému volebnímu systému s možností kumulace a panašování (tzv. jihoněmecký systém dává voliči tolik preferenčních hlasů, kolik se obsazuje mandátů, a tzv. severní varianta „tři hlasů“ umožňuje voliči využít jeden až tři preferenční hlasy). Ze současných systémů tyto „nové“ principy nevyužívá pouze Sársko, jež realizuje poměrný systém s přísně vázanými listinami, a Severní Porýní-Vestfálsko se Šlesvickem-Holštýnskem, které uplatňují prostý většinový systém doplněný o poměrnou část (ta však vychází z výsledků „většinové“ části).

Nijak výjimečná není ani uzavírací klauzule – nacházíme ji v pěti ze třinácti spolkových zemí. V Meklenbursku-Pomořansku, Sársku, Šlesvicko-Holštýnsku a Durynsku činí tato klauzule

5 %, v Porýní-Falci 3,03 %. Ve zbývajících případech lze hovořit o tzv. přirozené klauzuli, která představuje minimum hlasů nutných k získání alespoň jednoho mandátu.

V oblasti užívaných metod přidělování mandátů se setkáváme v zásadě se dvěma jejich druhy: d'Hondt/Hagenbach-Bischoff – tato formule se snaží o co nejméněšší převod počtu odevzdaných hlasů na mandáty („čistý“ d'Hondt spíše zvýhodňuje větší strany) – a formulí Haare/Niemeyer, která mírně zvýhodňuje menší strany.

Délka volebního období se takřka všude ustálila na pěti letech (výjimku tvoří Bavorsko – 6 let a Šlesvicko-Holštýnsko – 4 roky), přičemž v osmi zemích probíhají volby ve stejných letech (1999, 2004 atd.).

Tab. č. 1: Volební systémy v jednotlivých zemích

Země	Délka voleb. období	Volební systém	Preferenční hlasy	Rozdělovací formule
Bádensko-Württembersko	5	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	dle počtu obsazovaných mandátů	d'Hondt
Bavorsko	6	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	dle počtu obsazovaných mandátů	d'Hondt
Braniborsko	5	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	až 3	Haare/Niemeyer
Dolní Sasko	5	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	až 3	d'Hondt/Hagenbach-Bischoff
Durynsko	5	poměrný, volné listiny 5 % uzavírací klauzule	až 3	Haare/Niemeyer
Hesensko	5	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	dle počtu obsazovaných mandátů	Haare/Niemeyer
Meklenbursko-Pomořansko	5	poměrný, volné listiny 5 % uzavírací klauzule	až 3	Haare/Niemeyer
Porýní-Falc	5	poměrný, volné listiny 3,03 % uzavírací klauzule	dle počtu obsazovaných mandátů	Haare/Niemeyer
Sársko	5	poměrný, přísně vázané listiny 5 % uzavírací klauzule	0	d'Hondt/Hagenbach-Bischoff
Sasko	5	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	až 3	d'Hondt
Sasko-Anhaltsko	5	poměrný, volné listiny bez uzavírací klauzule	až 3	Haare/Niemeyer
Severní Porýní-Vestfálsko	5	smíšený: prostý většinový + poměrný - přísně vázané listiny, bez uzavírací klauzule	0	Haare/Niemeyer
Šlesvicko-Holštýnsko	4	smíšený: prostý většinový + poměrný - přísně vázané listiny, 5 % uzavírací klauzule nebo přímý mandát	0	d'Hondt

V následujícím textu se budeme ve zkratce věnovat jednotlivým zemským úpravám komunálních volebních systémů.

### 3.1 Bádensko-Württembersko

Zákonným podkladem pro volby orgánů na obecní úrovni je Zákon o komunálních volbách ve znění z 20. března 1997. Aktivní i pasivní volební právo je omezeno věkem 18 let, německým státním občanstvím, popř. občanstvím některého ze států EU<sup>3</sup> a přinejmenším šestiměsíčním pobytem v místě voleb.

Volební systém zastupitelského tělesa se zakládá na poměrném způsobu a volných listinách. Počet preferenčních hlasů se shoduje s počtem volených členů rady, dále mohou být voleni kandidáti z různých volebních subjektů; jeden kandidát může obdržet až tři preferenční hlasy. Při přidělování mandátů jednotlivým subjektům se užívá d'Hondtovy metody, v rámci listiny poté rozhoduje počet získaných hlasů.

Rada může při přípravě voleb rozhodnout o rozdělení obce na volební obvody, jimž příkne určitý počet mandátů. V tomto případě platí veškeré výše uvedené postupy, pouze navíc musí jednotlivé volební subjekty adekvátně rozdělit kandidátní listinu. Občané mají poté tolik hlasů, kolik mandátů připadá na jejich obvod.

Okresní zastupitelstvo je voleno na stejné období (5 let) a naprosto stejným způsobem jako obecní rada. (Woyke 1998: 172–175)

### 3.2 Bavorsko

Bavorské komunální volby jsou upraveny Zákonem o volbách obecních rad, starostů, okresních sněmů a krajských rad ve znění z 27. srpna 1995. Jako hlavní orgány komunální úrovně vystupují obecní rada a tzv. první starosta.

Aktivním volebním právem disponuje každý, kdo je starší 18 let, disponuje občanstvím EU a má v příslušné bavorské obci alespoň tři měsíce před volbami trvalé bydliště. Podmínky pasivního volebního práva se od podmínek práva aktivního liší pouze větší délkou nutného minimálního doby trvalého pobytu, jež činí šest měsíců.

Obecní rada je volena ve všeobecných, přímých, rovných volbách tajným hlasováním na období šesti let<sup>4</sup> na základě poměrného systému. Počet členů rady závisí na počtu obyvatel, pohybuje se mezi osmi (obce do 1000 obyvatel) a osmdesáti (Mnichov) a je vždy sudý.

Každý volič disponuje tolika preferenčními hlasy, kolik se rozděluje mandátů (v obcích do 3 000 obyvatel má volič v případě, že kandiduje alespoň dvojnásobný počet voličů než kolik je mandátů, taktéž dvojnásobný počet hlasů, než kolik je mandátů). Volič může přidělovat své hlasy i kandidátům z různých volebních listin, jednomu kandidátovi může přidělit až tři preferenční hlasy. Mandáty se přidělují na základě d'Hondtovy metody. (Woyke 1998: 175–178; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung)

### 3.3 Braniborsko

Zákonnou normu, jež upravuje průběh voleb obecních samosprávných orgánů v Braniborsku představuje Komunální volební zákon ve znění ze 14. prosince 1995.

K volbě je oprávněn každý občan EU starší osmnácti let, který má v místě voleb trvalé bydliště. K pasivnímu volebnímu právu se navíc připojuje podmínka alespoň tříměsíčního trvalého pobytu v místě voleb.

Obecní zastupitelstvo je voleno na dobu pěti let ve všeobecných, přímých, rovných volbách tajným hlasováním. Každý občan disponuje jedním až třemi preferenčními hlasy, všechny tyto hlasy může přidělit i jedinému kandidátovi, volební listiny jsou volné, hlasy lze rozdělovat i mezi kandidáty více volebních subjektů. Počet členů zastupitelského orgánu se pohybuje mezi šesti a padesáti šesti. Mandáty se rozdělují na základě Haare/Niemeyrovy formule. (Woyke 1998: 179–180)

### 3.4 Dolní Sasko

Obecní volby se konají na základě Dolnosaského komunálního volebního zákona ve znění z 18. ledna 1996. Volit může každý občan EU, který bydlí v místě voleb alespoň tři měsíce před hlasováním a kterému je alespoň 16 let. Volen může být každý, kdo je starší 18 let, kdo je alespoň rok občanem Německa či některého ze států EU a kdo má v místě voleb trvalé bydliště minimálně po dobu šesti měsíců.

Obecní rada je volena na dobu pěti let ve všeobecných, přímých, rovných volbách tajným hlasováním. Každý občan má právo použít jeden až tři preferenční hlasy, jež může přidělit i jedinému kandidátovi. Volební listiny jsou volné, hlasy lze rozdělovat i mezi více volebních subjektů. Volený počet členů rady činí přinejmenším 20. Obecní rada taktéž může zřídit volební obvody (až 20).

Mandáty jsou rozdělovány na základě tzv. dělicí metody se zaokrouhlováním (d'Hondt/Hagenbach-Bischoff). Systém nemá zavedenou žádnou explicitní uzavírací klauzuli. (Woyke 1998: 184–186, dále *Kommunalwahlsystem Niedersachsen*)

### 3.5 Durynsko

Obecní radu ustavují voliči v Durynsku na období pěti let na základě všeobecného, rovného, přímého volebního práva tajným hlasováním za použití poměrného systému. Volit může každý občan EU, jehož věk přesahuje hranici 18 let a má v místě voleb alespoň tři měsíce trvalý pobyt. Pokud tento pobyt trvá alespoň šest měsíců přede dnem voleb, disponuje navíc i pasivním volebním právem.

Každý volič má tři preferenční hlasy, jež může rozdělit mezi kandidáty různých listin, stejně jako může jednomu kandidátovi připsat jeden až tři tyto hlasy. Pro získání mandátů musí volební subjekt překonat pětiprocentní uzavírací klauzuli. Mandáty jsou přidělovány na základě Haare/Niemeyerovy metody s většinovou klauzulí. (Woyke 1998: 199–200, dále *Kommunalwahlsystem Thüringens*)

### 3.6 Hesensko

Spolková země Hesensko používá nejmladší volební systém na komunální úrovni – podle něj se poprvé volilo 18. března 2001 (k dříve realizovanému volebnímu systému blíže viz Woyke 1998: 181–182). Nový způsob lze charakterizovat jako poměrný s volnou kandidátní listinou.

Aktivním a pasivním volebním právem disponuje každý občan EU starší 18 let. Po přechodné období platilo ustanovení, že volební právo mají taktéž sedmnáctiletí, kteří tímto právem disponovali před změnou volebního zákona. Volit tedy směli všichni, kdo se narodili nejpozději 5. ledna 1984. K těmto podmínkám přidává hesenská úprava (podobně jako všechny ostatní) nutný minimálně tříměsíční pobyt v místě voleb.

Obecní rada je volena ve všeobecných, přímých, rovných volbách tajným hlasováním na období pěti let (dříve čtyř let) na základě poměrného systému. Počet členů rady závisí na počtu obyvatel, pohybuje se mezi patnácti (do 3 000 obyvatel) a sto pěti (nad 1 000 000 obyvatel), přičemž je vždy lichý. Obce se mohou rozhodnout i pro počet zastupitelů připadajících na skupinu obcí o stupeň nižší, popřípadě pro počet ležící mezi oběma těmito čísly, za podmínky, že zvolené číslo bude liché.

Každý volič má tolik hlasů, kolik je volených zastupitelů. Tyto hlasy může libovolně přenášet mezi různými kandidátkami, stejně jako může jednomu kandidátovi dát až tři preferenční hlasy. Stejně tak může odevzdat hlas celému jednomu subjektu, kdy každý z kandidátů zde uvedený získá jeden hlas. Tento způsob je doplněn třetí možností – v případě, že volič zaškrtně jeden subjekt a navíc několik kandidátů z jiných stran, snižuje se o počet zvlášť zaškrtnutých kandidátů počet hlasů pro zaškrtnutý subjekt. Stejně tak může kteréhokoli z kandidátů na zaškrtnuté listině vyškrtnout.

Pětiprocentní uzavírací klauzuli nový volební řád, na rozdíl od původního, již nezná. Zůstala pouze nezbytná přirozená „matematická“ klauzule, která činí cca 0,5 %.<sup>5</sup> K přidělování mandátů totiž obce v Hesensku používají Haare/Niemeyerovy metody, která zvýhodňuje menší strany proti větším. V řádu je ovšem taktéž zakotvena tzv. většinová klauzule, jež bývá v souvislosti s touto metodou zmiňována, a sice, že pokud některá strana získá nadpoloviční většinu hlasů, zbylé mandáty se přednostně rozdělují tak, aby získala taktéž většinu mandátů. (srv. *Kommunalwahlsystem Hessen*, dále Woyke 1998: 182)

### 3.7 Meklenbursko-Pomořansko

Právní normou, jež upravuje obecní volby v Meklenbursku-Pomořansku, je Komunální volební zákon ve znění z 28. října 1997. Aktivním volebním právem disponuje každý občan EU, který má v místě voleb alespoň tři měsíce před volbami trvalé bydliště a který je starší 16 let. Pasivní volební právo se od aktivního liší pouze ve výši nutného věku, který činí 18 let.

Obecní rada je volena na pět let ve všeobecných, přímých, rovných volbách tajným hlasováním. Každý občan má právo použít jeden až tři preferenční hlasy, jež může přidělit i jedinému kandidátovi. Volební listiny jsou volné, hlasy lze rozdělovat i mezi více volebních subjektů. Volební rada se pohybuje mezi sedmi (do 500 obyvatel) a padesáti třemi (nad 150 000), je zásadně lichý, přičemž v obcích, v nichž vede správu neuvolněný starosta, se jejich počet zmenšuje o jeden.

Zákon upravuje taktéž případné dělení obce na volební obvody (až 16), jejich počet určuje obecní rada. Mandáty se přidělují na základě Haare/Niemeyerovy formule, systém má zavedenu pětiprocentní uzavírací klauzuli, stejně jako klauzuli většinovou. (Woyke 1998: 184, dále *Kommunalwahlsystem Mecklenburg-Vorpommern*)

### 3.8 Porýní-Falc

Komunální volební zákon ve znění z 22. prosince 1995 upravuje komunální volby v Porýní-Falci. Podmínky aktivního i pasivního volebního práva do obecní rady jsou totožné: občanství EU, věk alespoň 18 let, alespoň tři měsíce před volbami trvalý pobyt v místě jejich konání.

Obecní radu volí občané ve všeobecných, přímých a rovných volbách tajným hlasováním na období pěti let. Obec s počtem obyvatel větším jak 5 000 se při volbách dělí na obvody, nejvýše může být ustaveno 10 obvodů.

Každý volič má tolik hlasů, kolik mandátů je ve „hře“, kandidátovi může přidělit až tři hlasy, stejně jako může své hlasy přidělovat kandidátům z různých subjektů. Uzavírací klauzule činí 1/33 platných hlasů (3,03 %). I pokud dojde ke spojení listin, platí tato klauzule pro každou kandidátku. Mandáty jsou přidělovány na základě Haare/Niemeyerovy metody největšího zbytku. (Woyke 1998: 190–191, dále *Kommunalwahlsystem in Rheinland-Pfalz*)

### 3.9 Sársko

Volit v komunálních volbách může v Sársku každý občan EU, který dosáhl věku alespoň 18 let a v místě voleb bydlí alespoň tři měsíce před volbami. Podmínky pro nabytí práva volit se od předchozího liší pouze prodloužením minimální délky pobytu na šest měsíců.

Obecní rada je volena na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva tajným hlasováním na období pěti let. Počet radních se v závislosti na počtu obyvatel pohybuje mezi dvaceti sedmi a šedesáti třemi.

Každý volič má jeden hlas, panašování ani kumulace nejsou povoleny. Pro vstup do obecní rady musí kandidátka překonat pětiprocentní uzavírací klauzuli. Pro přidělování mandátů se používá metoda dělitele se zaokrouhlováním (d'Hondt/Hagenbach-Bischoff). Stejný postup platí i u okresního sněmu. (Woyke 1998: 192–193, dále *Saarländisches Kommunalwahlsystem*)

### 3.10 Sasko

Všeobecným, přímým, rovným volebním právem tajným hlasováním v komunálních volbách disponuje v Sasku každý občan EU starší 18 let, který v obci pobývá alespoň tři měsíce před volbami. Pasivní volební právo přidává jako podmínku občanství obce.

Počet radních, kteří jsou voleni na dobu pěti let, se pohybuje mezi osmi a šedesáti. Volby probíhají na základě poměrného systému (pouze v případě, že je podána pouze jedna kandidátka, používá se prostý většinový systém) bez uzavírací klauzule. Každý volič má jeden až tři preferenční hlasy, které může připsat i jedinému kandidátovi, popř. je může rozdělit i mezi kandidáty více subjektů. Mandáty jsou přidělovány na základě d'Hondtovy formule. (Woyke 1998: 193–195)

### 3.11 Sasko-Anhaltsko

Obecní rada je v Sasku-Anhaltsku volena na období pěti let na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva tajným hlasováním za použití poměrného systému. Volit může každý občan EU, který je starší 16 let a v obci bydlí alespoň tři měsíce před volbami. Zvolení může být každý občan EU starší 18 let. Zvolení nemohou být obecní úředníci.

Počet zastupitelů se pohybuje mezi čtyřmi a šedesáti. Každý volič má jeden až tři preferenční hlasy, které všechny může přidělit jednomu z kandidátů, popř. je libovolně rozdělit mezi kandidáty jedné či více volebních listin. Mandáty jsou přidělovány prostřednictvím Haare/Niemeyrových formule s výše popsanou většinou klauzulí. Uzavírací klauzule zavedena není. (Woyke 1998: 195–197)

### 3.12 Severní Porýní-Vestfálsko

Po zásadní reformě obecního zřízení<sup>6</sup> v devadesátých letech, jež zásadně proměnila strukturu místní správy a samosprávy, jakož i způsobu ustavování samosprávních představitelů v Severním Porýní-Vestfálsku, lze tamní volební systém označit jako smíšený s částí prostou většinou a částí poměrnou s přísně vázanými listinami.

Občan EU má právo v této spolkové zemi volit, pokud má alespoň tři měsíce přede dnem voleb stálý pobyt v obci/okrese, kde volby probíhají a pokud je starší 16 let. Pasivní volební právo má každý, kdo splňuje tyto podmínky, ale je navíc starší 18 let.

Volby obecní rady probíhají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním na období pěti let. Počet obecních zastupitelů se pohybuje mezi dvaceti (do 5 000 obyvatel) a devadesáti (nad 700 000 obyvatel). Přímě volený starosta je taktéž členem rady. Polovina zastupitelů je volena v jednomandátových okrscích relativním většinovým způsobem, druhá polovina prostřednictvím vázaných listin způsobem poměrným. Každý volič má jeden hlas, jímž volí jak „samostatného“ kandidáta, tak vázanou listinu (kterou nemůže změnit strany, která kandidáta navrhuje. Volební okrsky se od sebe v počtu obyvatel mohou odlišovat maximálně o jednu třetinu.

Ve „většinové“ části voleb vítězí kandidát, který získal v okrsku alespoň relativní většinu hlasů. Při přidělování mandátů v „poměrné“ části voleb se užívá Haare/Niemeyrová metoda. Od tohoto výsledku jsou jednotlivým stranám odečítáni zastupitelé zvolení většinovým způsobem. Pokud někdo volí nezávislého kandidáta, za nímž nestojí celá kandidátní listina, vzdává se tím pádem hlasu v poměrné části. Pokud strana získá více mandátů, než by jí příslušelo na základě odevzdaných hlasů poměrným způsobem, jsou jí ponechány (tzv. převisové mandáty). Zbývající strany obdrží tzv. vyrovnávací mandáty. Kvůli tomu je stanoven nový celkový počet mandátů, kdy je vydělen celkový počet mandátů strany (stran) s převisem počtem odevzdaných hlasů a tento výsledek je vynásoben součtem všech hlasů zbývajících stran. Výsledek je zaokrouhlen na celá čísla (v případě lichého výsledku zvýšen o jednotku) a nové mandáty jsou rozděleny mezi zbývajících strany na základě Haare/Niemeyrové metody. (viz *Kommunalwahl-system Nordrhein-Westfalen*, Woyke 1998: 189–190)

### 3.13 Šlesvicko-Holštýnsko

Aktivním volebním právem v komunálních volbách v nejsevernější spolkové zemi – Šlesvicko-Holštýnsku – disponují všichni občané EU, kteří dosáhli věku alespoň 16 let a kteří v místě voleb pobývají alespoň tři měsíce. Pro pasivní volební právo je navíc vyžadován věk 18 let.

Obecní rada je volena na období čtyř let na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva tajným hlasováním za použití smíšeného systému. Část radních je volena na základě většinové volby s formulí prosté většiny v jedno- či vícemandátových obvodech, část poměrnou

volbou s vázanými listinami a pětiprocentní uzavírací klauzulí. Počet radních se pohybuje mezi sedmi a čtyřiceti devíti (v obcích menších jak sedmdesát obyvatel se zastupitelský orgán nevolí). Počet je vždy lichý, většinou volbou se volí nadpoloviční většina radních.

Tab. č. 2: Rozdělení mandátů

Počet obyvatel	Počet radních		
	Celkem	Většinová volba	Poměrná volba
<b>Obce</b>			
70–200	7	4	3
201–750	9	5	4
751–1250	11	6	5
1 251–2 000	13	7	6
2 001–5 000	17	9	8
5 001–10 000	19	10	9
10 001–15 000	23	12	11
15 001–25 000	27	15	12
25 001–35 000	31	17	14
35 001–45 000	35	19	16
nad 45 000	39	21	18
<b>Okresní svobodná města</b>			
do 150 000	43	23	20
nad 150 000	49	27	22
<b>Okresy</b>			
do 200 000	45	27	18
nad 200 000	49	29	20

Pro volby jsou obce rozděleny do volebních obvodů. Obce se 70–2000 obyvateli ustavují jeden obvod, 2001–5000 obyvatel: tři obvody po třech přímých<sup>7</sup> mandátech, 5001–10 000: pět obvodů po dvou přímých mandátech. V obcích větších jak 10 000 obyvatel a pro okresní volby se ustavuje tolik obvodů, kolik přímých mandátů je k rozdělení.

Každý volič má tolik hlasů, kolik přímých mandátů je jeho obvodu přiděleno. Každému kandidátovi může dát maximálně jeden hlas. V poměrné části voleb jsou do přidělování mandátů (d'Hondt/Hagenbach-Bischoff) zahrnuty pouze ty subjekty, které překonaly pětiprocentní uzavírací klauzuli, popř. získaly alespoň jeden mandát ve většinových volbách. Mandáty jsou rozdělovány následujícím způsobem. Ve většinové části připadají těm kandidátům, kteří získali největší počet hlasů. Následně se sečtou všechny hlasy odevzdané pro jednotlivé kandidáty (bez ohledu na jejich úspěšnost) a ty se (při respektování výše zmíněné uzavírací klauzule) přidělují jednotlivým stranám.

Pokud celkový počet mandátů konkrétnímu subjektu překračuje počet, který by mu náležel na základě poměrných výsledků, je mu tento „převisový“ mandát(y) ponechán. Ostatním stranám jsou zato na základě d'Hondtovy metody přiděleny tzv. vyrovnávací mandáty. Počet těchto dodatečných míst ovšem nesmí převýšit dvojnásobek počtu „převisových“ mandátů. (Woyke 1998: 197–198, dále *Kommunalwahlssystem in Schleswig-Holstein*)

#### 4. Závěr

Cílem tohoto článku bylo představení německých komunálních volebních systémů, včetně krátkého shrnutí rozsáhlé diskuse, která probíhala kolem jejich více či méně zásadních reforem.

Rozsáhlé rozšíření bezprostředních participačních možností v průběhu devadesátých let se zásadně rozchází s klesajícím počtem voličů těchto možností využívajících. Klesající volební účast i na nejnižší úrovni je problémem, s nímž se zřejmě budou muset dříve nebo později političtí představitelé zabývat.

Německé prostředí nabízí politické vědě (a její komunálně zaměřené oblasti především) řadu možností pro komparativní výzkum ať již jednotlivých obecních zřízení, jejich volebních systémů či způsobů zavádění bezprostředních participačních elementů. Další rozsáhlý prostor bádání otevírá v západní části Německa (a v celé západní Evropě) již takřka dvě desetiletí probíhající diskuse o zásadách, metodách a cílech modernizace veřejné správy. Při obdobných (společenskovědních či přímo politických) debatách v českém prostředí by se tato skutečnost neměla opomíjet.

#### Poznámky:

1. Ulrich Lohmar připočítává možnost participace k sedmi základním strukturálním podmínkám demokratizující se společnosti: rovnost šancí, transparentnost, kontrola, časová omezenost mandátu, existence alternativ, zajištění práv menšin (Kleinfeld 1996: 135).
2. Tato teze je v současné německé odborné literatuře značně rozšířena – nejnověji viz např. Bogumil 2001, 174–192.
3. Podmínka německého státního občanství či občanství jiného ze států EU platí pro všechny komunální volební systémy. V následujícím textu tedy pro zjednodušení uvádím: občanství EU.
4. Tato délka platí od roku 1960, mezi lety 1948 a 1960 činila 4 roky. Viz *Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung*.
5. Např. v komunálních volbách roku 2001 ve Frankfurtu nad Mohanem získala křeslo strana s 0,6% hlasů (1558), zatímco strana s 0,45% (1190) vyšla naprázdno.
6. K obecnímu uspořádání a volebnímu systému před rokem 1999 existuje rozsáhlá literatura, bližší viz např. Bösche 1989, či Fischer 1989.
7. Ve smyslu mandát získaný z ve volbách většinovým způsobem.

#### Použité prameny a literatura:

##### Elektronické zdroje:

- Balík, Stanislav (2002): *Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí*, Středoevropské politické studie, č. 1, roč. IV, jaro 2002, (<http://www.ips.cz/seps.html>)
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung* (<http://www.bayern.de/lfstad>)
- Das Wahlrecht bei Kommunalwahlen* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal>)
- Deutscher Städtetag* (<http://www.staedtetag.de>)
- Kommunalwahlsystem Hessen* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/hessen.html>)
- Kommunalwahlsystem in Rheinland-Pfalz* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/rheinlandpfalz.html>)
- Kommunalwahlsystem in Schleswig-Holstein* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/schleswig-holstein.html>)

*Kommunalwahlsystem Mecklenburg-Vorpommern* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/mecklenburg-vorpommern.html>)

*Kommunalwahlsystem Niedersachsen* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/niedersachsen.html>)

*Kommunalwahlsystem Nordrhein-Westfalen* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html>)

*Kommunalwahlsystem Thüringens* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/thuringen.html>)

*Saarländisches Kommunalwahlsystem* (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/saarland.html>)

#### Tištěné zdroje:

- Armin, Hans Herbert von (1990): *Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene*, Die Öffentliche Verwaltung, 43, 3, s. 85–97.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler politik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bösch, Ernst Dieter (1989): *Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen*, Herne.
- Čermák, Vladimír (1992): *Otázka demokracie I. Demokracie a totalitarismus*, Academia, Praha.
- Fiála, Petr (ed.) (1994): *Politický systém Spolkové republiky Německo*, Masarykova univerzita, Brno.
- Fischer, Dieter (1989): *Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen*, Beckumer Hochschultage, Düsseldorf.
- Kleinfeld, Ralf (1996): *Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung*, Leske+Budrich, Opladen.
- Naßmacher, Hiltrud – Naßmacher, Karel-Heinz (1999): *Kommunalpolitik in Deutschland*, Leske+Budrich, Opladen.
- Novák, Miroslav (1997): *Systémy politických stran*, SLON, Praha.
- Schliesky, Utz (1998): *Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands*, Archiv für Kommunalwissenschaften, XXXVII, s. 308–335.
- Schmehl, Arndt (2001): *Die Auslegungs- und Heilungsregeln des Kommunalwahlrechts in der Kritik. Eine wahlrechtssystematische und verfassungsrechtliche Untersuchung*, Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, XXXIV, č. 2, s. 235–260.
- Schubert, Klaus – Klein, Martina (2001): *Das Politiklexikon*, Dietz, Bonn.
- Strauß, Karin (1998): *Leibholz kommunal. Zur Übertragbarkeit der Parteienstaatstheorie des Staatsrechtlers Leibholz auf die Kommunalpolitik*, Waxmann, Münster, New York, München, Berlin.
- Woyke, Wichard (1998): *Stichwort: Wahlen. Wähler – Parteien – Wahlverfahren*, Leske+Budrich, Opladen.

#### Summary:

#### The Communal Elections in Germany. Representation Democracy on the Communal Level

The aim of present article is to introduce the German municipal election systems, including a short summary of a liberal – still proceeding – discussion about their more or less fundamental reforms. In this article you can also find the overall communal election results of the particular federative countries.

Researching German communal electoral systems brings contribution to removing some of the preconceptions and ignorance/unknowing connected with the discussion about a possible reform of the way of communal elections in the Czech Republic.