

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TANJA BOJANC

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

**ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA KOT PRIMER
PARLAMENTARNEGA POLITIČNEGA SISTEMA**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

KAZALO

1	UVOD	3
1.1	NAMEN OZIROMA CILJ DELA.....	4
1.1.1	HIPOTEZE	5
2	POLITIČNI SISTEM ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE V KLASIFIKACIJI POLITIČNIH SISTEMOV	6
3	ZGODOVINSKI RAZVOJ NEMČIJE IN OZADJE SEDANJEGA SISTEMA.....	13
4	POLITIČNI SISTEM ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE NA ZVEZNI RAVNI.....	19
4.1	TEMELJNI ZAKON	19
4.2	ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI.....	22
4.2.1	ZVEZNI ZBOR (BUNDESTAG).....	23
4.3	IZVRŠILNA VEJA OBLASTI.....	25
4.3.1	PREDSEDNIK DRŽAVE	25
4.3.2	ZVEZNA VLADA	27
4.4	VOLILNI SISTEM.....	29
4.5	POLITIČNE STRANKE IN INTERESNE SKUPINE	30
4.6	SODNA VEJA OBLASTI.....	33
4.6.1	ZVEZNO USTAVNO SODIŠČE.....	34
4.6.2	VRHOVNO ZVEZNO SODIŠČE	35
5	NEMŠKI FEDERALIZEM, PRISTOJNOSTI DEŽEL IN LOKALNA SAMOUPRAVA	37
5.1	RAZVOJ NEMŠKEGA FEDERALIZMA	37
5.2	DELOVANJE NEMŠKEGA FEDERALIZMA	39
5.2.1	ZAKONODAJNE PRISTOJNOSTI FEDERACIJE	43
5.2.2	ZVEZNI SVET (BUNDESRAT)	44
6	PRIMERJAVA NEMŠKEGA PARLAMENTARNEGA IN FEDERALNEGA SISTEMA Z VELIKO BRITANIJO IN ŠVICARSKO KONFEDERACIJO	47
6.1	VELIKA BRITANIJA	47
6.2	ŠVICARSKA KONFEDERACIJA.....	50
7	SKLEP.....	54
8	LITERATURA.....	59

9	DODATKI	62
----------	----------------------	-----------

1 UVOD

Z Zvezno republiko Nemčijo sem se v svojih 26-ih letih srečala že mnogokrat. Najpogosteje so bili to kratkotrajni, enodnevni obiski oziroma izleti. Nazadnje sem preživela nekaj poletnih dni v prestolnici, Berlinu.

Pogosta so bila tudi srečevanja z nemško zgodovino. Najprej v osnovni šoli, potem v srednji šoli, na fakulteti za družbene vede pa sem se prvič seznanila tudi s podrobnostmi političnega sistema Zvezne republike Nemčije.

Nemčija ima izredno bogato zgodovino, o začetku le-te lahko govorimo od leta 843 našega štetja. V nekaj manj kot 1200-letni zgodovini so se državne ureditve izredno spreminjale. Zadnja velika sprememba se je zgodila 31. avgusta 1990, ko sta se ob podpisu združitvene pogodbe združili Nemška demokratična republika (velikokrat pojmovana tudi kot Vzhodna Nemčija) in Zvezna republika Nemčija (poznano kot Zahodna Nemčija). Nastala je Zvezna republika Nemčija, kot jo poznamo tudi danes.

Nemci so odigrali izredno pomembno vlogo tudi pri nastajanju slovenske državne neodvisnosti. Slovenija je zglede v izgradnji države iskala predvsem v državah Evropske unije, med njimi še posebej v Nemčiji. Tako je bila Zvezna republika Nemčija tudi ena od prvih držav Evropske unije, ki jo je mednarodno priznala. 23. decembra 1991 je takratni nemški predsednik Weizsäcker poslal noto takratnemu slovenskemu predsedniku Kučanu, ki se je glasila takole: »Gospod predsednik, v veliko čast mi je sporočiti Vam, da Zvezna republika Nemčija priznava Republiko Slovenijo kot neodvisno državo. Nemško ljudstvo pa pozdravlja Slovenijo kot novo članico neodvisnih držav.« (DELO: 24. december 1991 v Prunku.) Zvezna republika Nemčija je Slovenijo kasneje podpirala tudi na njeni poti v Evropo.

1.1 NAMEN OZIROMA CILJ DELA

Namen mojega diplomskega dela je predvsem predstaviti politični sistem Zvezne republike Nemčije (ZRN) in njeno ureditev ter ga na podlagi tega umestiti med t. i. predstavnike parlamentarnega političnega sistema. Tako kot vsak politični sistem ima prav gotovo tudi nemški nekaj posebnosti.

V diplomskem delu bom najprej predstavila več vrst klasifikacij političnih sistemov in Zvezno republiko Nemčijo umestila v le-te. Nato bom predstavila nemško zgodovino in pokazala, kako je ta vplivala na današnjo politično ureditev Zvezne republike Nemčije. Naslednje poglavje bo namenjeno političnemu sistemu Zvezne republike Nemčije na zvezni ravni in vsem trem vejam oblasti: zakonodajni, izvršni in sodni. V sklopu tega bom podrobneje predstavila temeljni zakon, opisala nemški volilni sistem, predstavila najpomembnejše politične stranke kot tudi interesne skupine. Nemški federalizem je odraz tisočletne zgodovine, zato ji bo namenjeno peto poglavje. Najprej se bom osredotočila na razvoj federalizma v Nemčiji, kasneje pa še predstavila delovanje nemškega federalizma v današnjem času. Prav ob koncu bom s pomočjo primerjalne analize Zvezno republiko Nemčijo primerjala z dvema političnima sistemoma: Veliko Britanijo in Švicarsko konfederacijo, omenjeni državi bom predstavila v šestem poglavju, primerjavo pa bom uvrstila v sklepni del. V zaključku bom seveda iz vsega povedanega z argumenti tudi potrdila oziroma zavrгла svoje hipoteze.

1.1.1 HIPOTEZE

Na osnovi postavljenega cilja diplomskega dela bom preverjala in dokazovala naslednje hipoteze:

H1: Osrednja osebnost v političnem sistemu Zvezne republike Nemčije je zvezni kancler, ki deluje ob šibkem parlamentarnem nadzoru.

H2: Razmerje med tremi vejami oblasti v Zvezni republiki Nemčiji (zakonodajno, izvršno in sodno) se je v praksi oblikovalo tako, da je danes pravosodje postavljeno nad obe preostali veji.

H3: Strankarski sistem, homogenost in majhne regionalne razlike med nemškimi deželami so največ prispevali k temu, da se Zvezna republika Nemčija postopoma spreminja v centralizirano federalno državo.

Za doseg ciljev diplomskega dela sem uporabila deskriptivno metodo družboslovnega raziskovanja in metodo analize vsebine pisnih virov. Hipoteze sem preverjala tudi s pomočjo primerjalne analize politične (Velika Britanija) in federativne ureditve (Švica) držav. Uporabila sem tako primarne (npr.: temeljni zakon Zvezne republike Nemčije) kot sekundarne vire (knjige, članke, internet). S podatki so mi pomagali tudi na veleposlaništvu Zvezne republike Nemčije v Ljubljani, za kar se jim ob tej priložnosti tudi zahvaljujem.

2 POLITIČNI SISTEM ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE V KLASIFIKACIJI POLITIČNIH SISTEMOV

Ker se politični sistemi med seboj razlikujejo – verjetno lahko rečemo, da je političnih sistemov več tisoč –, je treba določiti kriterije, po katerih jih lahko združimo v določene kategorije. Klasifikacije omogočajo ugotavljanje tistih značilnosti, ki so ključne za to, da so si sistemi podobni ali različni. Omogočajo tudi oblikovanje modelov, ki služijo kot kriterij za preučevanje in izhodišča za izpeljavo hipotez (Bebler, 1990: 6). Pri klasifikaciji se moramo zavedati tudi določenih problemov. Obstaja namreč razlika med normativnim in dejanskim stanjem oziroma dejanskim uresničevanjem normativnih zahtev. Klasifikacije so pomembne tudi zaradi tega, ker si v svetu niti dva politična sistema nista enaka (lahko je normativno izhodišče enako, a realnost je različna). Seveda obstajajo različni kriteriji klasifikacije, na podlagi katerih oblikujemo skupine.

Zvezna republika Nemčija je pojmovana kot demokratična, parlamentarna in federalna država, zato se bom v tem poglavju osredotočila na omenjene tri pojme.

Najpogostejše razvrščanje političnih sistemov je prav gotovo tisto, ki politične sisteme razdeli med *demokratične* in *nedemokratične* oziroma avtoritarne. Kriterij te klasifikacije je sodelovanje državljanov pri politični oblasti in v procesu političnega odločanja.

Pojem demokracija (beseda demokracija izhaja iz grške besede »demokratia« in pomeni vladati – »kratos« – od ljudstva – »demos«) je zaradi svoje širine in pomenov, ki se mu pripisujejo, težko definirati. Klasična koncepcija vladavine ljudstva izvira iz Grčije. Primarna posledica demokracije je, da se med ljudmi ustvari oziroma da obstaja nekakšna politična enakost. Po več kot 2500-letnem zgodovinskem preskoku se danes na demokracijo gleda bolj kompleksno.

Za današnje pojmovanje družbe kot demokratične in obravnavanje njenega političnega sistema kot demokratičnega je značilno predvsem: obstoj kanalov vplivanja družbe na politično oblast in pa obvezno odprtost teh kanalov (svobodne volitve, splošna volilna pravica, poštene volitve, svobodna politična konkurenca,

pluralistični sistemi z opozicijo ter zagotovljenimi človekovimi pravicami in svoboščinami, svoboda združevanja, tiska, nadzora nad politično oblastjo ...). Tako demokracija danes temelji predvsem na formalnih (državljanstvo, vladavina prava, ločitev oblasti, izvoljeni nosilci oblasti, svobodne in pravične volitve, svoboda izražanja, avtonomija posameznih organizacij in skupnosti, civilni nadzor nad vojsko ...) in substantivnih vidikih (ustavnost in zakonitost, človekove in manjšinske pravice, politične stranke, neodvisni mediji, uprava, lokalna uprava, civilna družba ...). V osnovi pa se kot skozi svojo celotno zgodovino vedno nanaša na pojem enakosti in svobode posameznika.

V nasprotju z demokratičnim sistemom v avtoritarnih sistemih vladajoči ne izhajajo iz volitev, temveč iz notranjih mehanizmov. Če so že volitve, so te zelo formalne in le potrjujejo največkrat edine kandidate (ponavadi le enega samega). Sami sebe se obnavljajo (brez neposrednega vpliva množic). Ljudstvo v takih sistemih ne more odstavljati vladajočih, ki so lahko na oblasti do smrti. V takih sistemih ni delitve oblasti, opozicija je prepovedana, politične svoboščine so največkrat zanemarjene. Verjetno najbolj znana in povsem avtoritarna država je Sveti sedež oziroma država mesta Vatikan.

Nadalje se bom osredotočila na klasifikacijo demokratičnih političnih sistemov, ki obravnava *obliko državne oblasti*. Kriterij te klasifikacije je načelo enotnosti oziroma delitve oblasti. Gre predvsem za vprašanje, kakšno je razmerje med tremi osnovnimi vejami oblasti (zakonodajno, izvršno in sodno). Vsaka veja opravlja oblast na svojem, točno določenem področju.

Načelo enotnosti oblasti danes pomeni, da je nosilec oblasti ljudstvo, ki prenese del oblasti na predstavniški organ. In prav ta zakonodajni organ naj bi imel osrednjo vlogo v tem političnem sistemu. Je glavni organ, iz katerega izhaja vse ostalo. Izvršna oblast je tako veja zakonodajne, ločena je le sodna oblast. Seveda je tudi v političnih sistemih, v katerih upoštevajo načelo enotnosti oblasti, uveljavljena funkcionalna delitev oblasti. Tipičen primer enotnosti oblasti je skupščinski oziroma konventni sistem Švice.

Glavni namen delitve oblasti naj bi bil v tem, da se posamezne veje oblasti – zakonodajna (zajema temeljne pravne odločitve, ki jih v obliki ustave in zakonov

sprejema zakonodajni organ kot državni organ z najširšim demokratičnim temeljem), izvršilna (izvajanje izvršilne funkcije je vezano na ustavo ter skrbi za izvrševanje zakonov in drugih splošnih aktov s svojimi organi) in sodna (vezana je le na ustavo in zakone ter presoja, kdaj je bil zakon kršen, to obsoja in preprečuje ter kršitelje tudi preganja) – med seboj omejujejo in preprečujejo monizem v sistemu odločanja in možnost zlorabe pravic ter zagotavljajo uresničevanje pravic in svoboščin.

Delitev oblasti je najprej teoretično opredelil John Locke v svoji knjigi Druga razprava o državni vladi (1690). Kasneje je načelo delitve oblasti iz filozofije v politično dogajanje prenesel Montesquie v Duhu zakonov (1748). Mnogi štejejo načelo delitve oblasti za predpogoj demokracije.

Pri delitvi oblasti imamo dva temeljna sistema:

- parlamentarni sistem in
- predsedniški sistem

ter sistem, ki združuje elemente obeh zgoraj naštetih sistemov:

- polpredsedniški sistem.

Osnovno načelo parlamentarnega sistema je načelo delitve oblasti. Vse tri veje oblasti naj bi bile enakopravne, neodvisne in naj bi med seboj sodelovale. Edini in celoviti nosilec zakonodajne oblasti je parlament, izvršna oblast nosi vlada, nosilec sodne oblasti pa so sodišča.

Kot sem že omenila, je parlamentarni sistem oblikovan po načelu delitve oblasti. Vendar je v njem izvedba načela delitve oblasti izpeljana manj dosledno kot, recimo, v predsedniškem.

Parlamentarni sistem se je najprej razvil v Angliji, kasneje pa se je uveljavil v večini evropskih držav, ki so z večjimi ali manjšimi spremembami sledile angleškemu vzoru. Gre zlasti za države celinske Evrope. Grad (Grad, 1996: 82–84) takole opisuje glavne značilnosti parlamentarnega sistema. V njem naj bi bili odnosi neodvisnosti in medsebojnega sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, v zelo majhni meri pa med sodno in ostalima dvema. Zato se načelo delitve oblasti v tem sistemu kaže predvsem v dualizmu,

dvojnosti razmerja zakonodajne in izvršilne oblasti. Za zakonodajno in izvršilno oblast je značilno, da sta enakopravni, da med seboj tesno sodelujeta in vplivata druga na drugo. Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže zlasti v tem, da je izvršilna razdeljena med dva nosilca, in sicer med vlado in šefa države (dualizem izvršilne oblasti). Pri tem je vlada politično odgovorna in odvisna od parlamenta, šef države pa naj bi bil politično neodgovoren in pomeni stabilni element izvršilne oblasti. Edina možnost parlamenta, da uveljavi odgovornost šefa države, je obtožba.

Glavne naloge in pristojnosti šefa države, s katerimi lahko delno vpliva na parlament, so predvsem pravica, da sklicuje in razpušča parlament ter razpisuje volitve članov parlamenta. V večini parlamentarnih sistemov naj bi šefa država volil parlament. Redkejšje so ureditve (pr.: Slovenija, Avstrija), kjer ga volijo neposredno volivci. Grad (Grad, 1996: 82–84) tudi dodaja, da so v parlamentarnem sistemu izrednega pomena tudi stranke. Za uspešno delovanje le-tega je potrebno več strank, ki se med seboj menjavajo na oblasti. Šef države v parlamentarnem sistemu praviloma imenuje tudi mandatarja za sestavo vlade in druge visoke državne uradnike, vendar v tem sistemu predsednik države niti ni dejanski šef izvršilne oblasti, temveč je njen šef le na simbolni ravni. Dejanski nosilec oblasti je vlada. To kot nosilca izvršilne oblasti ni izvolilo ljudstvo, temveč izhaja iz parlamenta in je parlamentu tudi politično odgovorna. Če vlada izgubi večinsko podporo v parlamentu, pride do izglasovanja nezaupnice, zaradi česar mora vlada odstopiti, ker brez podpore parlamenta ne more opravljati svoje funkcije. Na drugi strani lahko vlada, če je nesoglasje med njo in parlamentom, sama, praviloma pa šef države, doseže razpust parlamenta in s tem predčasne volitve. Zgoraj omenjeni mehanizem tako zagotavlja stalno ravnotežje med zakonodajno in izvršilno oblastjo.

V nasprotju s parlamentarnim sistemom v predsedniškem ne govorimo o delitvi, ampak ločitvi oblasti (strogo izpeljani delitvi oblasti). Za predsedniški sistem je značilna popolna enakopravnost vseh treh vej oblasti. V njem tako predstavniško zbornico kot tudi šefa države voli ljudstvo. Zakonodajni organ je v rokah predstavniškega organa, predsednik pa ima ponavadi suspenzivni veto. Izvršilno funkcijo vodi predsednik, vendar ga lahko pri tem omejuje kongres, zlasti s proračunom. Tipičen primer predsedniškega sistema so Združene države Amerike.

Če na tem mestu primerjamo parlamentarni sistem s predsedniškim, ugotovimo, da v parlamentarnem sistemu niti parlament niti vlada nista politično stabilna in ni njuno, da doživita normalen potek mandatne dobe parlamenta. Stabilen element izvršilne oblasti v parlamentarnem sistemu je le šef države, ki je formalno šef izvršilne oblasti, dejansko pa praviloma nima skoraj nobene dejanske oblasti.

Poleg parlamentarnega in predsedniškega političnega sistema poznamo tudi polpredsedniškega, ki pa je bolj kompleksen od obeh. To je sistem, ki združuje elemente tako predsedniškega kot parlamentarnega sistema. Državni poglavar ima nekaj izvršnih pooblastil. Več kot v parlamentarnem in manj kot v predsedniškem. Izvršna oblast je v rokah neposredno izvoljenega predsednika, ter tudi premiera in njegove vlade, ki so odgovorni parlamentu. Predsednik v polpredsedniškem sistemu ponavadi skrbi za zunanje zadeve in obrambo, v večini primerov izbere tudi premiera, lahko tudi nekatere ministre, lahko sproži pobudo za referendum, da veto na zakone, pa tudi razpusti parlament. Premier na drugi strani skrbi bolj za domača politična vprašanja. V polpredsedniškem sistemu je funkcija predsednika skoraj močnejša kot v predsedniškem, saj je predsednika države izredno težko oziroma skoraj nemogoče odstaviti. Tipičen primer polpredsedniškega sistema je Francija.

Nadalje lahko politične sisteme razvrstimo glede na *obliko državne ureditve*. Ta se osredotoča na kriterij organizacije državnega ozemlja in vprašanje, ali na le-tem obstajajo teritorialne enote z visoko stopnjo avtonomije. Iz te klasifikacije izhajajo unitarne države in federacije. Unitarne oziroma enotne države nimajo enot z izrazito avtonomijo in širokim krogom pristojnosti.

Na drugi strani gre za politično ureditev, ki jo poznamo pod pojmom *federalizem*.¹ Federalizem je politična ureditev, na kateri temeljijo politični sistemi, v katerih je oblast razdeljena na osrednjo federalno oziroma zvezno oblast in oblast federalnih enot, obe stopnji oblasti pa sta na svojem področju delovanja suvereni. Pisana ustava natančno določa pristojnosti federacije in federalnih enot, v primeru sporov pa odloča ustavno sodišče (Bealey, 1999: 130).

¹ Beseda federalizem izhaja iz latinskega »foedusa«, ki pomeni zvezo, dogovor oziroma pogodbo enakih, da skupno odločajo o posameznih vprašanjih splošne politike (Brezovšek, 1990: 55).

Federalna ustava torej določa vsaj dve stopnji oblasti, vsaki pa daje posebne pristojnosti. Osrednja, federalna oblast je običajno pristojna za zunanje (obrambo, zunanje odnose in migracije) ter nekatere skupne domače zadeve (npr.: valuta). Obseg pristojnosti federalnih enot se razlikuje od federacije, ponavadi pa vključuje izobraževanje in tudi neposredno uresničevanje zveznega (federalnega) prava (Hague, 2001: 229). V federacijah, kjer se uveljavlja načelo domnevne pristojnosti v korist federalnih enot,² residualne pristojnosti (pristojnosti, ki niso opredeljene v ustavi) ostanejo federalnim enotam. Hague ob tem poudarja, da je razdelitev pristojnosti ustavno zaščitena in se lahko spremeni le s spreminjanjem federalne ustave.

V skoraj vseh federacijah imajo federalne enote svoj glas v zakonodajnem procesu zagotovljen s svojim predstavništvom v zgornji zbornici parlamenta (Hague, 2001: 229). Predstavništvo je praviloma enako za vse federalne enote, v posameznih federacijah obstajajo tudi drugačne rešitve. Število sedežev, ki jih ima posamezna federalna enota v zgornji zbornici federalnega parlamenta, se namreč razlikuje; v Združenih državah Amerike velja načelo popolne enakosti predstavniških enot, v Zvezni republiki Nemčiji je število predstavnikov zveznih dežel v zveznem svetu odvisno od števila prebivalcev posamezne dežele.

Pitamic (Pitamic, 1996: 138–156) takole opisuje zvezno državo. Zvezna država po njegovem mnenju nastane, ko se združi več držav, ki se odrečejo svoji neposredni podrejenosti meddržavnemu pravu, ki mu je nastala zveza neposredno podrejena. Države se povežejo s pogodbo, ki je nepreklicna, saj so države, ki so se povezale, izginile. Pravzaprav je vez, ki veže v zvezni državi njene posamezne dele, ustava, ki se spreminja na način, ki ga sama določa. Zvezna država ima svojo zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. V federalno urejeni državi se pristojnosti delijo med zvezne organe in organe federalnih enot na različne načine. Obstajajo namreč področja, ki so v izključni pristojnosti zveze, področja, ki so v izključni pristojnosti federalnih enot, in področja, kjer zvezna zakonodaja konkurira zakonodaji posameznih federalnih enot. Izključna pristojnost zveze ponavadi med drugim obsega zunanje zadeve, vojsko, denar in carino.

² Zvezne države imajo lahko delitev pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami v ustavi urejeno po dveh načelih – po načelu domnevne pristojnosti v korist federacije ali v korist federalnih enot.

Brezovšek (Brezovšek, 1994: 23) za federalni politični sistem pravi, da ima naslednje značilnosti:

- obstoj dveh ravni vladanja (federalna in posamezne federalne enote), ki sta ustavno opredeljeni, neposredno izvoljeni in imata neposreden odnos do državljanov;
- formalna razdelitev zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter virov prihodkov med ravnema;
- vrhovna, pisana ustava; nobena od ravni je ne more enostransko spremeniti ali dopolniti;
- vrhovni razsodnik, ki razsoja spore glede ustavno zagotovljenih pooblastil vsake ravni in interpretira ustavo;
- specifični procesi in institucije, ki omogočajo medvladne administrativne in politične odnose;
- zvezne institucije, vključno z dvodomnim zakonodajnim organom.

Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije delitev pristojnosti ureja po načelu domnevne pristojnosti v korist federacij.

3 ZGODOVINSKI RAZVOJ NEMČIJE IN OZADJE SEDANJEGA SISTEMA

Nemčija je ena od držav, za katere bi brez dvoma lahko rekli, da spada med tiste države, ki so v zgodovini najbolj spreminjale državne ureditve. Današnja politična ureditev je predvsem odraz izkušenj, zato je najbolje, če pred preučitvijo današnjega političnega sistema Nemčije pregledamo njen zgodovinski in hkrati tudi politični razvoj.

O nemški zgodovini je mogoče govoriti od leta 843 našega štetja dalje, ko je ob delitvi frankovske države v Verdunu Ludvik Nemški dobil ozemlje vzhodno od Rena. Po izumrtju Karolingov je prišla leta 919 s Henrikom I. na kraljevski prestol saška dinastija. Njegov sin Oton I. je uspešno nadaljeval združevanje nemških plemen, začeto že pod Henrikom. Leta 962 se je v Rimu dal okronati za cesarja in s tem zasnoval srednjeveško nemško cesarstvo (v ožjem pomenu je obstajalo do leta 1250, nadaljevalo pa se je v Svetem rimskem cesarstvu nemškega naroda do 1806). Tudi kasnejši vladarji iz različnih rodbin (Henriki od I. do VI., Friderik I. in II.) so poskušali učvrstiti nemško kraljestvo in navidezno enotnost pred posebnim prizadevanjem posameznih plemen in knezov. Smrt Friderika II. je povzročila zaton kraljevine v Nemčiji, šele Rudolf I. Habsburški je lahko znova vzpostavil kraljevo oblast. Nov položaj močnih teritorialnih oblastnikov se je izrazil v predpisih o volitvah kralja. 1338 za izvolitev kralja ni bilo potrebno več papeževo soglasje. Kraljestvo pod imenom Sveto rimsko cesarstvo je leta 1512 pod Maksimiljanom postalo uradni naslednik Rimskega imperija na Zahodu in kot takšno, kot gonilna sila v tem koncu Evrope, obstajalo vse do leta 1806, ko je cesarstvo končal Napoleon.

Sveto rimsko cesarstvo je bilo že od vsega začetka združenje različnih kneževin in mestnih držav (republik), zaradi katerih je bilo ozemeljsko razcepljeno. Ozemeljski razcepljenosti se je z reformacijo v 16. stoletju manifestno pridružila tudi religiozna razcepljenost, hkrati pa se je pojavljala tudi ekonomska razcepljenost.

V času cesarstva se je poleg Bavarske uveljavljala predvsem Prusija, ki jo je vodil Friderik Viljem I.. Kralj je vladal absolutistično in se je v notranji politiki opiral

predvsem na plemiški sloj častnikov (ti so imeli za monarhom najmočnejši položaj v družbi).

Sistem oblasti v cesarstvu se je pod vplivom francoske revolucije precej spremenil. Vojaški uspehi Napoleona so, kot rečeno, leta 1806 pripeljali do zatona Svetega rimskega cesarstva. V številnih južnonemških državah, predvsem v Badnu in na Bavarskem, so se pod vplivom Francije oblikovale ustavne oblike države in tudi v Prusiji se je po letu 1807 spremenila notranja struktura. Najpomembnejša posledica francoske revolucije je bila tudi prebuditev nemškega nacionalizma. Osvobodilne vojne (1813–1815) so zaznamovale zahtevo po nemški združitvi.

Vendar se kljub nekaterim tendencam o združitvi Nemčija ni združila niti po Dunajskem kongresu (1815). Ta je priznal suverenost 35 kneževinam in 4 svobodnim mestom, ki pa so bili le ohlapno združeni v Nemški zvezi pod avstrijskim vodstvom. Nemška carinska zveza (1834) je pripravila gospodarske osnove združitve, po nemško-francoski vojni (1871) pa je končno sledila ustanovitev združenega nemškega cesarstva. Ker je združitev potekala pod pruskim vodstvom (Prusija je bila dejansko že več kot 200 let najmočnejša nemška dežela, če izključimo Avstrijo, ki je bila leta 1866 odrinjena iz skupne nemške zgodovine), je bil Viljem Pruski razglašen za nemškega cesarja, Otto von Bismarck pa postavljen za prvega nemškega kanclerja. V tistem času se je v združenem nemškem cesarstvu poskušalo tudi z uveljavitvijo parlamentarizma, ki pa ga je, roko na srce, Nemčiji uspelo uveljaviti relativno pozno. Glavna razloga za to sta prav gotovo kasnejša industrializacija in tudi modernizacija države. Zaostanka za Anglijo in Francijo v 19. stoletju že od vsega začetka ni bilo mogoče nadoknaditi, kasneje pa so Nemčijo na tem področju prehitele tudi skandinavske države, države Beneluksa in Italija. Tako so v nemškem cesarstvu parlamentarizacijo dosegli šele takrat, ko se je že bližal propad sistema.

Verjetno je vse skupaj oviralo dejstvo, da tudi v najmočnejši delni državi, Prusiji, parlamentarizem ni bil realiziran. Tako je bila v času združenega nemškega cesarstva spodnja zbornica, Reichstag, voljena, delo le-te pa je nadzorovala zgornja zbornica, Bundesrat, katere člani so bili večinoma konzervativni predstavniki 25 dežel.³

³ Najmočnejša in tudi najbolj konzervativna vloga je pripadla Prusiji.

Kancler Von Bismarck in njegova vlada sta bila odgovorna cesarju, cesar pa je menil, da je odgovoren le bogu.

Po Bismarckovem odstopu je Nemčija postala ujetnica lastnih imperialističnih teženj, kar jo je peljalo v prvo svetovno vojno. Po vojni so leta 1919 sprejeli t. i. Weimarsko ustavo, ki je Nemčijo opredeljevala kot demokratično parlamentarno zvezno državo. Ker je Nemčija vse do tistega trenutka živela predvsem v nedemokratičnih političnih režimih, se je Weimarska republika soočala z vrsto težav.

Dolgoletna tradicija hierarhije in urejenega sistema je bil namreč ideal v očeh večine nemškega prebivalstva. Zapuščina takih političnih vrednot se je odražala tudi v Weimarski republiki. Na čelu republike je stal predsednik, ki je imel precej velika pooblastila. V prvem pravem parlamentarnem režimu je bila zgornja zbornica, Reichsrat, še vedno sestavljen iz nevoljenih predstavnikov, tokrat le osemnajstih dežel. Tudi njegov vpliv se je precej zmanjšal, kljub temu pa je še vedno imel veliko vlogo v političnih procesih. Kancler in vlada sta postala odgovorna voljenemu Reichstagu, vendar sta fragmentacija in polarizacija političnih strank preprečevali delovanje parlamentarnega sistema. Položaj parlamenta je slabila tudi velika moč tokrat voljenega predsednika države, ki je nadomeščal figuro monarha. Zaradi tega si je kasneje parlament prizadeval zagotoviti prevlado v sistemu. Ta primat parlamentarnega prepričanja se še danes odraža v posameznih delih sistema.

Kljub zadovoljstvu političnih teoretikov ob ustanovitvi demokratične republike po koncu prve svetovne vojne nasmeh na njihovih ustnicah ni trajal dolgo. Čez noč spremenjeni sistem se je lahko odražal na papirju, ampak dolgoletne politične vrednote se ni dalo spremeniti vrat na nos. Nemčijo so v demokratično republiko spremenili predvsem zmagovalci prve svetovne vojne in kasneje se je izkazalo, da ta umetno ustvarjena republika ni zdržala pritiska. Prvi poskus spodbuditve demokratičnih vrednot se torej ni obnesel.

Obdobje republike se je končalo, ko je Hitler leta 1933 uvedel totalitarni režim z visoko stopnjo centralizacije. Nemčija je kaj kmalu zašla še v hujšo politično krizo. Pod Hitlerjem so se namreč stare avtoritativne vrednote povečevale še bolj kot v času cesarstva. Postopno prepovedovanje vseh političnih strank (Hitlerjeva NSDAP je

trdila, da izraža politično voljo celotnega nemškega naroda) je privedlo do 20-letnega mrka demokracije in parlamentarizma v nemški zgodovini.

Po drugi svetovni vojni so velesile s potsdamskim sporazumom (avgusta 1945) razdelile Nemčijo na štiri okupacijske cone. Na Zahodu so Združene države Amerike, Velika Britanija in Francija svojim okupacijskim conam dajale vse večja pooblastila in leta 1949 je bila s sprejetjem temeljnega zakona formirana Zvezna republika Nemčija. S tem je le-ta odprla novo poglavje v zgodovini svoje države. Z nemško pogodbo leta 1955 med zahodnimi zavezniki in republiko je Nemčija postala suverena.

A kljub temu je bil večji del javnosti v strahu pred novim poskusom demokratizacije Nemčije. Po drugi svetovni vojni je bilo tako vprašanje, ali bo tokratna preobrazba nemškega sistema le uspela. Bodo institucije tokrat zdržale pritisk? Antantne sile so po koncu druge svetovne vojne vedele, da jih v zahodnem delu nekdanje Nemčije (Zvezna republika) čaka težko delo. Izkušnja Weimarske republike je bila namreč še zelo živa. Tokrat so vedeli, da le ustavne spremembe še niso zagotovilo za demokratičen sistem. Treba je bilo spremeniti osnovne vrednote, ljudem izbiti iz glave nacistične in še žive vojaške predstave. Pripadnike nacistične stranke so tako odstavili iz vseh javnih služb in tudi s pomembnejših oziroma odgovornih mest raznih organizacij. Seveda je bila ta naloga vse prej kot lahka, a, kot kaže danes, izvedljiva. V raziskavah (Dragnich in ostali, 1995: 373–375) je bilo tako mogoče zaslediti, da je le desetletje po ustanovitvi Zvezne republike Nemčije le nekaj prebivalcev te države spoštovalo sedanji politični sistem. Da vse le ni bilo tako črno in da demokracija potrebuje čas, so pokazale ponovne raziskave dvajset let kasneje, ko je bilo skoraj štirikrat več ljudi ponosnih na nemški politični sistem.

Še huje se slišijo naslednje številke. Leta 1951, torej le tri leta po ustanovitvi Zvezne republike Nemčije, je kar 45 % ljudi reklo, da je Nemčija svoja najlepša leta preživljala v času združenega nemškega cesarstva, in kar 42 % v času nacističnega režima pred drugo svetovno vojno. Glede na to, da torej skoraj nihče ni izbral demokratične Zvezne republike Nemčije, so bile te številke izredno zaskrbljujoče. A dajmo času čas, so si verjetno rekli nemški politiki, in res, 20 let kasneje je kar 81 % izbralo Zvezno republiko Nemčijo za najboljši čas v zgodovini Nemčije. Sistem se je,

po anketah sodeč, utrdil hitreje, kot so se nekateri, predvsem tuji opazovalci bali. Ameriški znanstveniki so to razlagali z visoko stopnjo izobrazbe in tudi z vselej relativno dobro informiranostjo (Beyme, 2002: 62). Dolgoletno delo in čakanje sta se torej obrestovali.

Prav nasprotno se je dogajalo v Vzhodni Nemčiji, ki je po drugi svetovni vojni spadala pod sovjetsko okupacijsko cono. Sovjeti so svojo cono leta 1949 razglasili za samostojno Nemško demokratično republiko (NDR). 30. maja 1949 je ljudski kongres kot provizorični parlament potrdil prvo ustavo Nemške demokratične republike. Kaj kmalu je bil pod vplivom Sovjetske zveze uveden enopartijski komunistični režim, ki je trajal dolgih 40 let.

V sedemdesetih letih so se začeli pogovarjati o ureditvi medsebojnih odnosov in berlinskega vprašanja. Vse to predvsem po zaslugi kanclerja Willyja Brandta. A šele dobro desetletje kasneje se je vse skupaj začelo zares prebujati. Leta 1989 so bile v Nemški demokratični republici demonstracije proti komunističnemu režimu vse glasnejše in pogostejše. Obisk takratnega predsednika Sovjetske zveze, Mihaila Gorbačova, ob 40. obletnici Nemške demokratične republike je vzbujal veliko upanja. Še posebno, ko je takratnemu voditelju Nemške demokratične republike, Erichu Honeckerju, dejal, da je prišel čas sprememb. Sredi oktobra leta 1989 je Honecker odstopil. Še močnejše demonstracije so nato novo komunistično vodstvo pripeljale do tega, da so 9. novembra⁴ odprli mejo z Zvezno republiko Nemčijo. Berlinski zid je padel in milijone ljudi je lahko gledalo, kako so vzhodni Nemci drli v zahodni del Berlina in celotno Zvezno republiko Nemčijo. Komunistična partija je prepustila svoj monopol in ob koncu leta 1989 je bila Nemška demokratična republika na pragu razsula. Takoj po novem letu je novi premier Hans Modrow objavil načrt morebitne združitve (njegov kolega v Zvezni republici Nemčiji, Helmut Kohl, je tak načrt objavil že mesec dni prej). Prve svobodne volitve v Nemški demokratični republici so bile izpeljane marca. Na njih je kar 80 % ljudi glasovalo za tiste stranke, ki so podpirale hitro združitev. Združitvene težnje so se uveljavile 3. oktobra 1990 s pristopom Nemške demokratične republike (petih dežel) k Zvezni republici Nemčiji in dobili smo Zvezno republiko Nemčijo, kot jo poznamo še danes.

Več kot tisočletna nemška zgodovina se še danes odraža v nemškem političnem sistemu, predvsem v njenem federalizmu. Kako natančneje, bomo videli v naslednjem poglavju, ko bom predstavila nemški politični sistem na zvezni ravni.

⁴ 9. november, ki zaznamuje padec Berlinskega zidu, se v Nemčiji ne obravnava kot praznik, torej ni dela prost dan.

4 POLITIČNI SISTEM ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE NA ZVEZNI RAVNI

4.1 TEMELJNI ZAKON

Uradni naziv države je BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, njena ustava oziroma temeljni zakon pa se imenuje GRUNDGESETZ,⁵ ki je bil sprejet 23. maja 1949. Z združitveno pogodbo 31. avgusta 1990 so bili po pričakovanju sprejeti amandmaji k ustavi (prembula ter členi 51, 135 a in 146), dodan je bil člen 143, umaknjen pa 23. člen.

Temeljni zakon se lahko spreminja z zakonom, katerega besedilo izključno dopolnjuje ali spreminja besedilo temeljnega zakona. Spremembe ne smejo biti v nasprotju z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, sprejeti pa jih morata z dvotretjinsko večino tako zvezni zbor kot zvezni svet. Ustavne spremembe, ki bi zadevale delitev federacije v zvezne dežele in udeležbo dežel v zakonodajnem procesu ali posegale v temeljne človekove pravice, so nedopustne.

Še preden se lotimo podrobnega pregleda temeljnega zakona, beseda ali dve o političnem ozračju v času pisanja tega zakona, kar nam bo pomagalo tudi k lažjemu razumevanju temeljnega zakona.

Zaradi negativnih izkušenj (nacizem) in precejšnje razdeljenosti nemškega naroda v zgodovinskih, religioznih in kulturnih značilnostih so se v Nemčiji še prej kot drugod zavedali dejstva, da bo za učinkovito delovanje države treba vzpostaviti nadzor nad različnimi organi oblasti in da mora biti nosilec suverenosti ljudstvo. To pomeni demokratično republiko (kjer je zakonodajna oblast utelešena v parlamentu), ki izhaja iz ustave, le-ta pa naj bo postavljena v okvir federalizma, kar naj bi prinašalo še dodatno razmejitev pristojnosti in pooblastil.

Septembra 1948 se je v Bonnu sestal parlamentarni svet (štel je 65 članov), na katerem so izvolili predsedujočega Konrada Adenauerja, predsednika CDU v

⁵ http://oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf.

britanski coni. Parlamentarni svet se je ubadal predvsem z vprašanjem, kako ustavno urediti zahodni del Nemčije. Kot navaja Rupnik (Rupnik, 1982: 37), je bil najtrši oreh vprašanje, kako razmejiti politične, posebej še finančne pristojnosti med zveznimi deželami in zvezo. Konzervativni jug z Bavarci na čelu je zagovarjal ohlapni federalizem, medtem ko so socialni demokrati zahtevali močno centralno oblast.

Konec aprila 1949 so se stranke le sporazumele in pripravljen je bil osnutek temeljnega zakona. 8. maja istega leta, torej natanko štiri leta po končani vojni, so v parlamentarnem svetu sprejeli nov začasni temeljni zakon za Zvezno republiko Nemčijo. Nekaj dni zatem so temeljni zakon odobrili tudi zavezniki, ki so sicer za sprejetje temeljnega zakona hoteli organizirati ljudski referendum. A vodilnim deželnim politikom jih je uspelo prepričati o nasprotnem, tako da so temeljni zakon sprejeli le deželni zbori. 23. maja 1949 je bilo vse pripravljeno za slavnostno razglasitev temeljnega zakona.

Kot sem že omenila, je bila le sedem dni po razglasitvi temeljnega zakona sprejeta ustava Nemške demokratične republike. Torej sta štiri leta po končani vojni na nemških tleh začeli nastajati dve ločeni državni tvorbi.

Zato ni čudno, da so v preambulo temeljnega zakona takrat zapisali, da le-ta velja tudi za tiste Nemce, ki jim ni bilo mogoče sodelovati, in da vse nemško ljudstvo ostaja pozvano, da v svobodni samoodločitvi dovrši enotnost in svobodo Nemčije. Izstopal je tudi 146. člen, ki pravi: »Ta temeljni zakon izgubi svojo veljavo na dan, ko začne veljati ustava, ki jo nemško ljudstvo sprejme po svobodni odločitvi.« Torej, temeljni zakon naj bi bil le nekak začasni ali prehodni zakon do dneva, ko bo nemško ljudstvo ob ponovni združitvi sprejelo skupno vsenemško ustavo.

Ob združitvi obeh Nemčij leta 1990 pa ni bilo pričakovanega sprejema nove ustave. Tako je bila spremenjena preambula, v kateri je bila potrjena ustavodajna oblast nemškega ljudstva, in sprejeti so bili amandmaji k že zgoraj omenjenim členom. Seveda je bila zanimiva tudi sprememba 146. člena, ki se po novem glasi: »Temeljni zakon, ki se po doseženi združitvi in svobodi Nemčije nanaša na celotno nemško ljudstvo, bo prenehal veljati na dan, ko bo ustava, ki jo bo sprejelo nemško ljudstvo, stopila v veljavo.« Torej od pričakovanega sprejetja vsenemške ustave ni bilo nič. Kot pravi Beyme (Beyme, 2002: 56): »Tresla se je gora, rodila se je miš.«

Poglejmo si sedaj, kako je sestavljen temeljni zakon Zvezne republike Nemčije. Sestavljen je iz preambule (v kateri je navedenih vseh šestnajst zveznih dežel in ki omenja, da le-ta velja za vse nemško ljudstvo), 11 poglavij in dodatka k ustavi.

Prvi del sestavljajo temeljne pravice (vse pravice in svoboščine) in zajemajo 19 členov. Ta del ustave je osrednjega pomena za ustavno ureditev Zvezne republike Nemčije, ki tvori jedro svobodnjaške demokratične ureditve. Temeljne pravice, ki jih določa temeljni zakon, zavezujejo organe vseh treh vej državne oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno). Te pravice so skorajda prepisane iz Weimarske ustave, le da so jih v primeru temeljnega zakona postavili na prvo mesto in da takratni zvezni zbor (Reichstag) ni bil vezan na temeljne pravice.

Drugi del temeljnega zakona opredeljuje federacijo in zvezne dežele, tretje poglavje ureja funkcije spodnje zbornice parlamenta, zveznega zbora, četrto zveznega sveta kot zgornje zbornice (k temu je dodan člen, ki ureja status skupnega odbora), peto opisuje funkcije zveznega predsednika, šesto govori o zvezni vladi, sedmo o zakonodajni moči federacije, osmo o izvajanju zveznih zakonov in zvezni administraciji (k temu poglavju so dodane skupne naloge), deveti del ustave govori o sodstvu, deseto poglavje zavzemajo finance (tukaj je naveden dodatek, ki opredeljuje stanje obrambe), zadnje enajsto poglavje pa je posvečeno prehodnim in zaključnim provizijam. V celoti ustava obsega 146 členov.

Ustava utemeljuje državo na naslednjih načelih. Nemčija je republika in demokracija. Njen republiški naziv se odraža v uradnem nazivu države: "Zvezna republika Nemčija", demokracija pa se gradi na ustavnem načelu suverenosti, ki je v rokah ljudstva.

Nemška demokracija je med drugim tudi reprezentativna, saj ljudstvo na rednih periodičnih volitvah neposredno voli svoje predstavnike v parlament. Vendar so sami oblikovalci nemškega temeljnega zakona, predvsem zaradi še živih zgodovinskih dogodkov, do določene mere omejili neposredno demokracijo. Ustava tako predvideva možnost peticije. Le da se v primerjavi z nekaterimi drugimi državami oblike neposredne demokracije ne smejo uporabljati v primerih odločanja o ustavnih spremembah ali pa o evropski integraciji. Referenduma ni v ustavi in v praksi – predvsem zaradi negativnih izkušenj z referendumom v preteklosti. Temeljni zakon

med drugim ljudstvu omogoča, da se uprejo osebi ali politični stranki, ki hoče uničiti demokratični red, in da jo tudi odstavijo ali prepovejo. Posebno razmejitev oblasti oziroma pristojnosti predstavlja delitev pristojnosti na zvezni in deželni ravni. Več o tem kasneje, ko bom predstavila nemški federalizem.

Poleg tega je nemška država utemeljena na socialni pravičnosti in vladavini prava. Prvo načelo obvezuje državo, da ščiti (še posebej) šibkejše člane družbe. Med ukrepi države na socialnem področju so najpomembnejši: skrb za ostarele in invalide, zdravstvena zaščita, stanovanjska oskrba, zaščita za primer brezposelnosti ipd. Drugo načelo vključuje več elementov. Prvi element je delitev oblasti, s čimer je moč države postavljena v okvire vzajemnega nadzora in ravnotežja. Drugi pomemben element vladavine prava je omejitev sleherne akcije države z zakoni. Tako izvršilna veja oblasti ne more ukrepati na način, ki bi bil v nasprotju z obstoječimi zakoni, predvsem z ustavo in deželnimi zakoni.

V temeljni zakon so bili v nespremenjeni obliki sprejeti tudi člani iz Weimarske ustave, ki zadevajo religijo in verske skupnosti. V Zvezni republiki Nemčiji Cerkev nikoli ni bila čisto ločena od države, kar pa še ne pomeni, da Nemčija priznava državno Cerkev.

Še ta zanimivost, v nemški ustavi varuh človekovih pravic ni omenjen, čeprav ga v praksi seveda imajo.

4.2 ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI

Kljub poznemu uveljavljanju parlamentarizma v nemški državi danes težko govorimo o kakšnem pomanjkanju ključnih elementov parlamentarizma. V tujih primerjalnih raziskavah Bundestag oziroma zvezni zbor imenujejo morda najmočnejša zakonodajna zbornica v Evropi (Beyme, 2002: 233–235).

Danes sta v Zvezni republiki Nemčiji ustavna organa s primarno zakonodajnimi funkcijami zvezni zbor (Bundestag) – spodnja zbornica parlamenta – in zvezni svet (Bundesrat) – zgornja zbornica parlamenta. Slednjo bom kot enega ključnih elementov federalizma obravnavala v poglavju o nemškem federalizmu.

4.2.1 ZVEZNI ZBOR (BUNDESTAG)

Zvezni zbor je spodnja zbornica parlamenta, v kateri so predstavniki nemških državljanov. Voljeni so za dobo štirih let na splošnih, neposrednih, svobodnih, enakopravnih in tajnih volitvah. Poslanci⁶ niso podrejeni nobenim navodilom, ampak le svoji zavesti. Njihov mandat se konča z izvolitvijo novega zbora. Zbor je lahko v izjemnih primerih razpuščen predčasno, odločitev o tem je v rokah predsednika države. To se je v zgodovini Zvezne republike Nemčije zgodilo le dvakrat, leta 1972 in 1983. Trenutno 15. sklic Bundestaga sestavljajo 603 poslanci,⁷ med katerimi se po volitvah volijo predsednik, podpredsedniki in tajniki zbora. Po tradiciji je prvi kandidat za predsednika iz kroga največje parlamentarne skupine.

Glavne naloge zveznega zbora so sprejemanje zakonov, volitve zveznega kanclerja in nadzor nad vlado.

Zvezni zbor je prizorišče strankarskih bojev, predvsem glede pomembnih odločitev o zunanjih ali notranjih politikah. Večina pripravljalnega dela za zakone je opravljena v skupščinskih komitejih, ki so pretežno zaprti za celotno javnost. V teh komitejih se usklajujejo politične namere in predlogi strokovnjakov, ki delajo za zvezno vlado. Ta korespondenca med komiteji in vlado oziroma vladnimi resorji je eden izmed načinov, s pomočjo katerih zakonodajna oblast opravlja kontrolo in nadzor nad vladnimi aktivnostmi.

Zbor lahko na pobudo četrtnine poslancev ustanovi tudi preiskovalne komiteje, katerih ugotovitve lahko ocenjujejo sodišča po lastni presoji. Glavni namen preiskovalnih odborov je razkrivanje nepravilnosti, za katere je odgovorna vlada. Vendar so bile preiskovalne komisije v predparlamentarnem času pomembnejše sredstvo manjšin za nadzor nad vlado. S parlamentarizacijo izvršilne veje oblasti pa so precej izgubili pomen. V prvem nemškem zveznem zboru so opozicijske stranke še precej pogosto uporabljale sredstva kontrole. Po izoblikovanju stabilnih večinskih razmerij se je ta kontrolna funkcija premaknila k drugim možnostim v rokah parlamentarne večine. Manjšine lahko uveljavijo ustanovitev preiskovalnega odbora, nato pa tak odbor

⁶ V Nemčiji se poslance pogosto označuje s kratico Mdb, ki pomeni Mitglied des Deutschen Bundestages oziroma član nemškega parlamenta.

odraža sestavo plenuma in zato ne more več biti instrument za manjšino. Te izkušnje so privedle do tega, da v 3. zveznem zboru ni bil ustanovljen noben preiskovalni komite, v naslednjih sklicih pa le po eden ali dva.⁸

O zveznem kanclerju odločajo v zboru po predlogu zveznega predsednika. Kancler je izvoljen, če dobi več kot polovico glasov vseh poslancev. Če kandidat ni izvoljen, lahko poslanci predlagajo lastnega kandidata (po dogovoru). Če tudi takrat ni izvoljen, se o njem glasuje z večino vseh prisotnih poslancev. Ko je izvoljen kancler, ki so ga nominirali poslanci, ga potrди predsednik države.

Tudi ko je kancler izvoljen in vlada potrjena (ministre potrди predsednik države), ima zbor velike pristojnosti pri nadzoru nad njo. Kancler, ministri in sodelavci vlade morajo biti na zahtevo poslancev prisotni na zasedanjih zbora ali njenih komitejev. Na teh zasedanjih imajo poslanci možnost, da jim postavljajo vprašanja, na katera morajo vladni funkcionarji, uradniki odgovoriti oziroma o zadevah debatirati; z izjemo kanclerja, ki ima "eksekutivni privilegij", da se ne odzove. Kot v vseh parlamentarnih sistemih je tudi v nemškem primeru najmočnejše orodje vseh parlamentarnih kontrolnih sredstev nezaupnica. Zbor ima možnost glasovanja o nezaupnici celotni vladi, ne more pa odstavljati posameznih ministrov, kot se je to dogajalo v Weimarski republiki (gre za *konstruktivno nezaupnico*). Tako ostajajo sankcije parlamenta proti posameznim ministrom šibke.

Večino predlogov zakonov, o katerih glasujejo v zboru, iniciira vlade, drugi pobudniki predlogov so poslanci oziroma skupine poslancev v skupščini ali člani zveznega sveta. O predlogu zakona se glasuje po treh branjih v zboru in enem v ustreznem komiteju. Zakon je sprejet z večino glasov prisotnih poslancev, razen v primerih, ki jih določa ustava, ali ko gre za spremembe v pravilniku delovanja zbora.

Za zakone, ki se nanašajo na posamezne dežele, je potrebna odobritev zveznega sveta. Lahko rečemo, da na neki način nemški federalizem tudi omejuje zakonodajne pristojnosti nacionalnega parlamenta.

⁷ Zakon predvideva 598 poslancev, več o tem kasneje v poglavju o volilnem sistemu v Zvezni republiki Nemčiji.

⁸ Več o tem Beyme (Beyme, 2000: 247–249).

Zakonodajna funkcija je večinoma opredeljena kot pozitivna. Bundestagu priznavajo, da je delaven parlament. Veliko število zakonov pa je na drugi strani treba pripisati tudi spremembi starih, nedemokratičnih zakonov.

Zbor ima tudi proračunske pristojnosti, saj že s proračunskim komitejem sodeluje pri oblikovanju proračuna, v nadaljnjem postopku pa ga tudi potrjuje. Zbor ima tudi kontrolo nad volitvami in odloča o tem, ali posamezen poslanec izgubi pravico do sedeža v zboru – torej ga lahko v izjemnih primerih odstavi.

4.3 IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

Zvezna republika Nemčija se pri izvršilni oblasti drži tradicionalnega parlamentarnega modela, da ima dvojno izvršno oblast. Izvršne pristojnosti so v rokah predsednika države in zvezne vlade na čelu s kanclerjem.

4.3.1 PREDSEDNIK DRŽAVE

Weimarske izkušnje v skoraj nobenem drugem delu ustavnih institucij niso povzročile tako velikih sprememb funkcije kot v primeru zveznega predsednika. Očetje temeljnega zakona so imeli vseskozi pred očmi predsednika Hindenburga,⁹ ki je s pridom izkoriščal Weimarsko ustavo. Zato je na dva dela razdeljeni vrh izvršilne veje oblasti, ki se je razvil v parlamentarnih monarhijah in se je praviloma ohranil v modernih parlamentarnih sistemih, funkcijo zveznega predsednika izredno oslabil. Danes je zvezni predsednik državni poglavar z minimalnimi političnimi pooblastili.

Zvezni predsednik oziroma »Bundespräsident« je vodja države. Voli se ga na posebni federalni skupščini (»Bundesversammlung«), ki se skliče posebej v ta namen. Ta posebni ustavni organ sestavljajo poslanci zveznega zbora in enako število članov, ki so voljeni iz deželnih parlamentov. Za predsednika države lahko kandidira vsak nemški državljan, ki ima pravico voliti poslance v zvezno skupščino in je dopolnil 40 let, je pa predsedniška funkcija nezdružljiva z vsako drugo funkcijo v državi. Predsednik je izvoljen z absolutno večino glasov na tem federalnem zasedanju (na

⁹ Paul Von Hindenburg je postal predsednik Weimarske republike leta 1925, ko je umrl dotedanji in prvi predsednik Weimarske republike Friedrich Ebert. Hindenburg je mandat predsednika zadržal vse do smrti leta 1934.

tem zasedanju pa niso dovoljene nobene debate ali predvolilni govori) za dobo petih let – z možnostjo ponovne izvolitve za le še en mandat.

Predsednik države pooseblja državno politično enotnost in povezuje vse elemente v družbi, ne glede na strankarske razlike. Kljub dejstvu, da so njegove funkcije pretežno reprezentativne narave, predstavlja pomembno avtoriteto s svojo nevtralno, tudi posredovalno funkcijo. S komentiranjem pomembnih vidikov aktualnih nalog države se dviga nad strankarske spore ter postavlja politične in moralne smernice v državi.

Predsednik države opravlja nekatere funkcije s področja mednarodnih odnosov. Kot glavni reprezentant države sklepa pogodbe z drugimi subjekti v mednarodni areni v imenu lastne države. Prav tako imenuje veleposlanike in sprejema tuje diplomatske predstavnike, čeprav je zunanja politika kot taka v pristojnosti vlade.

Nadalje je v njegovi pristojnosti, da potrjuje ter razrešuje zvezne sodnike, zvezne javne uslužbence in "uslužbence" oboroženih sil. Nima pa vrhovnega poveljstva nad oboroženimi silami, ki ga ima državni poglavar v mnogih parlamentarnih in predsedniških sistemih. V Zvezni republiki Nemčiji ima to poveljevalno oblast v mirnem času obrambni minister, v morebitni vojni pa poveljstvo prevzame zvezni kancler. V individualnih primerih lahko oprošča obtožene ali jim omili kazni. Prav tako nadzira, ali so zakoni sprejeti s proceduro, kot je navedena v ustavi.

Med njegova najpomembnejša pooblastila spada tudi predlaganje kandidatov za položaj zveznega kanclerja, pri čemer mora upoštevati konstelacijo sil v zveznem zboru, kot se je oblikovala po volitvah. Kasneje na predlog kanclerja potrjuje in razrešuje posamezne ministre, tako ob sestavi vlade kot med njenim mandatom. Če kancler ob glasovanju o zaupnici ne dobi zadostne podpore, lahko na njegov predlog razpusti zvezni zbor in razpiše nove volitve.

Toda tudi predsednik države je podvržen nadzoru. Ob namernih kršitvah ustave ali zveznih zakonov lahko zvezni zbor ali zvezni svet sproži postopek odstavitve pred Zveznim ustavnim sodiščem. Za začetek postopka je potreben predlog četrtnine članov bodisi sveta bodisi zbora, nadalje pa se o njem glasuje v obeh organih (povsod je potrebna za nadaljevanje oziroma, če smo natančni, za dejanski začetek postopka

dvotretjinska večina). Če do postopka tudi pride, o njegovi odstititvi odloča Zvezno ustavno sodišče.

Ob odsotnosti oziroma nezmožnosti opravljanja funkcije predsednika države ga nadomešča predsednik zveznega sveta.

Da dekreti in odločbe predsednika države stopijo v veljavo, je potreben "podpis" zveznega kanclerja ali ustreznega ministra. To ne velja za sprejemanje predloga o kanclerju ali za njegovo odstavitev in za razpustitev parlamenta.

Predsednik Zvezne republike Nemčije je na volitvah leta 2004 postal Horst Köhler (CDU).

4.3.2 ZVEZNA VLADA

Če je parlament institucionalni sedež ljudske suverenosti, je dejanski center vodenja pri vladi. Zvezno vlado sestavljajo zvezni kancler, ki je ministrski predsednik, in resorni ministri za mandatno dobo štirih let. Kancler se po potrditvi v skupščini sam odloči o številu ministrov, njihovih odgovornostih in kandidatih za mesta ministra; le-te potrdi ali zavrne predsednik države (v praksi jih praktično mora imenovati). Velikost vlade je seveda odvisna od več dejavnikov, s katerimi šef vlade ne more poljubno manipulirati: od pritiska oziroma teže problemov zaradi posebnih nalog, npr. posledic vojne,¹⁰ in od političnega pritiska zaradi težav pri oblikovanju koalicije (Beyme, 2002: 267–268).

Trenutni kancler Gerhard Schröder se je odločil za 13 ministrstev. S tako številko resorjev je Nemčija še vedno zmerna med večjimi državami zahodnega sveta. Med ministrstvi, ki so v ustavi deklarirana kot obvezna, so: ministrstva za notranje zadeve, za pravosodje, za finance in za obrambo (slednjemu je izključno podeljena moč poveljevanja nad oboroženimi silami). Zaradi zmerne obsega nemških kabinetov patronat zveznega kanclerja ni primerljiv z močjo britanskega premiera. V kabinetu so načeloma vsi enaki. Moč posameznih ministrov pa je odvisna od različnih dejavnikov. Po eni strani od konstitucionalnega poudarjanja funkcij in od navade, da se v koalicijskih vladah zunanje ministrstvo povezuje s funkcijo vicekanclerja. Tudi

finančni minister ima posebne pravice, ki mu dajejo možnost koordinacije in veta. Vendar tudi ministrstva kot so - finance, notranje zadeve, promet in obramba imajo veliko težo že zaradi velikega števila zaposlenih. Poseben pomen ima tudi osebni in politični ugled imetnika funkcije.

Funkcija kanclerja in zveznih ministrov je prav tako kot predsedniška nezdružljiva z drugimi funkcijami – lahko so le člani politične stranke.

Položaj kanclerja je izredno močen zaradi dejstva, da kancler lahko (mora) določati smernice vladne politike. Zvezni ministri vodijo svoje resorje neodvisno in po lastni odgovornosti, toda znotraj okvira kanclerjevih smernic. Minister, ki ni pripravljen v celoti slediti kanclerjevim stališčem, skorajda nima drugega izhoda, kot da odstopi. Predvsem prvi kancler Zvezne republike Nemčije, Konrad Adenauer, je dal tej funkciji izredno moč. Zaradi teh pristojnosti mnogi opredeljujejo nemški politični sistem kot “kanclersko demokracijo” (čeprav mora v zadnjih desetletjih vsak kancler spoštovati še druge koalicijske partnerje). Vendar je kanclerjev položaj – ne glede na formalno moč – v resnici odvisen tudi od strukture političnih strank v zveznem zboru.

Kancler je edini predstavnik vlade, ki je izvoljen v zveznem zboru in ji je edini tudi neposredno odgovoren. Ne more pa se odstavljati posameznih ministrov. Torej je kancler odgovoren parlamentu, ministri pa kanclerju.

Vendar je okoli kanclerja postavljeno mnogo varovalk. Predvsem zato, ker je bilo v Weimarski republiki mogoče na dokaj lahek način doseči kanclerjev odstop. Danes ima z glasovanjem o nezaupnici zbor možnost kanclerja odstaviti, vendar le tako, da z absolutno večino svojih članov izbere novega zveznega kanclerja (konstruktivna nezaupnica). Med predlogom in izvolitvijo mora preteči 48 ur. Zvezni predsednik pa mora novoizvoljenega kanclerja imenovati na mesto šefa vlade. Do sedaj sta bila zgolj dva poskusa, da bi odstavili kanclerja z glasovanjem o nezaupnici. Uspel je le eden – oktobra 1982 je Helmuta Schmidta v kanclerskem uradu zamenjal Helmut Kohl. Kancler lahko tudi sam zahteva glasovanje o zaupnici. Če ni izglasovana z absolutno večino, lahko v enaindvajsetih dneh predlaga zveznemu predsedniku naj razpusti

¹⁰ Te so v Nemčiji pripeljale do ministrstev za begunce in za vsenemške zadeve.

zvezni zbor. Če pa med tem zbor izvoli novega kanclerja, ta pravica ugasne. V zgodovini so o zaupnici glasovali le trikrat.

Kancler med ministri določi tudi svojega namestnika, ki ima naziv vicekancler. Ponavadi je to šef manjše koalicijske stranke. Trenutno mesto vicekanclerja zavzema Joschka Fischer, ki je hkrati tudi minister za zunanje zadeve.

4.4 VOLILNI SISTEM

Volilni sistem je določen s temeljnim zakonom. Za nemški volilni sistem je bila vse od prve svetovne vojne dalje značilna sorazmerna delitev mandatov. Zlasti v obdobju Weimarske republike po prvi svetovni vojni je bila delitev mandatov celo na treh stopnjah, kar je zagotavljalo visoko stopnjo proporcionalnosti delitve poslanskih mandatov. Posledica tega je bilo tudi veliko število političnih strank v parlamentu in zato tudi politična nestabilnost.

Po drugi svetovni vojni je bil uveden nov volilni sistem Zvezne republike Nemčije (1949), ki je kombinacija glasovanja o osebah in proporca (deleža). Eno polovico poslancev (299) izvolijo volivci kot neposredne kandidate strank, drugo polovico pa z njihovih deželnih list. Pravico voliti na nemških volitvah ima vsak nemški državljan, ki je dopolnil 18 let, izvoljen pa je lahko vsak, ki je dopolnil 25 let.

Na kratko bi nemški volilni sistem označili kot "personaliziran" proporcionalni sistem oziroma kot sistem, ki izhaja iz proporcionalnega načela, vendar pa ga kombinira z nekaterimi elementi večinskega sistema, ki naj bi personalizirali volitve. V tem sistemu je torej delitev mandatov v celoti proporcionalna, elementi večinskega sistema pa se kažejo predvsem v načinu volitev polovice poslancev. Na tak način se voli ne samo prva zbornica nemškega parlamenta, zvezni zbor (Bundestag), temveč tudi deželni parlamenti. Volivec ima dva glasova (pred letom 1953 je imel vsak volivec pri volitvah po en glas), enega podeli osebno kandidatu iz svojega volilnega okrožja (po večinskem enokrožnem volilnem sistemu), drugega pa posamezni strankarski listi (po proporcionalnem sistemu) v svoji zvezni deželi. Torej se Nemčija med volitvami razdeli na male volilne enote oziroma volilna okrožja (v katerih se voli po en poslanec) in na velike volilne enote, ki jih predstavljajo zvezne dežele (Grad: 1996, 95). Pri delitvi poslanskih mandatov se najprej ugotovi, koliko glasov so

politične stranke dobile pri proporcionalnem delu volitev na deželni ravni, nato se glasovi za stranke seštejejo na ravni vse države in ugotovi, koliko mandatov pripada vsaki od njih. Mandati se delijo po Hare-Niemeyerjevi metodi, pri čemer se upoštevajo samo tiste stranke, ki so dobile 5 % vseh glasov¹¹ ali tri neposredne mandate v posameznem okrožju – to ne velja za nacionalne manjšine. Zatem se ugotovi, koliko mandatov je strankam pripadlo po posameznih deželah, in končno število mandatov strank, ki so jih dobile v volilnih okrožjih.

V volilnih okrožjih so izvoljeni kandidati, ki so dobili večino glasov. Število neposrednih mandatov se nato odšteje od celotnega števila mandatov, ki pripadajo stranki (Grad: 1996, 95). Delež mandatov, pridobljen na proporcionalnem delu volitev, je odločilen za razdelitev vseh mandatov, ne glede na mandate strank, ki so jih dobile v volilnih okrožjih. Vendar pa mandate, dobljene v volilnih okrožjih, stranka obdrži, čeprav presegajo delež stranke v proporcionalnem delu volitev. To privede do t. i. presežnih sedežev, tako da ima zbor lahko več kot 598 sedežev.¹²

Grad (Grad: 1996, 95) dodaja, da je učinek tega kombiniranega volilnega sistema prav gotovo v zmanjšanju števila strank v parlamentu. Tako je parlament tudi bolj stabilen. Dejansko sta se v tem sistemu razvili samo dve veliki stranki (SPD in CDU), od katerih je vedno ena na oblasti, vendar pa nobena ne more doseči večine v parlamentu in prav zato potrebuje še koalicijskega partnerja.

Nemška ustava dovoljuje obstoj in nastop na volitvah vsaki stranki, ki ustreza merilom ustavnosti (demokratska notranja organizacija in strinjanje z demokratično, federativno ureditvijo države). Na zadnjih nemških parlamentarnih volitvah (22. septembra 2002) je ob 79,1-odstotni volilni udeležbi na oblasti ostala Socialdemokratska stranka (SPD), ki vlada v koaliciji z Zelenimi.

4.5 POLITIČNE STRANKE IN INTERESNE SKUPINE

Avtorji ustave Zvezne republike Nemčije so v 21. členu, ki je bil dopolnjen 21. decembra 1983, natančno opredelili funkcijo političnih strank. Le-te sodelujejo pri

¹¹ Klavzulo o 5 % so uveljavili šele po prvih zveznih volitvah leta 1953 (Rupnik, 1982: 122).

¹² Na zadnjih parlamentarnih volitvah je bilo podeljenih pet t. i. prestižnih sedežev. Štiri je dobila vladajoča SPD, enega pa CDU/CSU.

oblikovanju politične volje ljudstva, lahko se svobodno ustanavljajo in njihova notranja organiziranost naj bo v skladu z demokratičnimi načeli. Zakon tudi določa neustavnost strank, ki imajo za svoj cilj kršenje demokratičnih načel in ogrožajo obstoj Zvezne republike Nemčije. O vprašanju ustavnosti odloča Zvezno ustavno sodišče skladno z zvezno zakonodajo. Za Zvezno republiko Nemčijo je, kot sem že prej omenila, značilen večstrankarski sistem.

Odkar so bile izpeljane prve povojne splošne volitve v združeni Nemčiji, je v nemškem parlamentu zastopanih šest strank (upoštevajoč petodstotni prag).

Na zadnjih volitvah v zvezni zbor 22. septembra 2002 na oblasti ni bilo sprememb. Socialdemokratska stranka (SPD) je z 38,5 % dobila 251 sedežev v zveznem zboru. V koaliciji so se ji pridružili Zeleni s 55 sedeži (8,6 % volivcev). Pred leti najmočnejša Krščanska demokratska unija (CDU), ki je na volitvah pred štirimi leti doživela poraz, je skupaj s Krščansko socialno unijo Bavarske dobila 248 sedežev oziroma 38,5 % glasov volivcev. V zvezni zbor je uspelo priti tudi Svobodni demokratični stranki (7,4 % in 47 mest) ter Stranki demokratičnega socializma (4,3 % in dva sedeža).

Seveda v Zvezni republiki Nemčiji obstaja cela množica uradnih in neuradnih strank oziroma združenj. Vse stranke so v sedemdesetih letih zabeležile porast članstva, v osemdesetih letih pa se je vedno manj državljanov identificiralo z določeno stranko, kar je pripeljalo do zmanjšanja števila članov večine strank.

Socialdemokratska stranka Nemčije (SPD) je najstarejša nemška stranka, izvorno imenovana kot Splošno nemško delavsko združenje, ustanovljeno 1863. Stranka se je po drugi svetovni vojni reorganizirala – opustili so marksistično ideologijo – in leta 1966 prvič vstopila v t. i. »veliko koalicijo« s CDU in CSU. Willy Brandt je kot član te stranke postal prvi nemški kancler (1969–1974), nasledil ga je strankarski kolega Helmut Schmidt (1974–1982). Na predzadnjih volitvah leta 1998 je položaj zveznega kanclerja po šestnajstletni vladavini Helmuta Kohla (CDU) prevzel Gerhard Schröder in ta položaj, kot rečeno, obdržal tudi po zadnjih parlamentarnih volitvah. Schröder hkrati opravlja tudi funkcijo predsednika stranke SPD.

Ustanovitelj **Krščansko demokratske unije (CDU)** je bil leta 1945 Konrad Adenauer, ustanovljena pa je bila kot antinacistična in antikomunistična stranka s

poudarjenimi krščanskimi vrednotami. Pod Adenauerjevim vodstvom (1950–63) je stranka dosegla velik vzpon, leta 1957 je imela celo absolutno večino v zveznem zboru. Usmerjena je k družbeni tržni ekonomiji ter odprta proti Evropi in Natu. Štiri od šestih povojnih kanclerjev je izšlo iz vrst CDU (Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Kurt Georg Kiesinger, Helmut Kohl). Član te stranke je tudi sedanji predsednik Horst Köhler.

Krščansko socialna unija (CSU) deluje le na Bavarskem, vendar ima preko zaveznitva s CDU (nekateri CSU imenujejo tudi sestrsko stranka CDU) velik vpliv na oblikovanje nacionalne politike. Ustanovljena je bila 1945 pod vodstvom Franza Josefa Straussa, strankine vodilne osebnosti do njegove smrti leta 1988. Do sedaj je s CDU sodelovala v prav vseh vladnih koalicijah. CSU je poznana tudi kot bolj konzervativna stranka kot CDU.

Svobodna demokratska stranka (FDP) je bila ustanovljena leta 1948. V partnerstvu z močnejšimi ljudskimi strankami (CDU ali SPD) se predstavlja kot pomemben liberalen dejavnik pri oblikovanju politike.

Zeleni so svoj prvi volilni uspeh dosegli leta 1977, šest let kasneje pa so postali prva stranka po letu 1957, ki se ji je uspelo prebiti v zvezni zbor. Je vseljudska demokratična stranka, ki je postala stalni predstavnik v nemški politični areni. Skupaj z vzhodnonemškim zaveznikom (Alliance 90) danes v zvezni skupščini zasedajo 55 sedežev in so del vladne koalicije.

Stranka demokratičnega socializma (PDS) je ekstremno leva stranka in je v zveznem zboru zastopana od leta 1990. Izšla je iz bivše socialistične zvezne stranke (SED), komunistične zveze v bivši Nemški demokratični republiki. Članstvo v PDS predstavljajo predvsem vzhodni Nemci.

Tako kot v drugih državah so tudi v nemškem političnem procesu močno prisotne interesne skupine. Danes lahko interesne skupine v Nemčiji razdelimo v tri osnovne skupine: verske, poslovne in delavske.

Vse od leta 1871 dalje je bilo v Nemčiji opaziti naraščanje vpliva različnih združenj. Splošna volilna pravica je vsemu dala nove razsežnosti, politizacijo združenj in konkretno interesno usmeritev strank. Vedno večja vloga gospodarstva v politiki ni

nič manj spodbujala obstoja združenj kot državne iniciative na področju družbe. Interesne skupine ravno v Nemčiji nikakor niso vedno bile svobodna družbena združenja za uresničevanje interesov nasproti državi. Dostikrat so namreč nastale z državno intervencijo ali so bile ustanovljene z državno pomočjo kot sogovorniki na področju družbe. Zgodnja iniciativa države na področju socialne politike je imela tako posledico, da so v Nemčiji zelo zgodaj postale aktivne tudi interesne skupine na socialnopolitičnem področju, ne le gospodarska združenja. Nemška združenja so bila razpoznavna predvsem po organiziranosti, pa tudi po velikem obsegu. Vendar koncentracija v preteklih političnih sistemih ni bila popolna. Svetovnonazorska drobitev je v Nemčiji pustila kar nekaj sledi in se je razvila v delitev med dve vrhovni združenji podjetnikov. Eno združenje je pristojno za delovne odnose, drugo pa se ukvarja s splošno gospodarsko politiko. To delitev nalog bolj pogojujejo zgodovinske okoliščine kot skupne lastnosti pravne ureditve delovnih odnosov in državne strukture.

Tudi na sindikalni strani se kljub prevladi socialne demokracije pri organiziranju delavskih interesov ni mogel uveljaviti enoten sindikat. Tudi poizkus o enotnem sindikatu po letu 1949 je neslavnostno propadel. Z nastopom novih socialnih gibanj so se organizacijski vzorci Nemcev, predvsem gre tukaj za mladino, spremenili. Pokazal se je obrat k nekonvencionalnemu obnašanju in ohlapnejšim oblikam organizacijskega angažiranja v novih socialnih gibanjih. Viden je bil razkorak med splošno simpatijo in resnično udeležbo. Po združitvi je bila opazna manjša stopnja organiziranosti vzhodnih Nemcev. Predvsem je bilo čutiti pomanjkanje organizacijske infrastrukture, od katere živi del političnega življenja, predvsem v strankah in v omrežjih elit. Pred nekaj manj kot desetimi leti je bilo v parlamentu registriranih okoli 1540 interesnih združenj in s tem izrazilo svoj interes za politične odločitve.

4.6 SODNA VEJA OBLASTI

Zvezna republika Nemčija ima enega najbolj dovršenih, po drugi strani pa tudi zapletenih pravosodnih sistemov. Sodniki so zelo spoštovani, imajo izjemno vlogo, saj pogosto odločilno posegajo v dnevno politiko. Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije določa naslednja sodišča, ki izvajajo sodno oblast: Zvezno ustavno sodišče, Vrhovno zvezno sodišče, ostala zvezna in deželna sodišča.

4.6.1 ZVEZNO USTAVNO SODIŠČE

Dve skrbi sta pripravili očete temeljnega zakona, da so z ustavnim sodiščem ustanovili organizacijo, ki na tem posebnem položaju v nemški pravni zgodovini ni imela tradicije. Prva je bila skrb za pravno državo, na drugi strani pa je rojstvu Zveznega ustavnega sodišča botrovala tudi želja, da bi prvič imeli pravo zvezno državo, v kateri konfliktov ne poravnava hegemonilana sila, temveč bi spore med zvezno državo in deželami reševal pravosodni organ. V cesarstvu je bila funkcija poravnavanja sporov še zaupana političnemu organu, zveznemu svetu. Weimarska ustava je leta 1919 ustanovila državno sodišče za nemško ustavo. Toda njegovega položaja v sistemu ne moremo primerjati s položajem zveznega sodišča. V nasprotju z nekaterimi spornimi pravnimi doktrinami weimarskega obdobja je bilo za Zvezno republiko Nemčijo od vsega začetka jasno, da mora biti »čuvar ustave« Zvezno ustavno sodišče in ne kak drug organ. Prav zaradi zlorabe pravosodja v preteklosti so bile zveznim ustavnim sodnikom dane tolikšne pristojnosti, ki jih težko najdemo v drugih podobnih parlamentarnih demokracijah.

Zvezno ustavno sodišče ima sedež v Karlsruheju in je zaščitnik ustave. Ne začne delovati na lastno pobudo, temveč le na zahtevo, torej, kadar je pozvano. Vloga varuha ustave je »pasivna«, ne »aktivna«. Proti aktivni dejavnosti govori ugovor, da bi obveznost nadzora po uradni dolžnosti ustavnemu sodišču dala preveliko težo v primerjavi z drugimi. Nanj lahko vložijo pritožbo tako posamezni državljani, ki menijo, da je javna oblast kršila njihove temeljne, ustavne pravice (pred tem mora posameznik izčrpati vsa pravna sredstva), kot druge oblasti (zvezna ali deželne vlade, vsaj tretjina članov zvezne skupščine ali nižja sodišča). Slednje lahko vložijo primere o sporih med zvezno ravni in posameznimi deželami ali pa o sporih med posameznimi zveznimi institucijami. Le zvezno ustavno sodišče je tisto, ki odloča, ali posamezna politična stranka predstavlja grožnjo svobodi in demokraciji ter je zato neustavna. Prav tako preiskuje posamezne zakone in ugotavlja, ali so skladni z ustavo. Sodišče tudi odloča o pomembnih notranje- in zunanjepolitičnih vprašanjih, kot je

npr.: ali je vključitev nemških vojaških sil v mirovne operacije Organizacije združenih narodov skladna z ustavo.¹³

Zvezno ustavno sodišče je sestavljeno iz dveh panelov, lahko bi rekli tudi kot dvojček v dveh senatih. Vsak od obeh ima izključno področje pristojnosti. Prvi skrbi za postopke kontrole norm in ustavnih pritožb s področij javnih služb, služenja vojaškega roka in civilnega služenja, kazenskih in globalnih postopkov, izvrševanja kazni ter sporov med organi. Drugi panel oziroma senat je pristojen na področjih prepovedi strank in volilnih pritožb. V primeru nejasnosti, kateri od obeh je pristojen, odloča odbor šestih (predsednik, podpredsednik in po dva sodnika iz obeh panelov). Sodniki ne morejo prehajati iz enega senata v drugega, vedno so izvoljeni neposredno v določen senat.

Prvotno je bilo v vsakem panelu dvanajst sodnikov, leta 1956 so to številko zmanjšali na deset, od leta 1963 pa je v vsakem po osem ustavnih sodnikov. Polovico jih voli zvezni zbor (elektorski odbor), polovico pa zvezni svet (z dvotretjinsko večino). Sodniki to funkcijo opravljajo 12 let in nimajo pravice do ponovne izvolitve.

4.6.2 VRHOVNO ZVEZNO SODIŠČE

Ustava določa, da se takšno sodišče oblikuje z namenom, da se zaščiti “uniformnost interpretacije (uporabe) zveznih zakonov”. Je najvišja instanca v rednem sodstvu, sedež pa ima tako kot Zvezno ustavno sodišče v Karlsruheju. Sodnike Vrhovnega zveznega sodišča imenujeta skupaj minister za pravosodje in komite za izbiro sodnikov (slednjega sestavljajo v enakem številu deželni ministri za pravosodje in izvoljeni člani zveznega sveta).

Na nižji ravni v Zvezni republiki Nemčiji obstaja pet kategorij sodišč. “Navadna” sodišča so odgovorna za kriminalne zadeve, civilnopravne zadeve in še za nekatere nesporne legalne procedure (npr. overitev oporoke). Ta sodišča obstajajo na štirih ravneh: lokalni, regionalni, višji regionalni in federalni. Na slednji je to Zvezno sodišče pravde. Delavska sodišča (lokalna, deželna in zvezna) odločajo o sporih, ki izhajajo iz zaposlitvenih pogodb ter o drugih sporih med delom in kapitalom.

¹³ Zelo dobro je Zvezno ustavno sodišče opisal Werner Billing (Sontheimer in Röhring (ur.), 1978:

Administrativna sodišča (lokalna, deželna in zvezna) se ukvarjajo s (potencialnimi) kršitvami administrativnih zakonov. Socialna sodišča (lokalna, deželna in zvezna) se ukvarjajo s spori glede socialne varnosti. Finančna sodišča (deželna in zvezna) se ukvarjajo z obdavčenjem ter drugimi finančnimi in računskimi zadevami. Sodniki so pri svojem delovanju neodvisni in zavezani k upoštevanju zakona.

5 NEMŠKI FEDERALIZEM, PRISTOJNOSTI DEŽEL IN LOKALNA SAMOUPRAVA

5.1 RAZVOJ NEMŠKEGA FEDERALIZMA

V 16., 17. in 18. stoletju, ko so bile absolutne monarhije Velike Britanije, Francije in Španije močno centralizirane, so mnoga nemška mesta še uživala avtonomen status v decentraliziranem Svetem rimskem cesarstvu. Lahko tudi rečemo, da je bila Nemčija ena tistih velikih evropskih držav, ki je najpozneje dosegla državno enotnost.

Prva velika sprememba se je zgodila v času francoske revolucije in kasneje tudi Napoleonovih vojn. Sklep državne deputacije iz leta 1803 je na novo razčlenil ozemlja z razpustitvijo najmanjših delov države in cerkvenih območij (sekularizacija) ter okrepil srednje velike države v Nemčiji.

Za Sveto rimsko cesarstvo nemškega naroda (do leta 1806), Rensko zvezo pod Napoleonovim protektoratom in Nemško zvezo po letu 1815 sta bili značilni konfederativna ureditev in premalo izoblikovana centralna oblast. Leta 1848, takoj po revoluciji, je prišlo tudi do poskusa, da bi iz Pavlove cerkve (Paulskirche) vzpostavili demokratično zvezno državo s splošno volilno pravico za moške, stare vsaj 25 let, z dvodomnim sistemom. Ta dogodek je bil eden izmed odločilnih v nemški zgodovini. Spodletel je predvsem zaradi nestrinjanja obeh nemških velesil Prusije in Avstrije. Leta 1871 so nato ustvarili monarhično zvezno državo (Nemško cesarstvo), ki so jo mnogokrat označevali z izrazom psevdofederalizem, bil pa je to prvi formalni poizkus federalne države. Značilnost te države je bila pruska hegemonija (obsegala je skoraj dve tretjini ozemlja in prebivalstva novega nemškega cesarstva), ki se je kazala tudi v parlamentu.

Po prvi svetovni vojni ustanovljena Weimarska republika je bila sestavljena iz šestnajstih dežel, ki so se razlikovale predvsem po politični in gospodarski moči. Še vedno je prevladovala Prusija.¹⁴ Kljub mnogim pobudam za reforme je Weimarska

¹⁴ Prusija je imela 41,7 milijona prebivalcev in tretjino sedežev v Reichstagu.

republika postajala vedno bolj centralizirana država, v kateri je prevladoval center oziroma zvezna vlada.

Kot reakcija na centralistično unitarno državo, ki je bila ustanovljena po prihodu nacistov na oblast leta 1933, so bile po letu 1945 v zahodnih conah zelo močne federalistične sile. Zavezniki so vseskozi hoteli razbiti centralizirano Nemčijo in jo po zmagi nad Hitlerjem preurediti v zvezno državo. Potsdamski sporazumi so zahtevali »decentralizacijo političnih struktur« v vsej Nemčiji kot enega bistvenih ukrepov za preprečevanje nove nevarnosti (Rupnik, 1982: 323). Edino, kar je bodlo v oči, je bilo dejstvo, da so zavezniki v okupacijskih conah samovoljno risali deželne meje. Od novonastalih dežel so se tako s tradicijo politične identitete lahko pohvalili le mogočna Bavarska ter mesti Hamburg in Bremen. Ker ni bilo več centralne državne oblasti, je bila dejanska moč, kolikor si jo seveda niso pridržale zasedbene sile, v rokah deželnih vlad. Federalizem je zato v debatah parlamentarnega sveta izzval izredno burne konflikte. Glavni sporni vprašanji sta bili model zastopanosti v deželnem zboru in finančna ureditev. Deljena so bila tudi mnenja o tem, kako naj bi federalizem v Nemčiji deloval. Socialdemokratska stranka (takrat pod vodstvom Kurta Schumacherja) je vztrajala, da naj bi bila nova država federalna, kot je to mogoče, in centralizirana, kot je to potrebno. Konzervativni CDU in CSU sta bili bolj za decentralizirano federativno državo, v kateri bi samostojne dežele tvorile svobodno federativno republiko. Le svobodni demokrati (FDP) so bili bolj za centraliziran sistem, v katerem pa bi imele dežele nekatere pravice.

V sovjetski zasedbeni coni so bile dežele Mecklenburg, Saška, Turingija, Anhalt in Prusija reorganizirane v pet novih dežel: Brandenburg, Saška - Anhalt, Saška, Turingija in Mecklenburg - Vorpommern, ki so skupaj z Vzhodnim Berlinom tvorile Nemško demokratično republiko. Čeprav je le-ta nastala kot formalno zvezna država, je že leta 1952 prišlo do spremembe in teh pet dežel je bilo na novo razdeljenih v 14 okrožij.

Ob kasnejši združitvi obeh Nemčij je bil eden izmed glavnih političnih ciljev obnovitev dežel, ki jih je Nemška demokratična republika odpravila leta 1952. Danes Zvezno republiko Nemčijo sestavlja šestnajst zveznih dežel. Po obsegu (nekaj več kot 70.000 kvadratnih kilometrov) je največja tradicionalna Bavarska, medtem ko ima

največ prebivalcev (skoraj 18 milijonov) dežela Severno Porenje - Vestfalija. Najmanjša je tako po obsegu kot prebivalcih dežela oziroma mesto Bremen.

5.2 DELOVANJE NEMŠKEGA FEDERALIZMA

Federalni sistem združuje državno zunanjo enotnost ter notranjo kulturno in religiozno raznolikost. Kot pravi Brezovšek (Brezovšek, 1994: 45), se federalizem ukvarja hkrati z razpršitvijo politične oblasti (moči) v imenu svobode in njenim koncentriranjem v imenu enotnosti oziroma delujoče vlade (države). Resda je Nemčija danes ena najbolj homogenih držav v Evropi in so regionalne kulturne razlike skorajda zanemarljive, a kljub temu je potrebna zaščita notranje, četudi majhne raznolikosti. To je ena ključnih nalog federalne strukture.

Nadalje, zaščita nacionalne svobode je naslednji namen, s katerim je bil oblikovan federalni sistem. Razdelitev odgovornosti med federalno in deželno ravni je eden izmed ključnih elementov delitve oblasti, ki se izraža v predstavljanju dežel v zveznem svetu – tako dežele sodelujejo v zakonodajnem procesu na federalni ravni. Federalna struktura prav tako povečuje demokratično načelo in daje demokraciji večjo vitalnost s tem, ko omogoča državljanom, da se vključujejo v politični proces (volitve, referendum) na regionalni ravni. Prav tako pušča prostor za poskuse na nižjih ravneh. Tako lahko npr. posamezna dežela uvede inovacije v izobraževalni proces, in če so le-te uspešne, se lahko razširijo celo na nacionalno raven. In ne nazadnje, federalna struktura se lahko bolje sooča z “regionalnimi manjšinami”. Predstavniki nekaterih manjšin so lahko v zveznem zboru v manjšini, medtem ko v določeni deželi tvorijo pomemben dejavnik v politični areni.

Eden izmed ključnih elementov nemškega federalizma je prav gotovo dvodomnost, v kateri zgornja zbornica (Bundesrat) predstavlja zvezne dežele. Poleg dvodomnosti nemškega parlamenta se le-ta odraža tudi v volilnem sistemu. Kot sem že omenila, se med volitvami Zvezna republika Nemčija razdeli na male volilne enote oziroma volilna okrožja (v teh se voli po en poslanec) in na velike volilne enote, ki jih predstavljajo zvezne dežele. In prav delež mandatov, dobljenih na ravni zveznih dežel (proporcionalni del volitev), je odločilen za razdelitev vseh mandatov. Tudi pri volitvah zveznega predsednika neposredno sodelujejo zvezne dežele. Posebni ustavni

organ, zadolžen za izvolitev zveznega predsednika, je namreč sestavljen iz polovice članov, ki prihajajo iz deželnih parlamentov.

Nadalje lahko elemente federalizma najdemo tudi v pravosodju. Ne le da sodišča na nižji ravni (delavska, socialna, administrativna, finančna in navadna) obstajajo na več ravneh (lokalni, deželni in zvezni), tudi pri volitvah tako sodnikov Zveznega ustavnega sodišča kot tudi Vrhovnega zveznega sodišča sodelujejo dežele. Polovico sodnikov Zveznega ustavnega sodišča namreč voli zvezni svet (z dvotretjinsko večino), sodnike Vrhovnega zveznega sodišča pa poleg ministra za pravosodje imenuje tudi posebni komite za izbiro sodnikov. Le-tega sestavljajo v enakem številu deželni ministri za pravosodje in izvoljeni člani zveznega sveta.

Federalizem je lepo viden tudi pri dekoncentraciji zveznih organov. Zvezni predsednik, parlament, vlada in tudi vrsta drugih organov imajo svoj sedež v prestolnici Berlinu, Zvezno ustavno sodišče in Vrhovno zvezno sodišče v Karlsruheju, recimo Zvezna obveščevalna služba (Bundesnachrichtendienst) pa na južnem robu Münchna v Pullachu.

Deseto poglavje temeljnega zakona, ki govori o financah, jasno razlaga, kakšna so načela delitve dohodka iz javnih dajatev med zvezo in deželami, ali pa o načelu proračunske samostojnosti zveze in dežel. Uvodoma je postavljeno načelo, da zveza in dežele ločeno pokrivajo izdatke za svojo dejavnost, če ustava ne določa drugače. Zveza in dežele imajo vsaka zase lastne davčne vire. V grobem si obe strani vzameta po polovico vseh davčnih prihodkov. Izdatke za naloge, ki jih dežele izvajajo po nalogu zveze, nosi zveza. Zveza lahko daje deželam finančno pomoč za različne namene (zagotavljanje gospodarskega ravnotežja, odpravljanje razlik v stopnji gospodarske moči ...). Prav zaradi tega se nemški federalizem danes velikokrat označuje z izrazom kooperativni federalizem.

Da med posameznimi zveznimi deželami ne bi bilo prevelikih razlik, se je leta 1969¹⁵ začela zgodba o skupnem financiranju vsega tistega, kar naj bi presegalo zmožnosti nekaterih manj razvitih zveznih dežel. S tem je nastalo mešano financiranje, kar je za sabo potegnilo tako sodelovanje med deželami kot tudi novo globlje sodelovanje na

ravni zveza – dežele. Vedno pogostejši so bili zakonski osnutki, za katere je moral zvezni svet (Bundesrat) dati svoje soglasje. S tem so se še razširile možnosti za sodelovanje zveznih dežel pri vodenju zvezne politike. Torej, potrebno je bilo močno sodelovanje za reševanje skupnih problemov. Kot piše Brezovšek (Brezovšek, 1994: 238), je prav zaradi tega policy proces postal močno inkrementalističen in pogosto imobilen.

Določeno je tudi, kateri davki pripadajo zvezi (npr. carine, cestnina ...), kateri deželam (npr. davek na premoženje, davek na dediščino ...) oziroma kateri pripadajo zvezi in deželam skupaj. Uveljavljeno je načelo proračunske samostojnosti ter medsebojne neodvisnosti zveze in dežel. Tako zveze kot dežele morajo pri gospodarjenju s proračunom skrbeti za skupno gospodarsko ravnotežje.

Vsako leto potekajo hude razprave deželnih ministrskih predsednikov in zveznega kanclerja o tem, koliko bo kdo vzel oziroma potreboval za kritje svojih potreb. Ker je davčna moč posameznih zveznih dežel zelo različna (razvitost industrije, brezposelnost ...), nastajajo ustrezne razlike v davčnih prihodkih po prebivalcu. V 107. členu temeljnega zakona je zato zapisano, da je treba zagotoviti, da se različna finančna moč dežel primerno izravnava.

Zvezna republika Nemčija ima federalistično zasnovano tudi RTV-mrežo (radio in televizijo). Torej, deželne hiše so nosilke programov.

Za **nemško administracijo** lahko rečemo, da je v glavnem v rokah dežel (razen administracije na najvišji zvezni ravni) in je torej pretežno decentralizirana. Kljub temu bi lahko rekli, da dežele vsaj del svojih administrativnih nalog opravljajo v imenu celotne države. Dežele svoje administrativne naloge opravljajo na treh ravneh. Na prvi se ukvarjajo z zadevami, ki so ekskluzivno v njihovi "lasti" (npr. šole ali regionalno planiranje), na drugi z implementacijo zveznih zakonov, ki pa se nanašajo na dežele in so zato one odgovorne za njihovo izvajanje (npr. trgovina ali industrija), na tretji pa z implementacijo zveznih zakonov v imenu zvezne ravni (npr. gradnja avtocest).

¹⁵ Leta 1969 je idejo o skupnem financiranju oziroma t. i. joint taks predlagal takratni finančni minister Franz Josef Strauss.

Kar se tiče administracije na zvezni ravni, je treba povedati, da od oblikovanja skupne države leta 1990 dalje administrativno središče postaja oziroma je že postal Berlin, ki je nadomestil Bonn.

Posamezne dežele imajo svoje ustave in svoje zборе ter tudi “deželne kanclerje” s svojimi ekipami, tj. deželnimi vladami. Deželne ustave naj bi tudi bogatile politično življenje Zvezne republike Nemčije s tem, ko ponujajo temeljnemu zakonu alternativne rešitve. Ena najpomembnejših je nedvomno v tem, da večina njih pozna institucije neposrednega izražanja volje volivcev, se pravi vesplošnega glasovanja, referendumov oziroma ljudskih pobud (Rupnik, 1982: 327). Deželni zbori imajo proračunske pravice za namene svojih finančnih projektov. Tako dežele dobivajo svoj delež iz zveznega proračuna, neposredno pa v svoj proračun zbirajo denar tudi s svojimi omejenimi davki.

Lokalna samouprava. Nemčija ima izredno bogato tradicijo lokalne samouprave, ki se danes izraža v dolžnostih in pravicah, ki jih mestom, občinam in okrožjem (kot stopnjam lokalne samouprave) podeljuje zvezna ustava. Kljub temu da pristojnosti posameznih samoupravnih enot določajo v podrobnostih dežele same in da zaradi zgodovinskih razlik obstajajo razlike v pristojnostih po posameznih deželah, obstajajo v praksi dokaj enotni administrativni sistemi v posameznih deželah.

Mesta, občine in okrožja skrbijo za lokalni transportni režim in prometno infrastrukturo, za oskrbo z elektriko, vodo in plinom, za gradnjo in vzdrževanje šol, bolnišnic, gledališč, športnih objektov ipd. Skrbijo tudi za izobraževanje odraslih in blaginjo mladih itd. Večinsko sestavljajo programe in objekte za te naloge lokalni sveti, ki morajo prav tako oblikovati finančni načrt za izvedbo teh nalog. Če samoupravne enote ali dežele same nimajo na voljo dovolj finančnih sredstev, lahko računajo tudi na pomoč iz zvezne blagajne.

Sistem lokalne samouprave daje prebivalstvu veliko možnosti za sodelovanje in kontroliranje nalog, ki so v pristojnosti samoupravnih enot. Ker so mesta in občine najmanjše enote nemškega političnega sistema, morajo prav tako prispevati k obstoju in razvoju svobode in demokracije na vseh ravneh ter se truditi za vse naštetu.

5.2.1 ZAKONODAJNE PRISTOJNOSTI FEDERACIJE

Nemška ustava določa zakonodajne pristojnosti federacije v treh kategorijah (glede na stopnjo, do katere veljajo ti zakoni za posamezne dežele): ekskluzivne, konkurenčne in okvirne.

Področja, ki so izključno v pristojnosti federacije, so:

- zunanje zadeve,
- obramba,
- denarne zadeve,
- šolski sistem,
- poštne storitve in telekomunikacije,
- zračni transport in železnice,
- nekatere vrste pobiranja davkov.

V primeru konkurenčne zakonodaje lahko dežele sprejemajo le zakone s področij, ki niso v pristojnosti federacije. Federacija tu pokriva le področja, kjer so potrebni univerzalni zakoni za celo državo:

- civilno in kriminalno pravo, sistem sodne oblasti,
- komercialno pravo,
- delovno pravo (zaščito delavcev, socialno zavarovanje vključno z zavarovanjem brezposelnih),
- jedrska energija,
- onesnaževanje,
- različne oblike transporta (cestni promet, gradnja in vzdrževanje avtocest ...),
- pospeševanje kmetijske in gozdne proizvodnje, nadzor hrane, izvoz in uvoz kmetijskih in gozdarskih izdelkov.

Področje konkurenčne zakonodaje je bilo vedno sporno področje. Zveza je namreč sčasoma dobivala vedno več pristojnosti, kar je pomenilo, da so s tem dežele začele izgubljati pooblastila na nekaterih področjih.

Na področjih, kjer zvezni zbor sprejema le okvirno zakonodajo, imajo zelo veliko stopnjo zakonodajne svobode. Takšna področja so:

- šolstvo,
- kulturne zadeve (vključno z radiem in televizijo),
- javni red (policija),
- zaščita naravnega okolja, regionalno planiranje, vodna oskrba ipd.

5.2.2 ZVEZNI SVET (BUNDESRAT)

Zvezni svet (Bundesrat) predstavlja šestnajst zveznih dežel, ki znotraj sveta sodelujejo pri zakonodajnem procesu in vodenju federacije. V nasprotju z drugimi federacijami (kot je primer v Združenih državah Amerike ali Švici) zgornja zbornica oziroma v primeru Nemčije zvezni svet ni sestavljen iz voljenih predstavnikov ljudstva, ampak je organ, ki ga sestavljajo člani deželnih vlad ali njihovi predstavniki. Tako se na zvezni ravni pri izvrševanju določenih pristojnosti srečujeta zvezni zbor, ki ima legitimiteto neposrednih volitev, in zvezni svet, ki ga legitimirajo deželne vlade.

Temeljni zakon zagotavlja vsaki deželi minimalno tri sedeže v zveznem svetu, dežele z več kot dvema milijonoma prebivalcev imajo štiri, dežele z več kot šest milijoni prebivalcev pet in dežele z več kot sedmimi milijoni prebivalcev po šest sedežev. Predstavniki vsake dežele v svetu sodelujejo in volijo kot blok. Zvezni svet ima 69 članov.

Poglavitna naloga sveta je potrjevanje zakonov, ki morajo, preden stopijo v veljavo, dobiti privolitev sveta.¹⁶ Takšnih zakonov je več kot polovica. Prav tako noben amandma k ustavi ne sme biti sprejet brez soglasja sveta. Amandmaji k ustavi se potrjujejo z dvotretjinsko večino, za vsa ostala glasovanja je potrebna le navadna večina. V primerih vseh ostalih zakonov ima svet le svetovalno funkcijo. V primeru blokade med obema domovoma parlamenta se ustanovi skupni komite (dve tretjini

¹⁶ 84. člen temeljnega zakona pravi, da je privoljenje zveznega sveta potrebno pri tistih zakonih, ki zadevajo institucije državnih organov in upravni postopek dežel.

članov zbora in tretjina članov iz sveta), katerega osnovna naloga je oblikovanje konsenza.

Za zadeve Evropske unije lahko zvezni svet oblikuje posebni organ »evropski dom« (Europakammer), katerega sklepi veljajo kot sklepi zveznega sveta.

Tabela 4.1.: Glasovi v zveznem svetu

Dežela	Št. glasov
Bavarska	6
Baden - Württemberg	6
Severno Porenje - Vestfalija	6
Spodnja Saška	6
Hessen	5
Brandenburg	4
Berlin	4
Porenje - Pfalška	4
Schleswig - Holstein	4
Saška - Anhalt	4
Saška	4
Turingija	4
Bremen	3
Hamburg	3
Mecklenburg - Vorpommern	3
Posarje	3

V zveznem svetu bi pričakovali, da so v ospredju deželni interesi in ne strankarski. A velikokrat prevladujejo prav slednji. Vseeno pa glasovanje v svetu ne odraža razmerja moči med strankami v zboru in tudi zvezna vlada, ki je na oblasti, ne more pričakovati od deželnih vlad, v katerih je na oblasti ista stranka, da bodo glasovale v skladu s strankarskimi interesi.

Zvezni svet voli predsednika sveta med svojimi člani za dobo enega leta po načelu rotacije. Predsednik sveta je eden izmed ministrskih predsednikov deželne vlade.

Predsednik sklicuje zvezni svet, mora pa ga sklicati na zahtevo najmanj dveh dežel ali na zahtevo zvezne vlade. Predsednik sveta je tisti, ki nadomešča predsednika države ob njegovi odsotnosti.

Ker je kompozicija sveta odvisna od sestave deželnih vlad, se le-ta pogosto menja, v skladu z deželnimi volitvami.

6 PRIMERJAVA NEMŠKEGA PARLAMENTARNEGA IN FEDERALNEGA SISTEMA Z VELIKO BRITANIJO IN ŠVICARSKO KONFEDERACIJO

V tem poglavju bom poskušala primerjati nemško ureditev z dvema evropskima državama, Veliko Britanijo kot domovino parlamentarizma in Švico, ki je s svojim skupščinskim oziroma konventnim sistemom prava posebnost. Najprej bom na kratko predstavila politična sistema obeh omenjenih držav, nato pa v naslednjem poglavju, sklepu, potegnila vzporednice z nemškim sistemom.

6.1 VELIKA BRITANIJA

Uradni naziv države je Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske. Nima klasične pisane ustave, saj ni nekega krovnega dokumenta. Njeno ustavo sestavlja vrsta pisanih dokumentov,¹⁷ en del je tudi nenapisan. Zato jo uvrščamo v državo z nepisanimi ustavami. Spada tudi med t. i. fleksibilne ustave, saj je za spremembo ustave potrebna enaka večina kot pri sprejemanju zakonov (navadna večina).

Šef države je monarh, ki svojo funkcijo nastopi na podlagi dedovanja in je dosmrtna (če ne odstopi). Monarh deluje kot fizični nosilec krone, ki je središčni organ oblasti v britanski ureditvi. Pojem krone zajema skupek pooblastil, ki jih ima monarh kot njen nosilec. Monarh imenuje predsednika vlade, na premierov predlog tudi ministre. Odpira in zapira zasedanja parlamenta, njegova glavna funkcija pa je, da je predstavnik britanskega naroda oziroma države. Monarh opravlja tipične naloge šefa države, kot so predstavljanje države navzven in navznoter, imenovanje veleposlanikov, dajanje pomilostitev ... Monarh je tudi poveljnik oboroženih sil in je na čelu Anglikanske cerkve (ni bila izpeljana ločitev Cerkve in države). Monarh je, lahko rečemo, stabilni del državne oblasti in je neodvisen od političnih strank. Tudi ni odgovoren tako sodni kot parlamentarni instanci. Čeprav se v imenu monarha izvršuje vsa državna oblast, monarh danes le še kraljuje in ne vlada. Vse njegovo delovanje namreč temelji le na priporočilih in predlogih vlade.

Najvišja oblast pripada parlamentu, ki je bil že od 13. stoletja dvodomen ter ga tudi danes sestavljata House of Lords – zgornja zbornica (delno obstaja na načelu dedne oblasti) – in House of Commons – spodnja zbornica (predstavniška zbornica).

Britanski parlament se od drugih sodobnih parlamentov razlikuje po tem, da je v njegovi sestavi in v načinu njegovega delovanja še vedno prisotna močna zgodovinska tradicija. Najbolj se kaže v tem, da njegova zgornja zbornica (House of Lords) sploh ni voljena, ampak je pretežno sestavljena iz dednega plemstva in zato še vedno predvsem predstavnik visoke aristokracije. Lordska zbornica je bolj posvetovalna zbornica. Njeni člani so tisti, ki imajo lordske naslove – najstarejši potomci lordskih družin, tisti, ki jih je v plemiški naslov na predlog vlade povzdignil monarh (sir, dosmrtni plemiči), cerkveni lordi, najvišji funkcionarji Anglikanske cerkve, sodni lordi. Člani lordske zbornice ne prejemajo nikakršne plače.

House of Commons oziroma spodnja zbornica ima 659 sedežev (na toliko okrajev je razdeljena Velika Britanija). Predstavniki se volijo na neposrednih splošnih volitvah po enostavnem večinskem sistemu (enokrožni večinski sistem), iz vsakega okrožja je izbran po en predstavnik, tisti, ki prejme največje število glasov. Predstavniki so voljeni za dobo petih let. Predstavniška zbornica je tista, ki v Veliki Britaniji voli vlado. Pravilo je, da vlado oblikuje tista stranka, ki dobi največ glasov na parlamentarnih volitvah. Predstavniška zbornica je glavni nosilec zakonodajne oblasti, lordska zbornica ima možnost odločilnega veta,¹⁸ ne more pa dati veta na proračunske odločitve. Predstavniška zbornica opravlja tudi nadzor nad vlado. Znotraj spodnje zbornice vlada zelo stroga strankarska disciplina. Institucija opozicije oblikuje »vlado v senci«, katere naloga je predstavljati alternativne možnosti in tako izboljšati odločitve, hkrati pa tudi zato, da bi hitreje zasedli funkcije v primeru padca vlade.

Dejanski nosilec izvršilne oblasti je vlada, ki jo vodi premier, ta je tudi vodilni govornik vlade. Kot sem že omenila, premiera predlaga monarh, ki na premierov

¹⁷ Med najbolj znanimi dokumenti je prav gotovo Magna Carta Libertatum (1215), v kateri je bila prvič priznana osebna svoboda.

¹⁸ House of Lords oziroma lordska zbornica lahko za eno leto odloži zakon, ki ga je predstavniška zbornica že sprejela. Po enem letu ga lahko predstavniška zbornica zopet izglasuje in takrat zbornica lordov ne more več ugovarjati.

predlog imenuje tudi ministre. Včasih je bil premier le prvi med enakimi ministri, kasneje se je njegov položaj zelo okrepil, tako da je danes dejansko močnejši od položaja večine predsednikov vlad. Premier popolnoma obvladuje kabinet in celotno vlado, saj je usoda članov vlade v celoti odvisna od njegove volje. Je tudi politični šef celotne državne uprave, pomembna je tudi njegova kadrovska funkcija (imenuje nosilce visokih državnih funkcij oziroma predlaga monarhu nosilce najvišjih funkcij). Tako premier kot vsi ministri morajo v predstavniški zbornice redno zagovarjati svoje odločitve. Obstaja tako kolektivna kot individualna odgovornost članov vlade. Za odstavev premiera je potrebna dvotretjinska večina.

Za Veliko Britanijo je značilna t. i. kabinetna vladavina. V kabinetu, v katerem so najpomembnejši ministri in sekretarji za posamezna področja, se sprejemajo odločitve. Če je vladi izglasovana nezaupnica ali ne dobi zaupnice, potem mora odstopiti, nadomesti pa jo opozicija (»vlada v senci«), če seveda dobi večino. Struktura vlade ni točno določena, ampak se razlikuje od vlade do vlade.

Britansko politično življenje obvladujeta dve politični stranki (konzervativna in laburistična), od katerih dobi na volitvah ena ali druga večino v spodnji zbornici in oblikuje enostrankarsko vlado.

Sodna veja oblasti je dejansko in tudi formalno neodvisna. Del lordske zbornice je najvišji sodni organ. Organizacija sodstva je večstopenjska. Sodnike imenuje premier ali vrhovni sodnik, njihov mandat pa je dosmrten. Vrhovnega sodnika imenuje kabinet na predlog premiera, mandat pa časovno ni določen.

Sodniki ne morejo razglasiti zakonov za neustavne. Preverjajo zakonodajo, določila in akte zakonodajne in izvršilne veje. Sodniki tudi nimajo pravice, da bi priporočali alternative za odločitve, ki jih je parlament že sprejel.

Sistem lokalne samouprave je v Veliki Britaniji postavljen na tri ravni: grofije, distrikte in župnije. Financiranje lokalne samouprave je zagotovljeno tako iz lastnih virov kot iz državnega proračuna.

Če pogledamo še na primere neposredne demokracije. Referendume predlaga vlada ali parlament. Razen nekaterih izjem na lokalni ravni, ljudje nimajo pravice zahtevati referenduma za izbrano vprašanje. Obstajata še dve obliki neposredne demokracije, in

sicer ljudska iniciativa in peticija, vendar sta zelo redko uporabljene. Vlada in parlament imata namreč ključni vpliv pri sprejemanju politik.

V Veliki Britaniji se je torej tako kot v mnogih evropskih državah ohranila monarhija. Hkrati se je za pročeljem monarhije zgradila parlamentarna oziroma demokratična vladavina. Seveda je bogata zgodovina te dežele še danes prisotna v političnem sistemu (npr.: monarh, ne voljena lordska zbornica), a kljub temu je v Veliki Britaniji vzpostavljen sistem medsebojne kontrole.

6.2 ŠVICARSKA KONFEDERACIJA

Švica je konfederacija, sestavljena iz 20 kantonov in 6 polkantonov (švicarski kantoni so: Aargau, Bern, Fribourg, Geneve (Ženeva), Glarus, Graubunden, Jura, Luzern, Neuchatel, Sankt Galen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Ticino, Uri, Valais, Vaud, Zug, Zürich; polkantoni pa: Appenzell - Ausserrhoden, Appenzell - Innerrhoden, Basel - Landschaft, Basel - Stadt, Nidwalden in Obwalden).

Prva ustava je bila sprejeta leta 1848 in je Švico spremenila v federativno ali zvezno državo. Večja sprememba zvezne ustave je bila izvedena leta 1874 in je tako ostala (z manjšimi spremembami) skoraj do leta 1999, ko so državljani Švice na referendumu sprejeli spremenjeno zvezno ustavo,¹⁹ ki je v veljavo stopila 1. januarja 2000.

Švicarska državna ureditev izhaja iz načela enotnosti oblasti. Sodi v okvir skupščinskega oziroma konventnega sistema in je skorajda edinstvena v sodobnem svetu. Osrednjo vlogo v političnem sistemu ima zakonodajna oblast, ki jo predstavlja dvodomna skupščina: državni zbor²⁰ oziroma spodnjo zbornico sestavlja 200 poslancev, ki so izvoljeni vsaka štiri leta na neposrednih volitvah, in svet kantonov oziroma zgornja zbornica, ki jo sestavlja 46 članov, ki jih delegirajo kantoni (po dva iz vsakega kantona in po enega iz polkantonov). Sedeži v državnem zboru so med kantoni razdeljeni sorazmerno s številom prebivalstva kantonov, vsak kanton ima v državnem zboru vsaj en sedež. Obe zbornici sta enakopravni in ne moreta druga drugo odpraviti oziroma ne moreta biti razpuščeni pred iztekom štirih let.

¹⁹ http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.htm (10. 9. 2004).

²⁰ Švicarski parlament je nepoklicne narave. Švicarski poslanec dobi plačilo le za delno nadomestilo za izgubljen čas in nekatere stroške (prevoz, hotelski stroški ...).

Skupščina je edini nosilec zakonodajne oblasti, izvršna oblast pa je le veja zakonodajne. Nosilec izvršne oblasti, ki je definiran kot izvršilni organ skupščine, je zvezni svet, ki ima sedem članov. Le-te na skupni seji obeh zborov izvoli parlament (absolutna večina) za dobo štirih let. Ko jih skupščina enkrat izvoli, jih ne more več odpoklicati, kot tudi zvezni svet ne more razpustiti skupščine. Torej ni opozicije. Eden izmed sedmih članov vlade je izbran za predsednika konfederacije za eno leto in ne more biti ponovno izvoljen. V Švici je tako predsednik vlade tudi predsednik konfederacije. Zvezni svet je sestavljen iz štirih največjih političnih strank²¹ po ključu 2-2-2-1. Zastopane morajo biti tri jezikovne skupnosti: nemška, francoska in italijanska po ključu 4-2-1. Člani sveta si med seboj delijo področja, ki so širša od običajnih upravnih resorjev. Zvezni svet nima pravice veta, zato ne more preprečiti sprejema zakona.

Zvezni svet določa cilje vladne politike ter načrtuje in koordinira aktivnosti države. Skupščini pripravlja finančni načrt, osnutek proračuna. Med drugim vodi zunanje odnose, predstavlja državo v tujini, podpisuje in ratificira mednarodne pogodbe. Zvezni svet tudi pripravlja zakone in predloge pošlje skupščini.

Poleg zveznega sveta obstaja tudi urad zveznega kanclerja, ki usmerja delo upravnih organov. Funkcija kanclerja ni toliko politična kot bolj strokovno-upravna.

Zvezno sodstvo je razdeljeno na Zvezno sodišče in Zavarovalniško sodišče. Zvezno sodišče²² je najvišja sodna oblast in razsoja o skladnosti kantonskih predpisov z zveznimi, ni pa pristojno za preverjanje skladnosti zakonov z ustavo. To je v pristojnosti »suverena« oziroma ljudstva. Zvezne sodnike voli zvezna skupščina za dobo šestih let.

O spremembah k zvezni ustavi kot tudi o pristopu k določeni mednarodni organizaciji mora biti odločeno na referendumu. Za odločitev je potrebna večina veljavnih glasov (ljudska večina) kot tudi kantonov (odločitev večine v svetu kantonov). »Suveren« prav tako odloča tudi o sprejemu zakonov (potrebna je večina). Vendar se lahko o zveznih zakonih in podobnih sklepih skupščine glasuje le, če je za to dalo pobudo

²¹ Gre za radikalno demokratsko, krščansko demokratsko, socialno demokratsko in ljudsko stranko.

²² V ustavi je zveznemu sodišču poverjena tudi funkcija ustavnega sodišča (člen 189).

50.000 podpisanih volilnih upravičencev v 90 dneh. Prav tako to lahko stori tudi osem kantonov skupaj.

Ustava v prvem poglavju pojasnjuje odnose med konfederacijo in kantoni. Ob tem najprej navaja opredelitve glede delitev pristojnosti. Tako konfederacija izpolnjuje naloge, ki jih ji dodeljuje ustava, prevzema pa tudi naloge, ki zahtevajo poenoteno regulacijo. Konfederacija in kantoni pri izpolnjevanju nalog sodelujejo in se podpirajo, vse to pa poteka po načelu vzajemnega spoštovanja in podpore.

Kantoni v skladu z ustavo implementirajo federalne zakone, delitev pristojnosti pa gre v korist kantonov, saj ima federacija v rokah le tiste pristojnosti, ki so ji izrecno podeljene z ustavo. Federalno pravo ima prednost pred kantonalnim pravom.

Zunanji odnosi so v pristojnosti federacije, kantoni sicer lahko sklepajo pogodbe z drugimi državami, a le v okviru svojih pristojnosti. Pred sklenitvijo take pogodbe mora kanton o tem obvestiti konfederacijo.

Zveza je pristojna tudi za železnico, javni prevoz, zračni promet, državne pogodbe, carine, denar in valuto, zvezni davek, mejno policijo (državna policija lahko opravlja samo tiste naloge, ki so ji naložene z ustavo in so skupnega pomena za vso državo, npr.: državna zaščita, organiziran kriminal ...) in vojsko, pošto in telekomunikacije, zakonodajo s področij poklicnega izobraževanja, zaščite delojemalcev in socialne varnosti, priseljevanja in bivanja tujcev ter za podeljevanje azilov.

Vsi kantoni so deljeni naprej na občine in komune. V Švici ni enotnega pravila, kako naj bodo urejeni kantoni in občine. Ti so suvereni v skladu s svojimi pristojnostmi po ustavi in zakonu. Pogoj za njihovo notranjo organizacijo je le ta, da pri povezovanju z drugimi občinami ali kantoni ne prihaja do neskladij oziroma da ne škodijo drug drugemu. Vsaki kanton in seveda polkanton ima svojo ustavo, parlament, vlado in sodišča. Prava posebnost je tudi državljanstvo, ki je dvojno. V Švici namreč poznajo državljanstvo kantona in ne zveze, toda vsaki, ki ima državljanstvo kantona ima tudi državljanstvo Švice.

V Švici je večji del oblasti osredotočen v kantonih, kateri so v odnosu do zveze izredno močni saj lahko kot rečeno sklepajo mednarodne pogodbe, določajo svojo lokalno samoupravo, volilni sistem, jezik in kulturo, šolstvo in drugo. Zanimivo je

tudi, da obstajajo različne obdavčitve po posameznih kantonih (vsak kanton lahko postavlja svoje davke, zato je Švici obdavčitev dohodka ogromna).

Švica je poznana tudi po tem, da gre za zgodovinsko trajno nevtralno državo in za pomemben subjekt mednarodnega prava. Vojaška nevtralnost Švice je bila mednarodno potrjena že leta 1815 na Dunajskem kongresu. Prav zaradi te nevtralnosti je Švica postala gospodarsko izredno močna država. Kot zanimivost, Švica je gostiteljica evropskega sedeža Organizacije združenih narodov (OZN) v Ženevi, sama pa je šele leta 2002 postala članica te svetovne organizacije.

7 SKLEP

Zgodovinski dogodki so v sistemu Zvezne republike Nemčije pustili močan pečat. Zaradi negativne izkušnje avtoritarnega nacizma se je oblikoval obsežen sistem "nadzora in ravnotežja", ki vsaj legalno onemogoča odklona od sedanje demokratične ureditve. Pisci temeljnega zakona so utemeljili državo na štirih načelih: demokraciji,²³ federalizmu, vladavini prava in sociali. Politični sistem so na mnogih mestih zavestno zasnovali tako, da se ne bi ponovile neprijetne weimarske izkušnje v obliki notranjih blokad. Vlogo zveznega predsednika v odnosu do vlade in parlamenta so namenoma zelo omejili. Težnja po večji stabilnosti vlade je pripeljala do oblikovanja kanclerskega sistema. Zaradi tega se mogoče vloga parlamenta zdi manj pomembna kot v drugih parlamentarnih sistemih, zlasti glede na sankcije parlamenta proti vladi (pr.: nezaupnico, edino dopustno obliko konstruktivne nezaupnice, so vezali na predpogoje, ki jih je težko izpolniti).

Kot sem ugotovila v svoji diplomski nalogi, spada Zvezna republika Nemčija med države s parlamentarnim demokratičnim sistemom, v katerih po ustavi oblast izhaja iz ljudstva in je le-temu tudi odgovorna. Dosledno je izpeljana delitev na veje in medsebojni nadzor vseh treh vej nad oblastjo. Izvršna veja oblasti na zvezni ravni vodi kancler, zakonodajna oblast na zvezni ravni je utelešena v parlamentu, sodna oblast na zvezni ravni je po ustavi dodeljena sodiščem.

Podobno ureditev najdemo tudi v Veliki Britaniji in Švici. Vse tri države imajo dvodomne parlamente. Le v Švici sta oba domova popolnoma enakopravna, saj noben ne more biti razpuščen pred koncem mandata, hkrati pa ne more biti odpoklican niti zvezni svet. Tako kot v Švici je tudi v Zvezni republiki Nemčiji zgornja zbornica tista, ki predstavlja dežele. V Veliki Britaniji je zgornja lordska zbornica nevoljen organ zakonodajne oblasti (delno dedno, delno po položaju in delno imenovano članstvo) in ima v nasprotju s preostalima dvema zgornjima zbornicama dejansko le

²³ Zapoved demokratične republike se predvsem izraža z načelom ljudske suverenosti, to je pravica ljudstva, da v končni konsekvenci določa državno voljo. V Nemčiji se izvajajo svobodne, enakopravne, redne volitve, uveljavljen je večstrankarski sistem z močno opozicijo. Ogromno pozornosti so v temeljnem zakonu namenili tudi temeljnim človekovim pravicam, ki so osrednjega

posvetovalno vlogo.²⁴ To britanski parlament uvršča v sistem nepopolne dvodomnosti. Če primerjamo zgornje zbornice Velike Britanije in Zvezne republike Nemčije, opazimo, da ima Bundesrat bistveno večjo moč od lordske zbornice. Kar pri polovici zakonov je namreč potrebno soglasje zveznega sveta, medtem ko lahko zgornja zbornica britanskega parlamenta zakon le za eno leto zadrži.

Brez dvoma je najvidnejša oseba v nemškem političnem sistemu zvezni kancler. To izhaja iz njegove vloge pri oblikovanju smernic, operativnem vodenju državne politike in njegove odgovornosti. Posledica take ureditve je ne samo močan položaj kanclerja v odnosu do parlamenta, ampak tudi do preostalih ministrov. Vendar je kanclerjev položaj močan le v primeru, da za njim stoji močna in disciplinirana parlamentarna večina. Na drugi strani zagotavlja ta ureditev stabilno vlado, ki jo je mogoče odstraniti le, če se oblikuje nova koalicija, ki je sposobna izvoliti kanclerja (konstruktivna nezaupnica). S te strani je nadzor parlamenta nad vlado in kanclerjem izredno šibek. Prvo hipotezo, ki je ugotavljala, da je osrednja politična osebnost v Nemčiji kancler in da deluje ob šibkem parlamentarnem nadzoru, lahko torej s predstavljenimi argumenti potrdim. Pomemben element krepitve stabilnosti izvršilne oblasti je tudi nemški strankarski sistem. Volilni sistem namreč deluje tako, da omejuje število strank v nemškem parlamentu.

Pri primerjavi izvršne veje oblasti v Zvezni republiki Nemčiji z britansko in švicarsko vidimo, da je v Veliki Britaniji in Nemčiji izvršna veja oblasti dvojna. V nasprotju z nemškim kanclerjem, ki mora v vladno koalicijo vedno povabiti še drugo(e) stranko(e), kar posledično pomeni več mnenj in pogledov, britanski premier zaradi večinskega volilnega sistema praviloma lahko vlada brez koalicije. To pomeni izredno trdno vlado, ki veliko lažje sprejema tudi nepopularne odločitve. V Veliki Britaniji parlamenta ne ovira ustava, na drugi strani pa je nemški kancler podvržen šibkemu parlamentarnemu nadzoru, s sistemom konstruktivne nezaupnice pa ga je izredno težko odstaviti. V Zvezni republiki Nemčiji ni mogoče odstavljati posameznih ministrov, kot se to lahko pripeti ministrom v Veliki Britaniji, kar daje nemški vladi

pomena za ustavno ureditev Zvezne republike Nemčije. Nemčija je tudi pravna država, saj so vse tri veje državne oblasti podrejene pravu – vse tri so vezane na ustavo oziroma temeljni zakon.

²⁴ V pripravi je reforma, ki bi zagotovila regionalno in poklicno zastopanost v lordski zbornici. Tako naj bi v zgornji zbornici britanskega parlamenta odpravili članstvo po položaju, dednega članstva pa naj bi bilo le še 95 %.

tudi svojevrstno trdnost. Glavne smernice oblikovanja politik v Zvezni republiki Nemčiji vleče kancler, medtem ko v Veliki Britaniji za to skrbi močan kabinet s premierom na čelu. Lahko pa rečemo, da ima britanski premier večjo politično moč in oblast od nemškega kanclerja. Premier namreč v svojih rokah povezuje vodstvo vladajoče stranke ter dejansko vodstvo izvršilne in zakonodajne oblasti (z večino v parlamentu). V Švici izvršno vejo oblasti na zvezni ravni predstavlja zvezni svet, ki je v bistvu podaljšek zakonodajne veje. Predsednik sedemčlanskega zveznega sveta deluje v okviru kolektivnega koalicijsko sestavljenega organa in zato nima take moči, kot jo imata britanski premier oziroma nemški kancler, čeprav ima zagotovljeno večino v parlamentu.

Položaj nemškega zveznega predsednika kot šefa države ustreza položaju šefa države v klasičnem parlamentarnem sistemu. Medtem ko nemškega zveznega predsednika posredno voli ljudstvo, šef države v Veliki Britaniji, monarh, svojo funkcijo nastopi na podlagi dedovanja. Noben od njiju ne razpolaga z velikim vplivom, vendar ima za odtenek večje pristojnosti britanski monarh (kot del zakonodajne in izvršilne oblasti), saj ni podvržen sodnemu in parlamentarnemu²⁵ nadzoru, je titularen vrhovni poveljnik oboroženih sil in je tudi na čelu Anglikanske cerkve. Na drugi strani je v Švici zvezni predsednik član kolektivnega zveznega sveta in je le »prvi med enakimi«.

Kar se tiče tretje veje oblasti (sodne), sem ugotovila, da ima v Zvezni republiki Nemčiji ogromno vpliva celotno pravosodje, še posebej ustavno sodišče. Po drugi svetovni vojni so oblikovalci nove ureditve želeli preprečiti, da bi se pravosodje ponovno zlorabilo v politične namene. V mislih so imeli neodvisno sodno vejo oblasti, sodnikom pa so naložili tako velike pristojnosti, ki bi jih težko našli v kakšni drugi parlamentarni demokraciji (Rupnik: 1982, 170). Zaradi tega bi lahko v nemškem sistemu govorili celo o »diktaturi pravosodja«. Na podlagi tega lahko potrdim tudi drugo hipotezo, v kateri sem preverjala, ali se je razmerje v praksi treh vej oblasti razvilo tako, da je sodna veja postavljena nad zakonodajno in izvršno.

V nasprotju z Zvezno republiko Nemčijo Velika Britanija nima ustavnega sodišča. Kot posebnost v Veliki Britaniji lahko izpostavimo tudi prekrivanje sodne in

²⁵ Parlament jo omejuje pri porabi javnih sredstev. Sredstva, namenjena za vzdrževanje monarha, oziroma njegova plača se imenuje »civilna lista« (Civil List) in jo določa parlament.

zakonodajne oblasti. Del lordske zbornice je namreč visoki sodni odbor (sodni lordi), ki opravlja funkcijo najvišjega sodišča. Švica pri ugotavljanju ustavnosti zveznih zakonov in splošno veljavnih sklepov uporablja tako ustavno sodišče (po ustavi je zveznemu sodišču podeljena tudi vloga ustavnega sodišča, člen 189) kot neposredno demokracijo. Tudi drugače je neposredna demokracija v Švici izredno razvita (na vseh ravneh – zvezni, kantonih in lokalnih skupnosti), v nasprotju z Zvezno republiko Nemčijo, kjer so jo namenoma omejili. Lahko rečemo, da v Švici na ustavo gledajo kot na izraz ljudske volje.

Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije je med drugim utemeljen tudi na načelih federalizma. Razvoj Zvezne republike Nemčije je sčasoma pripeljal k vse večji centralizaciji. Eden izmed razlogov za postopno centralizacijo je prav gotovo tudi nenaravnostno razkosanje nemškega ozemlja po drugi svetovni vojni. Razen zgodovinske Bavarske in dveh mest (Bremna in Hamburga) so se nove dežele razlikovale od nekdanjih enot in pri njih ni bilo čutiti globoke regionalne pripadnosti. Tako so odnosi prek deželnih meja postajali vedno bolj tesni. K centralizaciji sta verjetno še največ pripomogla pogosto »nujno« sodelovanje na ravni zveza – dežela (sprejemanje zveznih zakonov zahteva soglasje obeh zbornic) in močno centraliziran strankarski sistem. V zveznem svetu, ki ima velik pomen v nemškem sistemu federalizma, pogosto prihaja do tega, da so v ospredju strankarski in ne regionalni interesi. Poleg tega si je zveza za urejanje konkurenčne zakonodaje prilaščala pristojnosti.

Torej se je kljub želji zaveznikov, da naj bi bila Zvezna republika Nemčija država z decentralizirano politično oblastjo, le-ta sčasoma spremenila v dokaj centralizirano federalno državo. Tako lahko potrdim tudi svojo tretjo hipotezo, saj so strankarski sistem, narodna in kulturna homogenost ter majhne regionalne razlike prispevali k centralizaciji nemškega federalnega sistema. Niso pa edini dejavniki tega razvoja.

V nasprotju s tem je ostala Švica predvsem zaradi svoje jezikovne in kulturne raznolikosti na nekaterih področjih precej decentralizirana. Kantoni se med seboj zelo razlikujejo, vsak ima svojo ustavo (le-te morajo biti skladne z zvezno), parlament, vlado in sodišča. Tudi nemške dežele imajo svoje ustave in tudi parlamente, vlado in sodišča, a so med deželami bistveno manjše razlike. Kot pravi Brezovšek (Brezovšek,

1994: 235), je v Nemčiji prisotna relativno visoka stopnja koherentnosti in homogenosti, ki omogoča konsistentnost načel pri delitvi oblasti in funkcij. Pri delitvi pristojnosti imajo zvezni organi tako v Švici kot Nemčiji v izključni pristojnosti zunanje zadeve, ključna gospodarska področja in zagotavljanje notranje varnosti države. Prihaja pa do razlik pri delitvi pristojnosti predvsem po načelu domnevne pristojnosti, kar se v Švici uveljavlja v korist federalnih enot.

Pri obdavčevanju vidimo, da nemški temeljni zakon natančno določa, kateri davki pripadajo zvezi, kateri deželam ter kateri zvezi in deželam skupaj. V Švici pobira zveza svoje posredne in neposredne davke (pristojbine in carine gredo v zvezno blagajno), kantoni pa svoje neposredne davke (vsak kanton ima različne sisteme obdavčitve). Zaradi tega je stopnja obdavčitve dohodka v Švici zelo visoka. V Švici je tudi večji del oblasti osredotočen v kantonih, ki so v odnosu do zveze izredno močni (s soglasjem zvezne vlade lahko sklepajo nekatere mednarodne pogodbe, imajo svoje sisteme lokalne samouprave, volilnega sistema, skrbijo za jezik, kulturo in šolstvo itd.).

Zvezna republika Nemčija je od ustanovitve leta 1949 zagotovo premagala mnoge ovire. Veliko je bilo skeptikov, tako po drugi svetovni vojni kot ob ponovni združitvi leta 1990, a danes je Zvezna republika Nemčija prav gotovo lahko dober in vzoren primer uspešne parlamentarne, demokratične in federalne države.

8 LITERATURA

1. Bealey, Frank (1999): *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Bleckwell Publishers Inc., Oxford.
2. Bebler Anton in Seroka Jim (ur.) (1990): *Contemporary Political Systems: Clasification and Typologies*. Lynne Reinner Publishers, Colorado.
3. Berg-Schlosser Dirk in Rytlewski Ralf (1993): *Political Culture in Germany*. Macmillan Press: Houndmills, London.
4. Beyme Klaus von (2002): *Politični sistem Zvezne republike Nemčije*. Koper: Visokošolsko središče
5. Boldt Hans in Ritter Gerhard A. (1974): *Gesellschaft, Parlament und Regierung: zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*. Dusseldorf: Droste.
6. Brezovšek Marjan (1994): *Federalizem in decentralizacija: politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Karantanija.
7. Cenis Konrad (1997): *Von Bismarck zur Weltpolitik: Deutsche Außenpolitik 1890 bis 1902*. Berlin: Akademie.
8. Edinger J. Lewis in Nacos L. Brigitte (1998): *From Bonn To Berlin: German Politics In Transition*. Columbia University Press, New York.
9. Dolinar Ksenja in Knop Seta (ur.). (1994): *Leksikon Cankarjeve založbe, geslo "nemška zgodovina"*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
10. Dragnich N. Alex, Rasmussen S. Jorgen in Moses C. Joel (1995): *Major European Goverments*. Belmont: Wadsworth.
11. Garton Ash Timothy (1994): *In Europe's Name: Germany and the Dividend Continent*. Vintage, London.
12. Grad Franc (1996): *Položaj izvršilne funkcije v sodobnih evropskih političnih sistemov*. Zbornik znanstvenih razprav – LVI. Letnik.
13. Grad Franc (1996): *Volitve in volilni sistem*. Inštitut za javno upravo, Ljubljana.

14. Gunlicks Arthur B. (1986): *Local Government in the German federal system*. Durham: Duke Iniversity.
15. Hancock M. Donald, Conradt David P. in Peters B. Guy (1993): *Politics in Western Europe: an introduction to the politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden and the European Community*. Houndmills (etc.): Macmillian.
16. Hague Rod in Harrop Martin (2001): *Comparative Goverment and Politics: An Introduction*. Palgrave, New York.
17. Herzog Dietrich, Rebenstorf Hilke in Wessels Bernard (ur.) (1993): *Parlament und Gesellschaft: eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
18. Jürg, Martin Gabriel (1993): *Das politische System der Schweiz: eine Staatsbürgerkunde*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
19. Mintzel Alf in Oberreuter Heinrich (ur.) (1992): *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
20. Pitamic Leonid (1996): *Država*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
21. Prunk Janko (1992): *Slovenski narodni vzpon*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
22. Rupnik Anton (1982): *V znamenju »D«*. TOZD Globus, Zagreb.
23. Smith Gordon, Paterson William E, Merkl Peter H in Padgett Stephan (1994): *Develpments in German politics*. Houndmills (etc): Macmillian.
24. Sontheimer Kurt (1964): *Antidemokratischen Denken in der Weimarer Republik: die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933*. Munchen: Nymphenburger Verlagshandlung.
25. Sontheimer Kurt in Roehring Hans H. (ur.) (1978): *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. R.Piper & Co. Verlag, München.
26. Thornhill Chris (2000): *Political Theory in modern Germany*. Cambridge Political Press, Maldon, MA: Blackwell.

27. Wollmann Helmut in Blanke Bernhard (ur.) (1991): *Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
28. <http://www.bundestag.de>
29. http://www.bundestag.de-htdocs_e-info-030gg.pdf.url
30. <http://www.bundesregierung.de>
31. <http://www.deutschland.de>
32. <http://www.electionworld.org/election/germany.htm>
33. <http://www.evropska-unija.si>
34. http://www.german-embassy.org.uk/elections_and_political_partie.html
35. <http://www.germanembassy.si/en/home>
36. <http://www.lib.byu.edu/~rdh/eurodocs/germ/ggeng.html>
37. http://oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf
38. http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.htm

9 DODATKI

Tabela 9.1.: Dosedanji zvezni predsedniki v Zvezni republiki Nemčiji (1949–2004):

Obdobje predsedovanja	Zvezni predsednik
1949–1959	Theodor Heuss
1959–1969	Heinrich Lübke
1969–1974	Gustav Heinemann
1974–1979	Walter Scheel
1979–1984	Karl Carstens
1984–1994	Richard Von Weizsäcker
1994–1999	Roman Herzog
1999–2004	Johannes Rau
2004–	Horst Köhler

Tabela 9.2.: Dosedanji kanclerji v Zvezni republiki Nemčiji (1949–2004):

Mandatno obdobje	Kancler
1949–63	Konrad Adenauer (CDU)
1963–66	Ludwig Erhard (CDU)
1966–69	Kurt-Georg Kiesinger (CDU)
1969–74	Willy Brandt (SPD)
1974–82	Helmut Schmidt (SPD)
1982–98	Helmut Kohl (CDU)
1998–	Gerhard Schröder (SPD)

Tabela 9.3.: Kabinet zdajšnjega kanclerja Gerharda Schröderja (2002–):

Ministrstvo	Minister
Ministrstvo za zunanje zadeve	Joschka Fischer
Ministrstvo za notranje zadeve	Otto Schily
Ministrstvo za pravosodje	Brigitte Zypries
Ministrstvo za obrambo	Peter Struck
Ministrstvo za finance	Hans Eichel
Ministrstvo za gospodarstvo in delo	Wolfgang Clement
Ministrstvo za potrošnike	Renate Künast
Ministrstvo za okolje, ohranjanje narave in jedrsko varnost	Jürgen Trittin
Ministrstvo za gospodarsko sodelovanje in razvoj	Heidemarie Wieczorek – Zeul
Ministrstvo za družino, starejše občane, ženske in mladino	Renate Schmidt
Ministrstvo za transport, gradbeništvo in naselitev	Manfred Stolpe
Ministrstvo za zdravje in socialno varnost	Ulla Schmidt
Ministrstvo za izobraževanje in raziskovanje	Edelgard Bulmahn

Vir: www.deutschland.de (10. 9. 2004).