

NEMŠKA SEMAFORSKA KOALICIJA: **RDEČI + RUMENI + ZELENI**

NEKATERE PROGRAMSKE POSTAVKE V KOALICIJSKI POGODBI

Tu so navedene samo tiste izbrane programske postavke iz koalicijske pogodbe (KP), ki se nanašajo na demokratizacijo in izboljšave nemškega političnega sistema. (Prevod navedkov in komentar - Matjaž Maček)

1. Državljski sveti in participacija državljanov.

KP: 'Izboljšati hočemo proces odločanja tako, da bomo uporabljali nove oblike državljanskega dialoga, ne da bi se odrekli načelu predstavnosti. Državljske svete bomo uporabili in organizirali pri konkretnih vprašanjih v Bundestagu. Pozorni bomo na to, da bo participacija enakopravna. Zagotovljeno bo, da bo Bundestag obravnaval rezultate dela državljanskega sveta.' (str.10)

Komentar: Koalicija namerava uvesti še tretji kanal sodelovanja državljanov pri političnem odločanju, poleg predstavniške (posredne) demokracije in referendumске (neposredne), še deliberativno (posvetovalno) demokracijo. Pri prvih dveh oblikah demokracije je angažiranje državljana omejeno zgolj na glasovanje: enkrat se državljan sam prostovoljno odreče svojemu glasu, ki ga prenese na druge, drugi pa glasuje državljan zopet sam (v dialogu s samim seboj). Pri deliberativni demokraciji pa gre za skupno, vključujoče, sodelovalno in argumentirano komuniciranje državljanov med seboj z namenom doseči, če je le mogoče konsenzualno odločitev (sicer večinsko odločanje), glede obravnavane teme. To komuniciranje usmerja, po kognitivni plati, načelo 'neprisilne prisile boljšega argumenta', po moralni plati, pa priznavanje in upoštevanje sogovornika kot enakopravnega in spoštovanja vrednega. Spoštovanje se izkazuje s poslušanjem in slišanjem nasprotnih argumentov in odgovarjanjem nanje. Pojavne oblike deliberativne demokracije so različne, generično ime zanje pa je 'deliberativna mini-javnost' (DMJ). Bistvena značilnost mini-javnosti, poleg sodelovalnega vzajemnega posvetovanja, je, da so njeni udeleženci naključno izbrani in da izpolnjujejo kriterije reprezentativnosti. Mini-javnosti so bile večkrat uspešno uporabljene pri tistih, vrednotno intenzivnih, kompleksnih (ki terjajo primerjalne izbire – *trade-offs*) in dolgoročnih (ki segajo preko trajanja volilnega cikla) vprašanjih, pri katerih etabliрана politika ni bila zmožna ponuditi odgovore kot npr. pri: istospolnih porokah, splavu ali izbiri volilnega sistema.

Nemčija sledi z državljanskim svetom državam, ki že prakticirajo oblike deliberativne demokracije kot so: Irska (zasluga mini javnosti je bilo uzakonjenje istospolnih porok in konstitucionalizacija splava), Islandija (kjer so množično, javno in deliberativno pisali ustavo), Kanada (kjer so izbirali novi volilni sistem in kot najprimernejšega izbrali STV sistem), Belgija, Avstralija, Združeno kraljestvo itn.

Letos je že izvedla on-line zasedanje državljanskega sveta (oblike DMJ) med 13.01 do 20.02. 2021, na temo 'Vloga Nemčije v svetu' pod pokroviteljstvom predsednika Bundestaga Wolfganga Schäuble-a. 160 iz registra prebivalcev naključno izbranih udeležencev je, po temeljitem posvetovanju, izdelalo izvedeniško mnenje ('Gutachten') sveta o tem, kakšna naj bi bila ta vloga in ga predalo Bundestagu ob obljubi, da se bo Bundestag opredelil do tega mnenja. Posvetovanje je izvedlo registrirano civilno družbeno društvo, financiran pa je bil z zasebnimi prispevki. Mini-javnosti so praviloma enkratni dogodki iz oči v oči (pri tem pa so nekateri časovno razpotegnjeni čez celo leto zaradi niza posvetovanj – deliberiranj). Iz teksta v KP: 'zagotovljeno bo, da bo Bundestag obravnaval rezultate dela državljanskega sveta', je morda razbrati prvi korak k institucionalizaciji državljanskega sveta kot trajne oblike sodelovanja državljanov v političnem odločanju. Glede institucionalizacije DMJ so na voljo vsaj tri možnosti: 1. Vzpostavitev stalnega telesa za reprezentativno državljansko deliberacijo, ki bi bilo v dopolnilnem odnosu do obstoječih institucij predstavniške demokracije z nalogo vplivanja na dnevne rede, nadzor, zagotavljanje pretehtanih (predeliberiranih) informacij ipd. 2. Definirati pogoje, pod katerimi bi oblast morala samodejno organizirati reprezentativen deliberativni proces. 3. Omogočiti pravno-formalno, da lahko državljani zahtevajo od oblasti organiziranje reprezentativnega deliberativnega procesa.

Je pa zanimivo, da KP nikjer ne govori o neposredni demokraciji. Zdi se, da je referendum, na nacionalni ravni, še vedno tabu tema. Zdi se, da so strahovi glede referenduma, upravičeni ali neupravičeni, ki izvirajo iz časa Weimarja, še vedno navzoči. Kar je po svoje čudno, ker je referendum sicer pogosto prakticiran na občinski in deželni ravni.

KP: 'S tem, ko bomo pritegnili državljanke in državljane k zgodnejši udeležbi, bomo pospešili načrtovanja in jih naredili za učinkovitejša'. (str.8)

Komentar: Na prvi pogled dokaj nedolžna zaveza bi lahko, dosledno izvedena, pomenila revolucijo v načrtovanju in izvedbi projektov. Tudi v primeru, da so postopki izvedeni formalno-pravno korektno lahko pride do protestov, ker se prizadeti lahko počutijo postavljene pred izvršeno dejstvo. Način obveščanja je, namreč, dostikrat tako zastavljen, da sicer zadosti formalnim pogojem ali uzancam, kljub temu pa informacija ne pride pravočasno do prizadetih ali pa pride le delna, tako, da je prizadetim težko oceniti velikost in posledičnost načrtovanega projekta. Zato je povedna uporaba besedne zveze v KP 'pritegnili bomo...', kar je nekaj povsem drugega kot če nekaj, karikirano rečeno, daš na stenčias. V Nemčiji so imeli leta 2010 v Stuttgartu silovite proteste proti predelavi železniškega vozlišča, ki so postali skorajda mera za jakost protestov, čeprav so bili vsi postopki v zvezi s tem projektom izpeljani *lege artis*. Tu se postavlja splošno vprašanje, v kakšnem razmerju se nahajajo ulični protesti in z uradnimi, legalnimi postopki sprejete in legitimirane odločitve.

2. Neposredna demokracija.

KP: 'Postopke v zvezi s peticijami bomo v celoti okrepili in digitalizirali in ustvarili možnost, da bodo javne peticije obravnavane v odborih in v plenumu.' (str.10)

Komentar: Ta zaveza ni ravno ambiciozna, čeprav gre v pravo smer. Razvoj peticijskega sistema bi, namreč, lahko bil začetni korak k vzpostavljanju ljudske pobude, s katero bi državljani mogli postavljati svoje teme na dnevni red parlamenta in drugih teles in celo predlagati nove zakone.

3. Volilno pravo in pravica.

KP: 'V prvem letu bomo predelali volilno pravo, da bi trajno preprečili povečevanje Bundestaga. Tega je treba dejansko zmanjšati v smeri zakonsko normirane velikosti. Zavračamo izkrivljanje razdelitve sedežev z neizravnanimi presežnimi mandati.' (str. 11)

Komentar: Zaveza sledi vztrajanju nemške politike na sorazmernem načelu kot izhodišču za dizajniranje volilnega sistema. Neizravnani presežni mandati pomenijo poslabšanje sorazmernosti. To poslabšanje je mogoče odpraviti le z izravnalnimi mandati. Ti pa pomenijo, skupaj s presežnimi mandati, povečanje števila sedežev v parlamentu, po letošnjih, septembrskih volitvah se je povečal Bundestag z normiranih 598 na 736 sedežev. Trajno zmanjšanje velikosti parlamenta je ob upoštevanju tega dejstva možno samo z zmanjšanjem števila neposredno izvoljenih poslancev, se pravi, z zmanjšanjem števila volilnih okrajev. Nekaj bi k zmanjšanju lahko prispevala tudi ukinitve možnosti dvosmernega glasovanja, ker bi odpravila strateško glasovanje in s tem uvedba enega glasu, kar pa je le malo verjetno. Dvosmerno uporablja dva glasova 27% nemških volivcev. Nemčija je uporabljala en glas med leti 1949 in 1953.

KP: 'Na 16 let bomo znižali starostno mejo za pridobitev aktivne volilne pravice za volitve v Evropski parlament. Hočemo spremeniti ustavo, da bi lahko znižali aktivno volilno pravico za volitve v Nemški Bundestag na 16 let. Hočemo olajšati izvajanje volilne pravice za Nemce, ki živijo v tujini.' (str.12)

Komentar: Nemčija tu sledi drugim državam, npr. Avstriji, ki so to spremembo starosti za pridobitev statusa aktivnega volilnega upravičenca že uveljavile. Namen je, seveda, povečati število volilnih upravičencev v upanju, da bo to privedlo do, ne samo, večje udeležbe na volitvah, pač pa tudi do porasta liberalno demokratično usmerjenih volivcev. Volilna udeležba se v Nemčiji giblje med 70 in 75 odstotki.

KP: 'Ponovno bomo vzpostavili Komisijo za reformo zveznega volilnega prava in za modernizacijo delovanja parlamenta. Komisija se bo ukvarjala s ciljem paritetnega predstavnosti žensk in moških v parlamentu in bo v ta namen obravnavala pravne okvire pogoje. Poleg tega bo komisija pregledala predloge za povezovanje datumov volitev, za podaljšanje zakonodajnega mandatnega obdobja na pet let kot tudi za omejitev mandata zveznega kanclerja /zvezne kanclerke.' (str.11)

Komentar: Če abstrahiramo od zaveze o paritetni sestavi parlamenta, je modernizacija delovanja parlamenta omejena na digitalizacijo in na praktične spremembe (združevanje datumov volitev itn.). Ni nakazanih nobenih sprememb v političnem delovanju parlamenta. Zanj je značilna stroga frakcijska (frakcija je izraz za poslansko skupino) in koalicijska disciplina, ki je sicer rezultat prostovoljne samozaveze strank, kar pa ne spremeni dejstva, da si s tako nataknejo prisilni jopič. To pa pomeni, da mora pri vsakem vprašanju koalicija ravnati enotno, saj vsebuje KP norme zvestobe, katerih kršitev ima za posledico konec koalicije. Koalicijska disciplina je vrednota, ker naj bi bila jamstvo stabilnosti in zanesljivosti vladanja. Takšna disciplina ima svojo ceno. Večinska koalicija pobrusi politične profile udeleženk koalicije. To še posebej velja za nad blokovske koalicije z globokimi ideološkimi razlikami, saj je tu prisila k poenotenju proizvedla koalicijsko pogodbo, ki je vseobsežen kompromisni paket, katerega posamezne dele stranke le s težavo, s stisnjenimi zobmi, sprejemajo in zagovarjajo pred svojimi člani in volivci. Težava se kaže v tem, da se morajo koalicijske stranke, po potrebi, odrekati tudi bistvenim značilnostim svoje 'blagovne znamke'(npr. za CDU vprašanje cestnin za osebna vozila, za Zelene omejitev hitrosti na avtocestah). Druga težava, ki je posledica programskega poenotenja in koalicijske discipline, je zmanjšanje manevrskega prostora za delovanje strank. Konkretno to pomeni, da se zmanjša likvidnost parlamentarnega sistema, ker so vnaprej izločene nekatere kombinacije za doseganje parlamentarne večine. Ob sedANJI semaforški koaliciji sta možni še dve dolgoročni (za celoten mandat) koalicijski večini: jamajska (CDU/CSU, Zeleni in FDP) in velika koalicija – GroKo (CDU/CSU in SDP). Veliko več pa je možnosti za enkratne parlamentarne večine. Vendar pa vsaka koalicija izključuje možnost, da bi se izkoristila priložnost vzpostavitve ad hoc glasovalne večine, torej take, ki ne bi vključevala ene od koalicijskih partneric. Različne odločevalne teme prinašajo različne interesno ideološke konstelacije, ki so zmožne oblikovanja različnih večin. Koalicijska pogodba in praksa ne pripoznavata fleksibilnih večin. To pa pomeni oportunitetne stroške in ideološko dvoumnost strank, poškodovanje politične identite strank, ter težavo za volivce, če želijo retrospektivno glasovati, ker je odgovornost za dejanja ali njihove opustitve težje določljiva. Marsikaj bi se dalo o doseganju parlamentarnih večin naučiti iz delovanja manjšinskih vlad (Švedska, Danska, Nova Zelandija – zgolj kot zanimivost naj navedem zelo različne prakse pri dveh državah z enakim volilnim sistemom. Medtem ko je Nemčija zadnjih 20 let prakticirala velike koalicije, je Nova Zelandija imela manjšinske vlade).

4. Transparentnost.

KP: 'Z večjo transparentnostjo hočemo krepiti našo demokracijo. Pri tem nas vodijo načela odprtega vladanja – transparentnost, participacija in sodelovanje. Zaostrili bomo zakon o registru lobistov, vanj vključili stike z ministrstvi od referentske ravni naprej in razširili bomo, diferencirano in upošteva je ustavo, krog interesnih zastopništev, ki se morajo registrirati. Izčrpno bomo razkrili (t.i. odtis stopala = sledljivost)), pri zakonskih osnutkih zvezne vlade in pri tistih iz Bundestaga, vplive tretjih pri pripravi zakonskih načrtov in pri izdelavi zakonskih osnutkov. Ta ureditev je omejena zgolj s svobodo mandata.' (str.10)

Komentar: Večja transparentnost je še posebej pomembna v časovni razsežnosti. Odgovarjanje na vprašanje cui bono? se je praviloma začelo šele *ex post*, ko se je iz učinkov političnih odločitev sklepalo na interesno podlago sprejetih odločitev, na koristi za nekoga, zaradi katerih so te odločitve bile sprejete. Odgovor na vprašanje je torej bil časovno zamaknjen in informacija, ki jo je vseboval, je bila lahko prepozna za kakršnokoli ukrepanje. Odtis stopala in striktno registriranje lobističnih dejanj pomeni, da se vsi akterji in njihova dejanja dogajajo takorekoč v istem času, opazovanje in nadziranje političnega procesa poteka v realnem času. Reagiranja so možna celo *ex ante*, pred sprejetjem odločitve. Z vidika demokracije to pomeni izravnavo terena, na katerem se igra. Proces odločanja je sestavljen iz pobude, priprave odločitve in njenega sprejetja. Doslej sta bila kolikor toliko pod nadzorom javnosti pobuda in predvsem zaključni del procesa – samo sprejetje odločitve. Najmanj transparentna pa je bila faza priprave odločitve. Če se bo ta faza odprla očem javnosti, bo to velik korak naprej za demokracijo.

KP: 'Učinkoviteje bomo oblikovali ugotavljanje dejanskega stanja kaznivega dejanja podkupovanja poslancev in podkupljivosti poslancev.' (str.10)

KP: 'Zakone o informacijski svobodi bomo nadalje razvili v zvezni zakon o transparentnosti.' (str.11)

Komentar: Tu gre za prenos bremena od pravice državljanov do dostopa do informacij javnega značaja k dolžnosti državnih organov, da poročajo o svojem delu javnosti.

5. Participativna zakonodaja.

KP: 'Osnovali bomo zakonodajni portal, na katerem bo razvidno, v kateri fazi se nek načrt nahaja. Tam bomo preskusili možnosti javnega komentiranja. Zakonskim osnutkom zvezne vlade bo priložen pregled obravnavanega vprašanja (sinopsis), v katerem bo primerjan trenutni pravni položaj z načrtovanimi spremembami. Zakone hočemo narediti razumljivejše.' (str.10)

KP: Izboljšati hočemo kakovost zakonodaje. V ta namen bomo o novih projektih razpravljali pravočasno, medresorsko in tudi v novih formatih. Pri tem bomo bolje vključevali tako prakso in prizadete kroge iz družbe kot tudi zastopnice in zastopnike parlamenta, pri konkretnem izvajanju zakonov pa bomo upoštevali izkušnje in zahteve dežel in občin. V pripravah na zakonodajni postopek bo potrebno preverjati možnost njegove digitalne izvedbe (digitalna preverba). Vzpostavili bomo center za legistiko.' (str.9)

Komentar: z zakonodajnim portalom, s centrom za legistiko (sistem formalnega oblikovanja in upravljanja pravnih predpisov – Wikipedia), z zgodnjim vključevanjem deležnikov in z zakonodajnim odtisom stopal bodo zakonodajni procesi postali digitalnejši, bolj transparentni in bolj participativni.

6. Reforma parlamenta.

KP: 'Poslovník Bundestaga je treba reformirati, vprašanja poslancev in spraševanje zvezne vlade je treba oblikovati bolj dinamično in interaktivno, okrepiti parlament pri mednarodnih zadevah z izjavami vlade, za določene odbore morajo postati javne seje, ki bodo prenašane v realnem času, pravilo. Tiskano gradivo in zapisniki, ki niso uvrščeni med zaupna gradiva s stopnjo tajnosti, morajo biti javno objavljeni, pravice parlamentarnih preiskovalnih odborov morajo biti preverjene s posebnim ozirom na pravna sredstva parlamenta.' (str. 174)

Komentar: Reforma parlamentarnega poslovnika bi lahko prevedla do modernizacije parlamentarnih procesov in jih naredila, kar je še posebej pomembno, preglednejše.

7. Civilna družba

KP: 'Zakonsko hočemo razjasniti, da se splošnokoristne organizacije lahko, znotraj svojih davčno ugodnih smotrov, politično udeležujejo in da priložnostno tudi preko tega okvirja zavzemajo stališča k dnevnopolitičnim temam, ne da bi ogrozili svojo splošno koristnost. Ustvarili bomo priročne, standardizirane obveznosti glede transparentnosti in pravila za razkrivanje strukture prostovoljnih prispevkov in financiranja.' (str.165)

Komentar: V Nemčiji poteka razprava glede davčnega statusa organizacij, ki trdijo, da delujejo v splošno korist (pri nas: v javnem interesu). Nekaterim od teh organizacij se odreka uživanje davčne ugodnosti, češ da so politično angažirane, kar naj bi bilo po mnenju zveznega računskega sodišča, ki se sklicuje na zvezno finančno ministrstvo, katerega minister je bil do danes Olof Scholz (novi kancler), neskladno z delovanjem v splošno korist. Zelo skrajšano: vse se vrti okrog razlikovanja med političnim izobraževanjem in političnim vplivanjem, okrog razlikovanja med cilji civilno družbene organizacije in politične stranke, z vso nemško pravno temeljitostjo. Gre, pravzaprav, za vprašanje dopustne politizacije splošnokoristne organizacije. Najbolj znan je primer organizacije Attac, ki ji je bil odrečen status organizacije, ki deluje v splošno korist.

KP: 'Za obvezujočo in dolgoročno naravnano krepitev civilne družbe bomo sprejeli, na osnovi široke participacije, zakon o podpiranju demokracije. S tem krepimo civilnodružbeno posvetovalno in preventivno delo ter pomoč pri izstopanju iz skrajno desnih skupin, kot tudi opolnomočenje prizadetih skupin in njihovo varovanje pred napadi.' (str. 117)