

Prethodno priopćenje

321.72(430)

321.72(436)

Primljeno: 20. listopada 2008.

Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji

DAMIR VELIČKI*

Sažetak

Nakon osvrta na pojam neposredne demokracije te mogućnosti njezina provođenja, autor svoja daljnja razmatranja fokusira na Njemačku i Austriju. U Njemačkoj na saveznoj razini ne postoji mogućnost provođenja referendum, iako u Temeljnog zakonu izričito stoji da narod državnu vlast ostvaruje i referendumom. Nakon analize weimarskih iskustava s neposrednom demokracijom konstatira se da razloge nepostojanja mehanizama provođenja neposredne demokracije na saveznoj razini, unatoč često spominjanoj tvrdnji, ne treba tražiti u tzv. “gorkim iskustvima Weimarske Republike” s neposrednom demokracijom. Nakon razmatranja mogućnosti provođenja neposredne demokracije u njemačkim pokrajinama, kao i u Austriji, na kraju se zaključuje da i Njemačka i Austrija u internacionalnoj usporedbi, a kad je riječ o neposrednoj demokraciji, zasigurno nisu zemlje predvodnice, ali se ne nalaze niti na samom začelju.

Ključne riječi: neposredna demokracija, Njemačka, Austrija, Weimarska Republika, referendum, plebiscit

Uvod i pojmovno određenje

Na pojam neposredne demokracije može se gledati dvojako. Neposredna demokracija s jedne strane znači specifični oblik političke vladavine u kojoj se političke odluke donose isključivo neposrednim očitovanjem građana i građanki s pravom glasa, a ne preko određenih predstavnika, tj. dužnosnika. Tako shvaćen pojam neposredne demokracije dobiva svoj puni smisao ako ga se suprotstavi pojmu predstavničke demokracije, jer je, povijesno gle-

* *Damir Velički*, doktor političkih znanosti, na Učiteljskom fakultetu u Zagrebu predaje kolegije “Politički i socijalni sustav Njemačke i Austrije” i “Njemačka i Austrija od 1945. do danas”.

dano, iz te konfrontacije i proizašao. O pojmu neposredne demokracije ne može se govoriti, a da se ne spomene Jean-Jacques Rousseau, iako on sam pojam “neposredna demokracija” nije eksplicitno upotrijebio. Rousseau je ustvrdio da je narodni suverenitet nedjeljiv i neotuđiv i da se narod njega ne može odreći, niti obnašanje vlasti prenijeti na druge. U svome “Društvenom ugovoru” Rousseau polazi od toga da se društvenim ugovorom stvara vlast koja je potrebna radi osiguravanja mira, ali ona ne smije biti u rukama pojedinaca. Kroz opću volju (*volonté générale*) izražava se narodni suverenitet, narod treba sam donositi zakone jer su oni izraz opće volje i bit ostvarivanja njegova suvereniteta. Rousseau je zastupao ideju potpune neposredne demokracije u zakonodavstvu. Članovi predstavničkoga tijela mogu samo kao narodni opunomoćenici oblikovati prijedloge zakona, o kojima će onda neposredno odlučivati sam narod (Rousseau, 1978). Odjeci Rousseauovih ideja i danas su aktualni i, dakako, sporni, budući da je njegova koncepcija “identitarne” demokracije otvorila prostor za ekstremistička stremljenja. No, demokracija razlikuje one na vlasti i one kojima se vlada, štoviše, ona ih mora razlikovati kao “uvjet društvene i individualne slobode” (Henis, 1953.: 39). O demokraciji se danas govori kao o “vladavini s pristankom naroda” (Jesse, 1995.: 8), a ne o vladavini samoga naroda; zapadne demokracije ne poznaju vladavinu naroda, nego “vladu i vladavinu s ustavno reguliranim i u određenim razmacima opetovanim pristankom naroda (Henis, 1957.: 39). Zagovornici neposredne demokracije ističu kako su parlamentari udaljeni od narodne volje i da bi svaki građanin morao neprestano sudjelovati u donošenju političkih odluka, što, već samo s obzirom na veličinu modernih država, nije provedivo. No, s druge strane se postavlja i pitanje može li se predstavnička demokracija, odnosno u kojem opsegu, kombinirati s elementima neposredne demokracije. Riječ je, dakle, o poimanju pojma “neposredne demokracije” kao nadopunjujućega instrumenta političke participacije, prema kojem građani i građanke neposrednim odlučivanjem i neovisno o izborima odlučuju o pojedinim političkim pitanjima. Upravo će o tom aspektu biti govora u nastavku rada, i to na primjeru Njemačke i Austrije.

Kad je riječ o Njemačkoj, članak 20. Temeljnoga zakona u stavku 2. kaže: “Sva državna vlast proizlazi iz naroda. Narod ju ostvaruje na izborima, referendumom te preko tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.” Izborima se odlučuje o personalnim pitanjima. Neposredna demokracija izlazi izvan toga okvira, jer izbori utemeljuju predstavničku demokraciju, na izborima birači odabiru zastupnike u parlamentu koji kao predstavnici građana i građanki donose političke odluke. Za razliku od izbora, referendumom se građani neposredno očituju o određenom pitanju. U skladu s time, a kad je riječ o Njemačkoj i Austriji, valja sažeto naglasiti: u elemente neposredne demokracije svakako se mogu ubrojiti oblici neposrednoga očitovanja građana, bilo na razini pokrajina (*Bundesländer*), bilo na komunalnoj razini, bilo pak na razini Saveza – gdje doduše, primjerice u Njemačkoj, još uvijek

nedostaju odgovarajući mehanizmi, a o čemu će detaljnije biti riječi u nastavu rada. U elemente neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji s druge strane se jednoznačno *ne mogu* ubrojiti izbori za Savezni parlament ili za pokrajinske parlamente. Nekim je autorima donekle sporno pojmovno uvrštenje neposrednih izbora gradonačelnika, saveznoga predsjednika, kao i specifičnih oblika izbora na komunalnoj razini (gradski i općinski vijećnici, okružna vijeća) gdje birači mogu, primjerice kumuliranjem i panaširanjem izabrati svoje predstavnike (von Arnim, 2000.: 204-205). Von Arnim predlaže stoga da se razlikuju elementi neposredne demokracije u širem i u užem smislu. Drugi pak autori (Schiller, 2002.; Batt, 2006.) ističu da neposredni izbori predstavnika (gradonačelnika, predsjednika) ostaju izbori i da nemaju ničega zajedničkoga s neposrednom demokracijom. Sokol ističe da su neposredni izbori element predstavničke vladavine, zapravo njegov "...institucionalni temelj, a referendum je osnovni oblik neposredne demokracije koja je drugi temeljni, u odnosu na predstavničku vladavinu danas i ustavnopravno i stvarno, dopunski segment ostvarivanja narodnoga suvereniteta (Sokol, 1995.: 126). Ako se pak, primjerice, razmatranje fokusira na područje Njemačke i izbor njezinoga predsjednika, očito je da o neposrednoj demokraciji nema govora. Njemačkoga saveznog predsjednika, naime, prema Čl. 54 stavak 1 "...bira Savezna skupština bez prethodne rasprave", a stavak 3 istoga članka precizira da "Saveznu skupštinu čine članovi Saveznog parlamenta i jednak broj članova koje biraju zemaljska narodna zastupnička tijela prema načelu razmjernosti". Kad je riječ o austrijskom predsjedniku, njega prema Čl. 60 austrijskoga ustava (opš. usp. <http://www.verfassungen.de/at>) bira neposredno narod na izborima.

No, ako se razmatranje i usmjeri na neposredno očitovanje naroda, odnosno birača o određenom političkom pitanju, u praksi neposredna demokracija može, kao što postoje i različiti izborni sustavi, poprimiti različite oblike. Možemo ih razlikovati, primjerice, prema predmetu same odluke, ako su posrijedi ustavne promjene, zakoni, financijske teme ili pak državni ugovori. Nadalje, rezultati izjašnjavanja mogu biti obvezujuće ili neobvezujuće naravi, a vrlo je bitno, dakako, koje su osobe ili pak instancije pokrenule očitovanje birača. Utoliko se, ponajprije, može govoriti o referendumu. Referendum je oblik neposrednoga odlučivanja kojim se građani neposredno tajnim glasovanjem očituju o nekom pitanju koje mora biti tako precizno postavljeno da se na njega može odgovoriti s *da* ili *ne*, tj. *za* ili *protiv*. Riječ je dakle o određenom zakonskom prijedlogu ili ustavnoj odredbi koje je razradio parlament ili pak vlada i koji se predočuje građanima da se o njemu očituju. Pritom, dakle, narod može određenu odluku parlamenta ili vlade potvrditi ili odbiti. Referendum može biti fakultativan ili pak oblatoran, kao što je to često u slučaju ustavnih promjena. O plebiscitu se pak govori kad se očitovanje naroda provodi zbog strateških razloga, kao davanje političkoga (ne)povjerenja određenoj političkoj ličnosti. Na referendumu se, dakle, gra-

đani očituju o zakonodavnom odnosno ustavnom tekstu, a u slučaju plebiscita glasuje se i o tekstu i o osobi. To je razlikovanje rezultat političke prakse u Francuskoj, gdje primarna svrha referendumata nije bila omogućiti građanima mogućnost veće političke participacije, nego je zapravo imao namjeru učvrstiti poziciju predsjednika u političkom sustavu (Kimmel, 1996.). I Sokol smatra pojmovno razlikovanje referendumata i plebiscitata prihvatljivim i ističe da ono “upućuje na to da se političke vođe često koriste referendumom kao oblikom neposrednoga komuniciranja s narodom tako da se zaobiđe predstavničko tijelo, odnosno parlament, i da se primjenom te institucije neposredno izvodi povjerenje, a na temelju njega i široke ovlasti iz naroda” (Sokol, 1995.: 127).

Ako se pak postupak očitovanja birača pokreće “odozdo”, onda se u internacionalnoj jezičnoj uporabi najčešće govori o (narodnoj) inicijativi. Osobe, skupine, organizacije, žele neki prijedlog unijeti u zakonodavni proces, a uobičajeno je da se prije toga zahtijeva određeni broj potpisa. Nakon toga o prijedlogu odlučuju, ovisno o političkom sustavu, ili parlamenti ili opet građani referendumom. Neki autori upozoravaju da neposredna demokracija pretpostavlja da narod ima pravo “postaviti pitanje i o njemu odlučiti” (Haverkate, 1992.: 355). Prema Haverkateu, referendumi (prema njegovoj terminologiji plebisciti) nisu elementi neposredne demokracije, što on argumentira ovako: “U neposrednoj demokraciji narod odlučuje o pitanju koje je sam postavio. Na plebiscitu odlučuje o pitanjima koje nije sam postavio. Budući da se ta najveća od svih razlika često previdi, mogla bi se uvriježiti zablude da je plebiscitarna demokracija neposredna demokracija. (...) Golema je razlika između mogućnosti odlučivanja o pitanju koje si sam postavio – i jadne prilike odlučivanja o pitanju koje je postavio netko drugi i to samo *sa* ili *ne* (361). U nastavku rada razmotrit će se i taj oblik neposredne demokracije gdje određeni broj građana, predlaže nacrt zakona, nekih drugih općih akata ili pak političkih odluka, gdje dakle narod ne samo što donosi formulira određeno pitanje, nego ga ima pravo i postaviti. Pritom će se razmatranje usmjeriti na Njemačku i Austriju.

Neposredna demokracija u Njemačkoj na saveznoj razini

U Njemačkoj nema na saveznoj razini mogućnosti donošenja odluka putem neposredne demokracije. Iako Temeljni zakon u već spomenutom Članku 20 govori o tome da “Sva državna vlast proizlazi iz naroda. Narod ju ostvaruje na izborima, referendumom...”, zapravo nedostaju odgovarajući mehanizmi, odnosno potrebni zakoni da bi se referendumom to doista i ostvarilo. Iznimka je opisana u Čl. 29 Temelnoga zakona (Preustroj područja savezne države), gdje se govori o referendumu koji se održava u zemljama čija će područja ili dijelovi područja činiti novu ili preustrojenu zemlju. No, čak ni u tom slučaju nije riječ o saveznom referendumu, nego samo o

očitovanju naroda na spomenutom teritoriju. Autori Temeljnoga zakona nisu, dakle, posve zatvorili vrata neposrednoj demokraciji, jer se referendum izrijeком spominje u Čl. 20, ali kada, kako i oko kojih pitanja bi se narod trebao neposredno očitovati, nije precizirano. Upravo je Theodor Heuss, koji je kasnije postao prvim poslijeratnim njemačkim predsjednikom, kao “fanatični protivnik neposredne demokracije” (Verhulst i Nijeboer, 2007.: 102) u Parlamentarnom vijeću nekoliko puta bez uspjeha zahtijevao da se i riječ *referendum* izbriše iz nacрта Temeljnoga zakona. Theodor Heuss je također kasnije izjavom da su autori Temeljnoga zakona zbog opravdanih razloga, naime zbog gorkih iskustava s Weimarskom Republikom, odustali od uvođenja elemenata neposredne demokracije u njemački ustav, snažno obilježio sintagmu “gorka iskustva Weimarske Republike”. Tako se stekao dojam da je upravo neposredna demokracija velikim dijelom prouzročila slom Weimarske Republike. Kao što se i mnogo toga u suvremenoj Njemačkoj ne može posve razumjeti, a da se poblize ne promotri njemačka povijest, tako je, da bi se odgovorilo na pitanje zašto je nakon Drugoga svjetskog rata neposredna demokracija na saveznoj razini ukinuta, potrebno poblize promotriti weimarska iskustva s neposrednom demokracijom.

Weimarska iskustva s neposrednom demokracijom

Povijesno gledano, neposredna je demokracija u Njemačkoj prvi, ali i posljednji puta na saveznoj razini, dobila svoju priliku stupanjem na snagu Weimarskoga ustava 11. kolovoza 1919. godine. Weimarski je ustav trebao osigurati parlamentarnu demokraciju, ali su istodobno protustrujanja bila vrlo jaka. Tako je u ustav ugrađeno neposredno biranje predsjednika koji je imao velike ovlasti, a sami se weimarski parlamentarizam smatra pretečom ili pak prvim primjerom polupredsjedničkoga sustava. Predsjednik je mogao pokrenuti očitovanje naroda “odozgo”, što doduše nije nikada učinio. Članak 73. Weimarskoga ustava (usp. <http://www.verfassungen.de>) predviđao je mogućnost neposrednoga očitovanja naroda ako desetina birača podnese zahtjev za referendumom (njem. *Volksbegehren*), što se na prvi pogled činilo vrlo prihvatljivom i odredbom koju je moguće provesti, ali već je u Čl. 75 (ibid.) određeno da referendum može određenu odluku parlamenta staviti izvan snage samo ako je većina birača sudjelovala na referendumu. Upravo je ta odredba snažno ograničila mogućnost neposredne demokracije, jer su protivnici samim neizlaskom na referendum snažno utjecali na očitovanje naroda. Kad je riječ o ustavnim promjenama, dodatno se tražila suglasnost 50% birača. Zahtjev za referendumom je u razdoblju između 1919. i 1933., iako se često spominjao, zapravo rijetko i proveden. Od ukupno najavljena 33 zahtjeva, samo se u 13 slučajeva krenulo u sakupljanje potpisa (moralo se predočiti 5.000 potpisa), što je u samo četirima slučajevima imalo pozitivan rezultat. Na posljertku su provedena tri zahtjeva za referendumom (trebalo je

preskočiti prepreku od 10% glasova biračkoga tijela od posljednjih parlamentarnih izbora, otprilike četiri milijuna glasova), a u samo dvama navratima održan je i referendum (Schiffers, 1971.: 244-246). U prvom je slučaju bilo riječi o imovini njemačkih kneževskih kuća kojima je oduzeta politička moć tijekom tzv. Novembarske revolucije krajem Prvoga svjetskog rata. Zakonski prijedlog o eksproprijaciji bez nadoknade inicirala je KPD, a njoj se priključila SPD. Protiv toga bile su crkve, udruženja plemstva, kao i stranke desnoga bloka. Ljevica je na referendumu uspjela mobilizirati 14,4 milijuna glasova, dakle skoro polovinu od ukupnoga broja glasova na izborima 1924. godine, ali je to bilo samo 36,3% ukupnoga biračkog tijela, tako da nije dostignuta pedesetpostotna kvota sudjelovanja (otprilike 20 milijuna). Referendum tako nije uspio, ali se vrlo jasno dade iščitati da se samo bojkotiranje referenduma pokazalo najučinkovitijom strategijom za sprečavanje pozitivnoga rezultata. U drugom je slučaju posrijedi bio tzv. “Youngov plan” koji je trebao revidirati njemačke reparacijske obveze u odnosu na “Dawesov plan” iz 1924. godine. No, taj je plan bio kritiziran napose od njemačke desnice koja je udruživši snage – a glede toga pitanja udružile su snage brojne desničarske grupacije s NSDAP-om na čelu, potom DNVP, Stahlhelm, Alldeutsche i dr. – pa su u nacrtu zakona “protiv porobljivanja njemačkoga naroda” zahtijevale opoziv njemačkoga priznanja krivnje prema ugovoru iz Versaillesa, kažnjavanje članova vlade kao izdajnika i sl. Cjelokupna je agitacija imala izrazito neprijateljske konotacije prema Republici, tako da nije moglo biti ni riječi o parlamentarnome kompromisu. Na referendumu koji je proveden u prosincu 1929. godine glasovalo je 5,8 milijuna birača s *da* (94,5%), ali to je bilo samo 13,8% ukupnoga broja birača – dakle ni približno nije dostignuto 50% od ukupnoga broja birača. Kad se rezultati referenduma međusobno usporede, dobiva se sljedeća slika:

Tablica 1.: Provedeni referendumi u vrijeme Weimarske Republike

	eksproprijacija kneževskih kuća	Youngov plan
sudjelovalo	39,6%	14,9%
da	14,4 milijuna (96,1%)	5,8 milijuna (94,5%)
od ukupnoga broja birača u %	36,3%	13,8%
potreban kvorum	50% (otprilike 20 milijuna)	50% (otprilike 20 milijuna)
sudjelovalo na posljed- njim izborima	1924. otprilike 30,3 milijuna	1928. otprilike 31,6 milijuna

Izvor: Schiffers (1971.) i Schiller (2002.)

Jasno je vidljivo da od ukupno dvaju provedenih referenduma u Weimarskoj Republici, dakle od 1918. do 1933. godine, niti jedan nije uspio. Bojkt se pokazao najboljom strategijom, ni u jednom slučaju nije dostignut potreban kvorum od 50% ukupnoga biračkog tijela. Neposredna očitovanja naroda u Weimarskoj Republici mogu se “interpretirati kao potvrda potpuno racionalnoga ponašanja narodne većine” (Fijalkowski, 1986.: 255), a stranke i skupine koje su bile neprijateljski nastrojene prema Republici doživjele su neuspjeh. Utoliko se, kad je riječ o elementima neposredne demokracije, mogu jako relativizirati tako često spominjana “gorka iskustva Weimarske Republike.” No, ipak u vezi s time treba spomenuti nekoliko bitnih aspekata.

Ponajprije je potrebno osvrnuti se na često spominjanu tvrdnju da su referendumi ekstremističkim snagama pružili priliku za pojačane agitacije koje su imale presudan utjecaj na propast Weimarske Republike. Ta je tvrdnja neodrživa zbog nekoliko razloga. Antirepublikanske akcije manifestirale su se u različitim oblicima, ne isključujući dakako ni pokušaje puča. Nadalje, ekstremističke su se stranke za svoju pojačanu agitaciju koristile i parlamentarnim izborima. Činjenica jest da je Hitlerov NSDAP referendum o Youngovu planu iskoristio za dotad neviđenu antirepublikansku huškačku kampanju, ali porast NSDAP-ovih mandata od 12 (1928. godine) na 107 (1930. godine), odnosno 230 i 196 (na prvim i drugim parlamentarnim izborima 1932. godine) ne može se nipošto svesti samo na pojačanu agitaciju prilikom referenduma o “Youngovu planu” 1929. godine, nego uzroke treba tražiti u brojnim čimbenicima. Između ostalih, primjerice, valja spomenuti i tzv. “harcburški front”, savez DNVP-a pod vodstvom Alfreda Hugenberg-a i NSDAP-a, koji je zaključen u listopadu 1931. godine u Bad Harzburgu, a kojim je “nacionalna opozicija” demonstrirala zajedništvo u borbi protiv Weimarske Republike. U toj stranačkom konstelaciji sve su demokratske institucije bile izložene destabilizaciji, “predstavničke kao i neposredno demokratske, sloboda tiska isto kao i izborno pravo” (Schiller, 2002.: 79). 1933. godine završen je proces “nestajanja Weimarske Republike” (Bracher, 1978.) dolaskom na vlast koalicije NSDAP-a i DNVP-a s Hitlerom kao predsjednikom vlade.

Potom valja istaknuti da se očito pod sintagmom “gorka iskustva Weimarske Republike” pogrešno misli i na iskustva za vrijeme nacionalsocijalističke vladavine, dakle nakon dolaska Hitlera na vlast 30. siječnja 1933. godine. Hitler je nekoliko puta, primjerice za istupanje iz Lige naroda 1933. godine ili pak prilikom upada u Austriju 1938. godine, tražio putem neposrednoga očitovanja naroda legitimaciju vlastitih postupaka. No, ti su referendumi trebali već unaprijed donesenim Hitlerovim odlukama pružiti privid političke legitimacije (Jung, 1998.), a ta “diktatorska izopačavanja” (von Armin, 2000.: 180) nisu imala ničega zajedničkog s neposrednom demokracijom u kojoj su obvezujuća odluka i pitanje u rukama naroda. Nadalje treba spomenuti da je upravo u *Reichstagu*, dakle parlamentu, u ožujku 1933. bio

izglasan tzv. *Ermächtigungsgesetz*, Zakon o punomoći koji je označio konačan kraj Weimarske Republike. Taj je zakon poduprlo ukupno 444 zastupnika (83%) zastupnika, dakle ne samo zastupnici iz redova NSDAP-a, nego i zastupnici Deutschnationaler Volkspartei (DNVP), Zentrums, Bayerische Volkspartei, Deutsche Staatspartei i dr. Zanimljivo je spomenuti da je jedan od zastupnika već spomenute Deutsche Staatspartei bio i kasniji njemački predsjednik Theodor Heuss, upravo autor spomenute sintagme o “gorkim iskustvima Weimarske Republike”. Protiv zakona glasovalo je samo 94 zastupnika iz redova SPD-a. Činjenica je, dakako, da 81 zastupnik iz redova Komunističke stranke Njemačke (KPD) uopće nije mogao pristupiti glasovanju, kao što valja istaknuti da bi rezultati glasovanja zasigurno bili drukčiji da se sve to nije odigralo u ozračju brojnih prijetnji i zastrašivanja od strane Hitlerovih pristaša. No, također je očito da za slom demokracije Weimarske Republike ne treba okriviti neposrednu demokraciju, nego su, dakako uz brojne druge čimbenike¹, odgovorne bile i stranke i njezine frakcije u *Reichstagu*. Zaključno se, dakle, može istaknuti da tvrdnja kako je upravo neposredna demokracija jedan od glavnih krivaca za slom Weimarske Republike “...povijesna legenda” (von Arnim, 2000.: 181). Razloge skromne prisutnosti elemenata neposredne demokracije u Temeljnog zakonu treba potražiti u bojazni da bi referendum o Temeljnog zakonu, odnosno referendum koji bi bili omogućeni Temeljnim zakonom, mogla snažno poduprijeti i na njih utjecati tada još snažna Komunistička stranka Njemačke, koja je u ono doba uživala veliku potporu Sovjetskoga Saveza, odnosno sovjetske okupacijske zone. Autori Temeljnoga zakona nisu htjeli zanemariti mogućnost da bi upravo Komunistička stranka Njemačke mogla iskoristiti slabosti demokratske legitimacije Temeljnoga zakona te ih instrumentalizirati u vlastite svrhe (Jung, 1997.).

Neposredna demokracija u Njemačkoj na pokrajinskoj razini

Nakon stupanja na snagu Temeljnoga zakona 1949. godine pa sve do danas bilo je nekoliko pokušaja uvođenja elemenata neposredne demokracije na saveznoj razini. Od većih pokušaja treba spomenuti inicijativu “Referendumom protiv atomskih postrojenja”, koju su 1986. godine u Bonnu pokrenuli Gerald Häfner, Thomas Mayer i dr. Polazište je, dakako, bila černobilska katastrofa i uporaba atomske energije te se zahtijevalo uvođenje saveznoga referenduma kojim bi se odlučilo o tome, ali i o drugim bitnim pitanjima. Tu su inicijativu poduprle različite udruge i pojedinci, brojni umjetnici,

¹ O kompleksnim uzrocima propasti Weimarske Republike, od ustavnih nedostataka Weimarskoga ustava, nesposobnosti stranaka za pronalaženje kompromisa, pa sve do “nedovoljno razvijene konstruktivne intermedijarne dinamike između stranaka, države i društva koja bi služila općem dobru” (Funke, 1998.: 530) opš.usp. Schulze (1998.); Funke (1998.); Velički (2007.)

prikupljeno je više od milijun potpisa (Verhulst i Nijeboer, 2007.: 103), ali sve je završilo bez uspjeha. Kao vjerojatno najistaknutiji pokušaj svakako treba spomenuti koalicijski ugovor između SPD-a i Zelenih iz 1998., koji je sadržavao namjeru uvođenja narodnih inicijativa i referendumna na saveznoj razini. Doduše, o nacrtu² se glasovalo tek 2002. godine i on je odbijen jer nije postignuta dvotrećinska većina potrebna za ustavnu promjenu. CDU/CSU je glasovao protiv, a nacrt su poduprli socijaldemokrati, Zeleni, PDS i 14 (od ukupno 43) zastupnika iz redova FDP-a, dakle 348 od ukupno 666 zastupnika. Ni vladajuća Velika koalicija, koja je na vlast došla 2005. godine, nije se mogla usuglasiti glede toga pitanja. No, za razliku od savezne razine, neposredna je demokracija puno zastupljenija na razini pokrajina te na komunalnoj razini, na što se u nastavku valja detaljnije osvrnuti.

Sedam je pokrajina nakon svojega (ponovnog) osnutka nakon Drugoga svjetskog rata u svojim ustavima imalo odgovarajuće mehanizme za provođenje referendumna, iako su oni najčešće bili toliko prohibitivni da, uz iznimku Bavarske, gotovo da nije ni bilo praktičnih iskustava. Neposredna demokracija dobila je novi poticaj nakon ujedinjenja dviju njemačkih država 1990. godine kad se raspravljalo o ustavima novih pokrajina. Nakon toga u svim su se pokrajinama etablirali elementi neposredne demokracije, kako u pokrajinskim ustavima i zakonima, tako i na komunalnoj razini. Postupak je u svim pokrajinama trostupanjski, iako su kvorumi i rokovi na pojedinim stupnjevima jako različiti, o čemu će detaljnije biti riječi u nastavku rada.

Prvi stupanj je narodna inicijativa. Ona u nekim slučajevima dovodi do prve rasprave o toj temi u pokrajinskom parlamentu (*Landtagu*). Za narodnu inicijativu gotovo svugdje treba prikupiti od 0,4% do 1% glasova; iznimka je pokrajina Nordrhein-Westfalen s manjim postotkom, koji iznosi 0,02%, a s višim postotkom Hessen s 3% glasova.

Nakon što je nadležno Ministarstvo unutarnjih poslova ustanovilo dopustivost inicijative, slijedi sljedeći stupanj, a to je zahtjev za referendumom. Ako ministarstvo nije odobrilo inicijativu, postupak je završen, ali i u tim slučajevima ostaje mogućnost da se pravnim putem ta odluka pobije, a to po pravilu odlučuje pokrajinski ustavni sud (*Landesverfassungsgericht*).

Zahtjev za referendumom zapravo je zahtjev da se određeni zakon promijeni, ukine ili donese i on vodi k referendumu. Moguće je, dakako, da se

² Predložen je sljedeći postupak: ponajprije narodna inicijativa s 400.000 potpisa, potom zahtjev za referendumom na kojem bi trebalo sudjelovati 5% birača (približno 3 milijuna). Ako *Bundestag* nakon toga ne bi dao svoju suglasnost, održao bi se referendum koji bi uspio ako bi dobio većinu glasova i ako bi na njemu sudjelovalo 20% birača (kod ustavnih promjena bila bi potrebna dvotrećinska većina i sudjelovanje 40% biračkoga tijela. Za zakone za koje bi bila potrebna i suglasnost Saveznoga vijeća (*Bundesrat*) morale bi se dodatno postići i većine u pokrajinama (*Bundesländer*) koje bi odgovarale većini glasova u Saveznome vijeću

odgovarajuća odluka o tome donese i prije održavanja referenduma. Za uspješan zahtjev za provođenjem referenduma potrebno je – ovisno o pokrajini – prikupiti potpise između 4% i 20% birača. U tom se slučaju o zahtjevu raspravlja u parlamentu. Ako on ne prihvati prijedlog inicijatora, onda se provodi referendum, a parlament može sa svoje strane podnijeti konkurentski prijedlog.

Na samom referendumu u mnogim pokrajinama nije dovoljno da se većina od ukupnoga broja birača koji su izašli na referendum pozitivno očituje o određenom prijedlogu pa da on bude prihvaćen. Kao što je to bio slučaj i za vrijeme Weimarske Republike, često je potrebno da to učini točno određeni postotak od ukupnoga broja birača. Sljedeća tablica sadržava osnovne podatke o kvorumima i rokovima.

Tablica 2: Zahtjev za referendumom i referendum u njemačkim saveznm pokrajinama – usporedba*

Savezna pokrajina	Zahtjev za referendumom			Referendum	
	Kvorum	Rok	Mjesto prikupljanja (1)	Kvorum prihvaćanja – jednostavni zakoni	Kvorum prihvaćanja – ustavne promjene
Baden-Würt.	16,6%	14 dana	služb.	33%	50%
Bayern	10%	14 dana	služb.	nema	25%
Berlin	7% / 20% (2)	4 mjeseca	služb.	25%	50% + 2/3 većina
Brandenburg	4%	4 mjeseca	služb.	25%	50% + 2/3 većina
Bremen	10% /20% (2)	3 mjeseca	slob.	25%	50%
Hamburg	5%	21 dan	služb.	20%	50% + 2/3 većina
Hessen	20%	14 dana	služb.	nema	nije moguće
Meck.-Vorp.	10%	nema roka (3)	slob.	33%	50% + 2/3 većina
Niedersachsen	10%	12 mjeseci	slob.	25%	50%
Nord-West.	8%	8 tjedana	služb.	15%	50% (4) + 2/3 već.
Rhein.-Pfalz	10%	2 mjeseca	služb.	25% (5)	50%
Saarland	20%	14 dana	služb.	50%	nije moguće
Sachsen	12%	8 mjeseci	slob.	nema	50%
Sachsen-Anh.	11%	6 mjeseci	slob.	25% (6)	50% + 2/3 većina
Schl.-Holstein	5%	6 mjeseci	služb.	25%	50% + 2/3 većina
Thüringen	10% / 8%	4 mj. /2 mj.	slob./služb.	25%	40%

Izvori: Schiller (2002), Verhulst/Nijeboer (2007)

* Kvorum sudjelovanja odnosi se na najmanji potreban postotak onih koji su sudjelovali u glasanju, a kvorum prihvaćanja odnosi se na potrebnu suglasnost u odnosu na one s pravom glasa. 2/3 većina u posljednjem stupcu odnosi se na one koji su sudjelovali u glasanju. Podatci pokazuju stanje iz studenoga 2006. godine.

- (1) Potpisi se mogu prikupiti slobodno (u *Tablici slob.*) ili pak u točno određenim službenim prostorijama (u *Tablici služb.*).
- (2) 20%: potreban broj potpisa u slučaju zahtjeva za ustavnom promjenom.
- (3) Uz slobodno prikupljanje može se zatražiti i dvomjesečno službeno.
- (4) 50%: kvorum sudjelovanja

(5) 25%: kvorum sudjelovanja

(6) Kvorum nije potreban ako parlament predoči vlastiti prijedlog.

Kao što je vidljivo, između saveznih pokrajina postoje velike razlike u odredbama za provođenje i prihvaćanje referenduma. Najprije upada u oči da se od ukupnoga broja njemačkih pokrajina, samo u četvrtini traži manje od 10% potpisa za pokretanje zahtjeva za referendumom, u mnogima uz istodobno nedopušteno slobodno prikupljanje potpisa. Birači moraju doći do točno određenih službenih prostorija i tamo se potpisati. Rokovi također variraju od samo dva tjedna sve do nekoliko mjeseci. Ukratko, prepreke su poprilično visoke. Ako se bolje razmotre mogućnosti za promjenu ustava, barijere su još veće. Većina pokrajina zahtijeva da se s time suglasi 50% građana s pravom glasa, u nekim dodatno još i dvije trećine onih koji su glasovali. Ukupno gledajući, referendumi za promjenu ustava na pokrajinskoj razini u Njemačkoj su mogući, ali prevladavajuća odredba o pedesetpostotnoj suglasnosti građana s pravom glasa smanjuje šanse za uspjeh na minimum. Kad bi se, primjerice, očitovanje za referendum vezalo uz pokrajinske izbore, pri uobičajenom odazivu od 60 do 70%, gotovo da ne bi smjelo biti glasa protiv kako bi inicijativa za promjenom ustava uspjela. Kao dodatnu prepreku valja svakako spomenuti da su ograničene i teme koje mogu biti predmetom raspisivanja referenduma. Zahtjevi za referendumom koji bi se u većem opsegu odnosili, primjerice, na poreze i plaće, iako od pokrajine do pokrajine postoje određene varijacije, po pravilu su nedopušteni – tzv. “Finanztabu”.

Elementi neposredne demokracije i nadalje postoje na komunalnoj razini. Do 1989. godine samo je u Baden-Württembergu na komunalnoj razini postojala neposredna demokracija, ali postupno su sljedećih godina, dakle nakon ujedinjenja, uvedeni građanski referendumi na području cijele Njemačke. Načini raspisivanja i provođenja građanskih referenduma nešto su jednostavniji nego na pokrajinskoj razini, a potreban postotak sakupljenih potpisa najčešće je otprilike 10% .

Neposredna demokracija u Austriji

Njemačka i Austrija pripadaju istomu kulturološkom krugu, ideje proizašle u jednoj zemlji najčešće bi prije ili kasnije pronašle odjeka i u drugoj. Stoga je zanimljivo osvrnuti se i na austrijska iskustva s neposrednom demokracijom i vidjeti kakve su joj perspektive u toj srednjoeuropskoj zemlji. U Austriji neposredna demokracija postoji u trima oblicima: referendum (njem. *Volksabstimmung*), javno očitovanje naroda glasovanjem (njem. *Volksbefragung*), a treća mogućnost, zahtjev za referendumom (njem. *Volksbegehren*) zapravo bi se mogao najbolje opisati kao oblik peticije austrijskom parlamentu – *Nationalratu*.

Referendum i javno očitovanje naroda glasovanjem imaju zajedničkih točaka i razlika koje bi se, tabelarno prikazano, mogle sažeti na sljedeći način.

Tablica 3: Razlike između referenduma i javnoga očitovanja naroda glasovanjem u Austriji

Referendum	Javno očitovanje naroda glasovanjem
Predmet referenduma je zakon što ga je donio parlament ili pitanje koje je postavila Savezna skupština. ³	Javnim očitovanjem naroda glasovanjem ispituje se načelni, opći stav austrijskoga stanovništva o određenom pitanju.
Ishod referenduma je obvezujući.	Ishod javnoga očitovanja naroda glasovanjem nije obvezujući.
Pita se treba li neki doneseni zakon Saveznoga parlamenta stupiti na snagu, ili treba li savezni predsjednik biti smijenjen. Na pitanje se odgovara tako da se križićem označi <i>Da</i> ili <i>Ne</i> .	Postavlja se pitanje na koje se odgovara s <i>Da</i> ili <i>Ne</i> , ili se pak nude na izbor dva prijedloga rješenja.
Austrijanke i Austrijanci koji žive u inozemstvu mogu sudjelovati na referendumu.	Austrijanke i Austrijanci koji žive u inozemstvu ne mogu sudjelovati u javnome očitovanju.

Austrijski ustav predviđa sljedeće mogućnosti, kada i kako može doći do referenduma. Referendum se u Austriji može održati ako parlament želi temeljnu promjenu ustava. Ta se promjena, tj. zakon nakon prihvaćanja u parlamentu predočuje narodu da se i on očituje o tome. To bi se moglo opisati vrstom obvezujućega referenduma. Ali, za razliku od primjerice Švicarske, narod ne može sam predložiti promjenu ustava. I o djelomičnim promjenama saveznoga ustava može se odlučivati na referendumu, ali samo ako to zatraži trećina saveznoga parlamenta (*Nationalrata*) ili Saveznoga vijeća (*Bundesrata*). U određenim se slučajevima može odlučivati i o određenome zakonskom prijedlogu, ali samo ako odgovarajuću odluku donese Savezni parlament. Na saveznoj su razini u Austriji dosad provedena dva referenduma: u studenome 1978. o korištenju atomske energije u Austriji (stavljanju u pogon atomske centrale u Zwentendorfu) te u lipnju 1994. godine o pristupanju Austrije Europskoj Uniji.

Javno očitovanje naroda glasovanjem, kako je vidljivo iz *Tablice 3*, nije obvezujući, a o trenutku provođenja te formulaciji pitanja odlučuje većina u

³ U Austriji se Savezna skupština (*Bundesversammlung*) sastoji od zastupnika austrijskoga parlamenta (*Nationalrat*) i članova Saveznoga vijeća (*Bundesrat*). Savezna skupština nema zakonodavnu funkciju, nego su joj zadatci vezani uz prisegu predsjednika, a donosi i odluku o provođenju referenduma o prijevremenoj smjeni saveznoga predsjednika. Savezna skupština mora dati i svoju suglasnost za podizanje optužnice protiv Saveznoga predsjednika zbog povrede ustava.

parlamentu. Dosad u Austriji na saveznoj razini nije provedeno niti jedno javno očitovanje naroda glasovanjem.

Kad je riječ o zahtjevu za referendumom, on u Austriji ne može voditi k referendumu. Utoliko bi se o njemu zapravo trebalo govoriti kao o narodnoj peticiji. Taj se oblik u Austriji razmjerno često rabi, budući da je to jedini instrument o kojem sami građani odlučuju, iako on, pravno gledajući, na kraju ostaje bez konzekvencija. Da bi se pokrenuo zahtjev za referendumom, treba prikupiti 0,1% potpisa (otprilike 8.000 – brojka ovisi o broju stanovnika od posljednjega popisa stanovništva), a potom je potrebna potpora 100.000 birača (otprilike 1,7% od ukupnoga broja) da bi se proveo. Treba naglasiti da tih 100.000 potpisa treba prikupiti tijekom samo sedam dana, a inicijatori ne mogu sami prikupiti potpise, nego se to odvija u određenim “službenim” prostorijama (vijećnica, škola i sl.) uz predočenje osobne iskaznice ili putovnice. Ako je zahtjev uspio, o predmetu onda raspravlja parlament. Iako je vidljivo da, nazovimo ga uvjetno, “austrijski model” zahtjeva za referendumom ima očitih nedostataka, Austrijanci su taj instrument dosad upotrebljavali razmjerno često (primjerice do 2005. godine 31 puta). Zahtjev za referendumom zasigurno ima svoju protestnu, tj. artikulacijsku ulogu, on mobilizira građane, određena se tema medijski eksponira i prisiljava se parlament da o tome dodatno i detaljno raspravlja. Kad su posrijedi austrijske pokrajine, u njima, uz još neke mogućnosti, postoji, primjerice, mogućnost konzultativnoga javnog očitovanja glasovanjem koje donose pokrajinski parlamenti ili pokrajinske vlade i koji se mogu pokrenuti prikupljanjem 2-11% potpisa. No, ukupno uzevši, u austrijskim je pokrajinama neposredna demokracija, u usporedbi s Njemačkom, uglavnom skromno zastupljena.

Zaključak

Kad je riječ o neposrednoj demokraciji, očito je da je ona na saveznoj razini zastupljenija u Austriji nego u Njemačkoj. U Austriji je od 1964. godine do danas provedeno više od trideset zahtjeva za referendumom, a svakako treba spomenuti i dva održana referenduma na saveznoj razini. U SR Njemačkoj na saveznoj razini nema mogućnosti za održavanje referenduma, ali ima na pokrajinskoj razini. Treba istaknuti neutemeljenost tvrdnje da je neposredna demokracija jedan od glavnih uzroka sloma Weimarske Republike, a njezina tzv. “gorka iskustva” ne bi trebalo isključivo pripisivati neposrednoj demokraciji. Ukupno uzevši, ako se pogleda poslijeratna povijest Njemačke, stanje se, kad je riječ o neposrednoj demokraciji, pogotovo nakon ujedinjenja, vidljivo mijenja, a cjelokupni bi se razvitak od 1945. do danas mogao podijeliti u nekoliko faza. Od 1946. do 1951. faza je konstituiranja njemačkih pokrajina, a samo neke pokrajine, one južnije, uvode instrumente neposredne demokracije. Od 1951. do 1989. slijedi faza stagnacije. S vrlo malim iznimkama, odredbe ostaju nepromijenjenima, a instrumenti neposre-

dne demokracije rabe se vrlo rijetko, češće u Bavarskoj i Baden-Württembergu. Od 1989. može se govoriti o reformskoj fazi; u ustave istočnonjemačkih pokrajina uvode se mogućnosti za provođenje zahtjeva za referendumom, kao i referendumu. I u više zapadnonjemačkih pokrajina dolazi do reformiranja postojećih odredbi (primjerice Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen). Na komunalnoj razini se i u istočnom i u zapadnom dijelu Njemačke institucionaliziraju postupci građanskoga referenduma. Ne treba pritom zaboraviti ni konkretnu političku inicijativu iz 2002. godine za uvođenje referenduma na saveznoj razini, koja, doduše, nije dobila dvotrećinsku potporu u *Bundestagu* potrebnu za promjenu ustava.

Ako bi se pak Njemačku i Austriju željelo iz perspektive zastupljenosti elemenata neposredne demokracije sagledati u internacionalnom kontekstu, onda bi se moglo reći da SR Njemačka i Austrija u tom pogledu zasigurno nisu zemlje predvodnice, ali nisu ni na samom začelju. Zanimljivo je spomenuti kako su neki autori, primjerice Batt (2006), Austriju ubrojili u skupinu tzv. opreznih, dakle zemalja u kojima postoje iskustva s instrumentima neposredne demokracije, ali koji se pokreću odozgo, od parlamenta ili vlade, a ne od samih građana. U toj skupini Austriji prave društvo primjerice Francuska, Španjolska, Norveška, Mađarska. Njemačka se u toj klasifikaciji nalazi stepenicu niže, u skupini tzv. *bojažljivih*, u skupini zemalja u kojima postoje začetci neposrednodemokratskih instrumenata, ali u kojima se političke elite boje snažnije razviti neposrednu demokraciju. U toj su skupini, osim Njemačke, još mnoge zemlje, poput, spomenut ćemo samo neke, Poljske, Velike Britanije, Finske, Belgije i Islanda (Batt, 2006).

Preostaje još nakratko se osvrnuti na argumente *za* i *protiv* neposredne demokracije. Neposredna demokracija oživljava političko natjecanje, ima kontrolnu ulogu, jer ako se i vladajući i oporba udruže u jedan politički kartel, stranačka se konkurencija stavlja izvan snage. S druge pak strane neki autori u neposrednoj demokraciji vide opasnost smanjenja mogućnosti donošenja političkih kompromisa i emocionaliziranje politike (Butler i Ranney, 1978.). Govori se, između ostaloga, i o mogućnostima oslobađanja stranaka od parlamentarne odgovornosti, jer im se pruža mogućnost da određeni predmet ne moraju rješavati isključivo parlamentarnim putem (Fischer, 1993.). Mogli bismo se suglasiti s tvrdnjom da, kako primjerice ističe Böckenförde, "...tzv. plebiscitarni elementi svakako imaju svoje mjesto u demokratskoj organizaciji državne vlasti – samo ne kao temeljno načelo, nego kao balansirajući i korektivni element" (Böckenförde, 1983.: 16). Neki argumenti *protiv*, poput primjerice onoga da su problemi modernoga društva previše kompleksni da bi ih građani mogli u potpunosti i promišljeno sagledati, teško se mogu prihvatiti. Srž svake političke odluke uvijek je moralne naravi, a svaki ubrojiv čovjek je *per definitionem* u stanju donijeti moralnu odluku. Frey i Bohnet naglašavaju da građani s pravom glasa "... i ne moraju potanko poznavati temu o kojoj bi se trebalo odlučivati na referendumu, nego trebaju

poznavati bit. Bit nije tehničke naravi, nego se odnosi na načelnu odluku, tj. vrijednosni sud, o čemu prosječni građanin s pravom glasa može dobro odlučiti kao i neki političar (Frey i Bohnet, 1994.: 156-157). Uostalom, i istraživanja su, primjerice o referendumima o SAD-u, pokazala da su građanke i građani svoja prava upotrijebili konstruktivno i razborito (Cronin, 1989.).

Neposredna demokracija čvrsta je sastavnica ustavne stvarnosti njemačkih pokrajina. Ona nadopunjuje predstavnički parlamentarni sustav. No, da bi i u SR Njemačkoj, kao što je to u Austriji, neposredna demokracija bila zastupljena i na saveznoj razini, njemačke bi se političke stranke trebale usuglasiti o tom pitanju kako bi se mogla formirati potrebna većina u *Bundestagu*. Njemačke stranke lijeve orijentacije, dakle SPD, Zeleni, Die Linke, kao i dio liberala dosad su već pokazali inicijativu i spremnost da se napravi iskorak u tom pogledu, preostaje da CDU/CSU učini isto.

Literatura

- Armin, Hans Herbert von, 2000.: *Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, Büchergilde Gutenberg, Frankfurt am Main/Wien
- Batt, Helge, 2006.: Direktdemokratie im internationalen Vergleich, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (10): 10-17
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1983.: *Demokratie und Repräsentation*, Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Hannover, 11, Hannover
- Bracher, Karl, 1978.: *Die Auflösung der Weimarer Republik: eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, 5. Auflage, Athenäum, Königstein/Ts
- Butler, David/Ranney, Austin (ur.), 1978.: *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institut, Washington
- Cronin, Thomas E., 1989.: *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Mass.
- Fijalkowski, Jürgen, 1986.: Neuer Konsens durch plebiszitäre Öffnung? u: Randelshofer/Süß (ur.), *Konsens und Konflikt, 35 Jahre Grundgesetz*, de Gruyter, Berlin: 236-266
- Fischer, Wolfgang, 1993.: Formen unmittelbarer Demokratie im Grundgesetz, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53, Bundeszentrale für politische Bildung: 16-18
- Frey, B.S./Bohnet, I., 1994.: The Swiss experience with referenda and federalism, *Idioma 6*: 147-160
- Funke, Manfred, 1998.: Republik im Untergang. Die Zerstörung des Parlamentarismus als Vorbereitung der Diktatur, u: Bracher, Karl/Funke, Manfred/Jacobsen, Hans-Adolf, *Die Weimarer Republik 1918. – 1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: 505-530
- Haverkate, Görg, 1992.: *Verfassungslehre*, Beck, München

- Hennis, Wilhelm, 1957.: *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, Mohr, Tübingen
- Jesse, Eckhard, 1995.: *Repräsentative Demokratie*, Deutschland-Report 23, Knoth/Melle
- Jung, Otmar, 1994.: *Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Opladen
- Jung, Otmar, 1998.: Wahlen und Abstimmungen im dritten Reich 1933-1938, u: Jesse, Eckhard/Löw, Konrad (ur.), 1998.: *Wahlen in Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin, str. 69-97
- Kimmel, Adolf, 1996.: Plebiszitäre Elemente im französischen und italienischen Regierungssystem., u: Rüter, Günther (ur.), *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – Eine Alternative?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 118-135
- Rousseau, Jean-Jacques, 1978.: *Društveni ugovor*, Školska knjiga, Zagreb
- Schiller, Theo, 2002.: *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Campus Verlag, Frankfurt/New York
- Schiffers, Reinhard, 1971.: *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Droste, Düsseldorf
- Schulze, Hagen, 1998.: Vom Scheitern einer Republik, u: Bracher, Karl/Funke, Manfred/Jacobsen, Hans-Adolf, *Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: 617-625
- Sokol, Smiljko, 1995.: Temelji državne vlasti, u: Sokol, Smiljko/Smerdel, Branko, 1995.: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, str. 115-132
- Temeljni zakon (ustav) Savezne Republike Njemačke*, 1994. Pan Liber, Osijek
- Velički, Damir, 2007.: Koncept “borbene demokracije” u SR Njemačkoj, *Politička misao* (44), 4: 35-54
- Verhulst, J./Nijeboer, A., 2007.: *Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen*, Democracy International, Brüssel

Citirane web-stranice

<http://www.verfassungen.de>

Damir Velički

*REALISING DIRECT DEMOCRACY IN GERMANY AND
AUSTRIA*

Summary

Having reflected on the concept of direct democracy and the possibility of its implementation, the author focuses on Germany and Austria. It is not possible to hold a federal referendum in Germany, although the Basic law explicitly states that the people exercise their power also through referenda. After analysing the Weimar experience with direct democracy, the author argues that the reasons why there are no direct democracy mechanisms at the federal level do not lie in the “bitter experience of the Weimar Republic”. Having considered the implementation of direct democracy mechanisms in the German provinces and in Austria, the author concludes that Germany and Austria are not the leading countries in employing direct democracy but they are surely not at the very back of the list.

Key words: direct democracy, Germany, Austria, Weimar Republic, referendum, plebiscite



Mailing address: Učiteljski fakultet, Savska 77, HR 10 000
Zagreb. *E-mail:* damir.velicki@zg.t-com.hr