Katarzyna Krzywińska

Lublin

FORMY DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

Pojęcie demokracja pochodzi z języka greckiego od słów *demos*, co znaczy lud oraz *kratos* – władza. Termin demokracja został wprowadzony w starożytności prawdopodobnie przez greckich sofistów, upowszechniony przez Demokryta z Abdery, a następnie przez krytyków demokracji ateńskiej: Platona i Arystotelesa. Obecnie termin demokracja jest używany w czterech znaczeniach: jako władza ludu, narodu, społeczeństwa; jako forma ustroju politycznego państwa, w którym uznaje się wolę większości obywateli jako źródło władzy i przyznaje się im prawa i wolności polityczne gwarantujące sprawowanie tej władzy; jako synonim samych praw i wolności politycznych, których podstawą jest równość obywateli wobec prawa oraz równość ich szans i możliwości; oraz jako ustrój społeczno-gospodarczy zapewniający powszechny równy udział obywateli we własności i zarządzaniu narodowym majątkiem produkcyjnym, dostęp do dóbr kultury, oświaty i ochrony zdrowia¹.

Stosując kryterium zakresu udziału Narodu w wykonywaniu władzy politycznej w państwie, rozróżnia się demokrację pośrednią i demokrację bezpośrednią. *Demokracja pośrednia* (demokracja przedstawicielska) jest dominującym systemem władzy w państwie. Opiera się na periodycznej wymianie przynajmniej części członków politycznego aparatu państwowego, głównie poprzez wybory powszechne do organów władzy publicznej państwa. System ten polega raczej na kontroli działania aparatu państwowego przez obywateli niż na faktycznym udziale Narodu w podejmowaniu kluczowych decyzji państwowych. *Demokracja bezpośrednia* natomiast polega na bezpośrednim podejmowaniu decyzji państwowych przez ogół obywateli państwa posiadających czynne prawo wyborcze, poprzez różne

¹ M. Król, *Słownik demokracji*, Kraków 1989; G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994; R. Dahl, *Demokracja*, Kraków 2000.

formy „głosowania ludowego” Demokracja bezpośrednia obok demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) jest więc jedną z podstawowych form sprawowania władzy przez Naród².

O władzy suwerena w formie demokracji bezpośredniej możemy mówić już w czasach starożytnych w VI i V wieku p.n.e., kiedy to na terenie starożytnych Aten oraz Rzymu najważniejsze decyzje polityczne zapadały przy udziale zgromadzeń ludowych. Czasy nowożytne to wzrost znaczenia doktryny suwerennej i niepodzielnej władzy ludu, a więc wzmocnienia rozwoju demokracji bezpośredniej. Dzięki ówczesnemu rozwojowi i upowszechnieniu myśli Jeana Jacquesa Rousseau w owym okresie możemy mówić o wykształceniu się kilku form demokracji bezpośredniej. Najczęściej wśród nich wymienia się: zgromadzenie ludowe, referendum, plebiscyt, inicjatywę ludową, weto ludowe oraz konsultacje społeczne.

Kwestię demokracji bezpośredniej rozumianej jako władze zwierzchnią należącą do Narodu, regulują konstytucje większości państw demokratycznych, wskazując iż Naród sprawuje władzę w państwie poprzez swoich przedstawicieli, bądź też uczestniczy w niej bezpośrednio. Ów przypis Konstytucji traktuje więc, Naród jako zbiorowy podmiotem władzy zwierzchniej o charakterze deklaratoryjnym. Należy zwrócić tu uwagę na fakt, iż konstytucje ową zwierzchnią władzę Narodu jedynie deklarują oraz sankcjonują, a nie ustanawia³. Podkreślenia wymaga również stwierdzenie, że konstytucje regulujące zasady państwa demokratycznego na pierwszym miejscu wymieniają jako podmioty władzy politycznej w państwie przedstawiciele Narodu, a na drugim miejscu dopiero formy władzy bezpośredniej.

Jednym z czynników sprzyjających rozwojowi form demokracji bezpośredniej we współczesnych państwach demokratycznych jest to, że może ona występować na różnych poziomach władzy politycznej. I tak swym zasięgiem może ona obejmować zarówno poziom ogólnopaństwowego sprawowania władzy, poziom regionalny, a więc części składowe państwa federalnego oraz jak również i poziom lokalny występujący w jednostkach podstawowego podziału terytorialnego państwa. Sprawia to, że partycypacja społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu władzy bezpośredniej w państwie może dotyczyć zagadnień o znaczeniu ogólnopaństwowym lub też na niższych poziomach decyzyjnych. Zróżnicowanie możliwości uczestnictwa obywateli w procesach współdecydowania politycznego na powyżej zaprezentowanych szczeblach władzy politycznej w państwie rzutuje na rzeczywiste znaczenie form demokracji bezpośredniej w konkretnych krajach Ponadto w sytuacji wystąpienia

² A. Antoszewski, *Demokracja* [w:] red. A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1996, s. 59–60.

³ Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 68–69.

form demokracji bezpośredniej na szczeblu ogólnopaństwowym wymusza ona stosowanie jednolitych regulacji normatywnych, natomiast w odniesieniu do form regionalnych czy lokalnych można mówić o szerokim wachlarzu odmienności. Tego rodzaju sytuacje mają miejsce, gdy nie przyjęto na poziomie ogólnopaństwowym regulacji konstytucyjnych oraz nie obowiązują one swym zasięgiem poszczególnych jednostek terytorialnych lecz wprowadzono je na szczeblu niższym. Takiego typu rozwiązanie dotyczy państw o strukturze federalnej, a więc również i Republiki Federalnej Niemiec. Wprowadzenie tego typu regulacji ma szczególne znaczenie w przypadku, gdy określone rozwiązania ustrojowe wprowadzone zostały jedynie w niektórych częściach danego terytorium państwa lub wówczas gdy w jednych ustanowiono poprzez obowiązujące prawo wymogi stosunkowo restrykcyjne, natomiast w innych znacznie bardziej liberalnie⁴. Głównym wyznacznikiem różnicującym owe rozwiązania jest liczba wymaganych podpisów do wszczęcia określonej procedury dla odpowiedniej instytucji władzy bezpośredniej w państwie np. w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, czy regionalnego.

System polityczny Republiki Federalnej Niemiec ucieleśnia drugi w swej historii system władzy demokratycznej, bowiem dzisiejsza Ustawa Zasadnicza RFN została oparta na rozwiązaniach i doświadczeniach wyciągniętych z upadku pierwszej demokracji niemieckiej jaka panowała w Republice Weimarskiej oraz dyktatury narodowosocjalistycznej. Duże znaczenie dla dzisiejszego funkcjonowania systemu Republiki Federalnej Niemiec jest fakt, że była ona dzieckiem zrodzonym z wojny. W 1949 roku system demokratyczny występował jedynie w zachodniej części podzielonych Niemiec, wschodnia natomiast pozostała pod wpływem ZSRR. Jednak w Ustawie Zasadniczej, pomyślanej początkowo jako prowizorium, nie odstępowano od celu ponownego zjednoczenia państw Niemieckich w ramach niezależnego samostanowienia.

Demokracja niemiecka okazała się sukcesem, na który złożyło się wiele przyczyn. Należało do nich między innymi docenianie liberalnego trybu życia po okresie dyktatury oraz dążenie do uzyskania akceptacji ze strony pozostałych demokratycznych państw, zwłaszcza tzw. sąsiadów. Kiedy w 1990 roku po ponad 40 latach zakończył się podział Niemiec, ówczesna Ustawa Zasadnicza RFN stała się konstytucją zjednoczonych Niemiec.

Dzisiejsza Ustawa Zasadnicza RFN zobowiązuje organy ustawodawcze do przestrzegania porządku zgodnego z konstytucją, a administrację państwową do przestrzegania prawa i innych ustaw. Szczególne znaczenie posiada artykuł 1 Ustawy – żąda on respektowania godności człowieka jako najwyższego dobra ustroju konstytucyjnego ponadto ustawa

⁴ H.J. Papier, *Zdolność państwa do kierowania i reform w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 51–64.

gwarantuje między innymi wolność działania w ramach ustaw, równość wobec prawa, wolność prasy i mediów, wolność zrzeszania się oraz ochronę rodziny. Kolejną bardzo istotną zasadą Ustawy Zasadniczej RFN jest zasada państwa związkowego, oznaczająca podział władzy na 16 krajów związkowych oraz państwo centralne⁵.

Jako podstawową formę sprawowania władzy politycznej w RFN zapisaną w Ustawie Zasadniczej Niemiec jest demokrację przedstawicielską, którą sprawuje Naród za pośrednictwem swoich przedstawicieli, wybieranych w wyborach. Ustawa Zasadnicza RFN przewiduje w swojej treści jako formę demokracji bezpośredniej jedynie referendum ogólnokrajowe, ale tylko w sytuacjach wyjątkowych, jak zmiany dotyczące granic krajów związkowych⁶. Kwestiami demokracji bezpośredniej w RFN, jak wyżej wspomniałam, zajmują się konstytucje niemieckich landów. Z tego typu rozwiązań można więc korzystać zarówno na szczeblu krajów związkowych (Bundesländer), lub też na szczeblu samorządowym: gminach (Gemeinden), powiatach (Landkreise), czy wyłączonych z powiatów miastach (Kreisfreie Städte), pomijając szczebel ogólnopaństwowy. Obok instytucji demokracji bezpośredniej występujących na szczeblu krajowym można również wyodrębnić zbliżone rozwiązania szczebla lokalnego, które występują w krajach miejskich (Stadtstaaten) takich jak: Berlin, Hamburg oraz Brema. Przy czym należy podkreślić, iż w odniesieniu do pierwszych dwóch (Berlina i Hamburga) odnoszą się one do poziomu okręgów (Bezirke) natomiast w przypadku Bremy stosuje się je w dwóch osobnych gminach miejskich tworzących kraj związkowy – Bremy i Bremerhaven.

Szczególny przejaw zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej na terenie wszystkich krajów związkowych⁷ można zaobserwować na szczeblu gminy, których w Republice Federalnej Niemiec jest około 13 tysięcy. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w odniesieniu do powiatów niemieckich⁸, w przypadku których istnieje kilka wyjątków od wykorzystywania mechanizmów demokracji bezpośredniej. Na poziomie powiatów instytucja demokracji bezpośredniej nie ma zastosowania w: Hesja, Badenii – Wirtembergii, Hamburgu, Berlinie i Bremie⁹.

Na pierwszym miejscu wśród form demokracji bezpośredniej najczęściej stosowanych na szczeblu lokalnym w Niemieckiej Republice Fede-

⁵ A. Kustra, *Reforma federalizmu w Niemczech. Geneza. Cele. Podstawowe założenia*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 205–214.

⁶ *Konstytucja Niemiec*, B. Banaszak, A. Malicka (tłum), Warszawa 2008; Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949, <http://www.de-iure-l.org/gesetz/recht/verfassung/text/1,1,741,DE,PL.html> (15.12. 2012).

⁷ Różniące się znacznie w zależności od landu.

⁸ Obecnie jest ich około 300.

⁹ W odniesieniu do krajów miejskich brak zastosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej wiąże się ze specyficzną ich strukturą, która nie przewiduje szczebla powiatu.

ralnej są: *żądanie obywatelskie* oraz *decyzja obywatelska*¹⁰. Instytucja żądania obywatelskiego stanowi formę inicjatywy uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia głosowania w określonej sprawie. Tak więc obywatele pomijając organy władzy przedstawicielskiej sami mogą złożyć wniosek i tym samym wpłynąć na, bądź podjąć decyzje w kwestii dotyczącej funkcjonowania konkretnej gminy¹¹.

Decyzja obywatelska jest głosowaniem uprawnionych do podejmowania decyzji obywateli zamieszkujących określoną jednostkę samorządu lokalnego w określonej kwestii. Jest więc ona pewną formą głosowania referendalnego odbywającego się na terenie jednostki samorządu terytorialnego, której bezpośrednio dotyczy dana kwestia¹².

Obie wspomniane formy udziału społeczeństwa niemieckiego w sprawowaniu władzy bezpośredniej w państwie dopiero od niedawna funkcjonują w odniesieniu do wszystkich krajów związkowych. Przez wiele lat (od 1956 roku) występowały one bowiem jedynie w Badenii – Wirtembergii. Dopiero początek lat 90. XX wieku i proces zjednoczenia Niemiec spowodowały rozszerzenie owych uprawnień na inne landy, zarówno pozostające w granicach dawnych Niemiec Zachodnich, jak i Niemieckiej Republiki Demokratycznej¹³. I tak w 1990 roku żądanie obywatelskie i decyzje obywatelskie zaczęły funkcjonować w Szlezwiku – Holsztynie, w 1993 roku w czterech nowych krajach związkowych: Brandenburgii, Saksonii, Saksonii – Anhalt i Turyngii, a także w Hesji; w 1994 w Meklemburgii – Pomorzu Przednim, Północnej Nadrenii – Westfalii, Nadrenii – Palatynat, Bremie; w 1995 roku – Bawarii¹⁴; 1996 roku – Dolnej Saksonii; 1997 roku – Kraju Saary; w 1998 roku – Hamburgu i dopiero w 2005 roku w Berlinie¹⁵.

¹⁰ Terminami żądania ludowego i decyzji ludowej posługuje się również Ustawa Zasadnicza RFN, odnosząc się jednak tylko do kwestii podziału federacji na kraje związkowe, art. 29 *Ustawy Zasadniczej RFN*...

¹¹ A. Kost, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2006, nr 10, s. 8–25.

¹² P. Neumann, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid* [w:] red. T. Mann, G. Püttner, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 1, *Grundlagen und Kommunalverfassung*, Berlin 2007, s. 365.

¹³ Kraje związkowe powstałe na terytorium byłych Niemiec Wschodnich instytucje demokracji bezpośredniej przyjęły wcześniej niż większość krajów zachodnioniemieckich.

¹⁴ K. Hahnzog, *Auch in Bayerns Kommunen. Weg von der Zuschauerdemokratie – hin zur lebendigen Mitmachdemokratie* [w:] *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Situation – Analysen – Erfordernisse*, Tutzing – München 1998, s. 45–50; B.M. Weixner, *Direkte Demokratie in Bayern* [w:] red. A. Kost, *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden 2005, s. 33–34.

¹⁵ R. Geitmann, *Die Bundesländer im Wettbewerb* [w:] red. K.H. Heußner, O. Jung, *Mehr Direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge*, München 2009, s. 315–117.

Mapa 1. Niemieckie kraje związkowe¹⁶

Zarówno żądanie obywatelskie, jak i decyzja obywatelska zostały uregulowane w przyjętych w poszczególnych krajach związkowych przepisach rangi ustawowej. W przypadku gmin zostały one uregulowane w formie ordynacji gminnej,¹⁷ natomiast w przypadku powiatów w ordynacji powiatowej.

Celem powyżej wspomnianych form demokracji bezpośredniej funkcjonujących na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego nie jest przedłożenie zaistniałej kwestii pod obligatoryjne rozstrzygnięcie organu stanowiącego, ale doprowadzenie do tzw. *referendum lokalnego*.

Wniosek dotyczący potrzeby przeprowadzenia referendum lokalnego w RFN może mieć charakter inicjatywy oddolnej, jak i reaktywnej. W pierwszym przypadku – inicjatywy oddolnej – głównym celem referendum lokalnego jest zainicjowanie podjęcia nowej kwestii, czyli takiej

¹⁶ http://www.google.pl/imgres?imgurl=http://gim2deutsch.republika.pl/niemcy_landy.jpg&imgrefurl=http://gim2deutsch.republika.pl/n_mapa.htm&h=401&w=298&sz=25&tbnid=ULSb6t_qpkOz9M:&tbnh=85&tbnw=63&zoom=1&usg=__d1xX.

¹⁷ W Kraju Saary ustawa ta nosi nazwę Ustawy o Samorządzie Komunalnym, natomiast w krajach miastach – Berlinie i Hamburgu – Ustawa o Administracji Okręgów.

której dotychczas nie była przedmiotem prac organu stanowiącego. W tym przypadku żądanie obywatelskie przyjmuje formę inicjującego. Natomiast inicjatywa o charakterze reaktywnym, ma na celu odwołanie określonej decyzji uprzednio podjętej przez organ stanowiący. Może ona również dotyczyć skutecznie wprowadzonych rozwiązań, które wcześniej zostały na forum odrzucone. W tym przypadku żądanie obywatelskie przyjmuje formę znoszącego lub korygującego. Podstawą do rozróżnienia charakteru żądania obywatelskiego prowadzącego do przeprowadzenia referendum lokalnego jest termin, w jakim odpowiedni wniosek może zostać złożony. I tak w odniesieniu do inicjatywy o charakterze inicjującym termin ten nie jest sprecyzowany, natomiast w przypadku inicjatywy o charakterze znoszącym, czy korygującym termin złożenia wniosku zostaje podporządkowany precyzyjnie określonym ramom czasowym, przypisanym odpowiednio ustawodawstwu danej jednostki terytorialnej¹⁸. I tak dla przykładu w ordynacjach gminnych Badenii – Wirtembergii¹⁹ czy Hesji²⁰ ramy czasowe dla inicjatywy ustalono na okres zaledwie sześciu tygodni od dnia opublikowania decyzji organu władzy przedstawicielskiej w postaci Rady. Okres sześciu tygodni przyjęto również w ordynacji gminnej Północnej Nadrenii – Westfalii²¹, przy czym w przypadku gdy decyzja Rady nie wymaga opublikowania okres ten wynosi trzy miesiące począwszy od dnia posiedzenia Rady. W innych krajach związkowych okres ten jest znacznie zróżnicowany i wynosi: w Saksonii dwa miesiące²², w Dolnej Saksonii dla wniosków skierowanych przeciwko decyzji Rady termin ten wynosi trzy miesiące, natomiast dla pozostałych wniosków wynosi aż 6 miesięcy²³. W Bawarii natomiast w ogóle nie ustalono terminu, w którym należy złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego, bez względu na charakter inicjatywy²⁴.

Inną formą referendum lokalnego jest referendum przeprowadzone z inicjatywy lokalnych organów stanowiących. W tym przypadku bezpośredni udział w podjęciu decyzji przez mieszkańców danej jednostki samorządu lokalnego nie jest poprzedzone przedłożeniem wniosku popartego przez określony w prawodawstwie odsetek uprawnionych do głosowania mieszkańców lecz wynika z głosowania, które odbywa się na

¹⁸ A. Paust, *Vom Bürgerbegehren zur Bürgergesellschaft*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, nr 28, s. 24.

¹⁹ Art. 21 ust. 3 Ordynacji gminnej Badenii – Wirtembergii.

²⁰ Art. 8b ust. 3 Ordynacji gminnej Hesji.

²¹ Art. 26 ust. 3 Ordynacji gminnej Północnej Nadrenii – Westfalii.

²² Art. 25 ust. 2 Ordynacji gminnej Saksonii.

²³ Art. 22b ust. 5 Ordynacji gminnej Dolnej Saksonii.

²⁴ A. Paust, *op. cit.*, s. 24–25; F. Rehmet, V. Mittendorf, *Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956–2007*, s. 8.

forum Rady²⁵. W tym przypadku możliwość zabrania głosu przez ogół uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi jedynie środka służącego ich przekonsultowaniu w konkretnej sprawie. Nawet w sytuacji, gdy inicjatywa przeprowadzenia referendum lokalnego wynika z woli organu stanowiącego, to do mieszkańców danego terytorium należy ostateczne podjęcie decyzji o wiążącym charakterze. Z całą pewnością można więc stwierdzić, iż powyżej opisana instytucja demokracji bezpośredniej jest instrumentem w pełni decyzyjnym, co znacznie wzmacnia jej znaczenie oraz rangę wśród mechanizmów służących zapewnieniu rzeczywistego zaangażowania mieszkańców w sprawy wspólnoty lokalnej.

Należy tu również podkreślić, że decyzyjny charakter referendum lokalnego wynika z treści prawodawstwa obowiązującego w konkretnych krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec. Analiza aktów prawnych poszczególnych landów pozwala stwierdzić, iż referendum lokalne przybiera formę referendum wiążącego, co oznacza, iż ma ono moc decyzji organu stanowiącego jednostki samorządu lokalnego. Istotne staje się tu również zastrzeżenie, że decyzja mieszkańców uprawnionych do jej podjęcia nie może zostać zmieniona w ciągu określonego prawem terminie – ustalonym najczęściej przez ustawodawstwo krajów związkowych w granicach od jednego roku do trzech lat. Przykładowo termin jednego roku przyjęto w Saksonii – Anhalt²⁶, dwóch lat w Północnej Nadrenii – Westfalii²⁷, natomiast trzech lat w Nadrenii – Palatynacie²⁸, czy Hesji²⁹.

Dokładne określenie terminu możliwości zmiany decyzji mieszkańców na szczeblu lokalnym mają na celu zagwarantowanie względnej trwałości podejmowanych przez uprawnionych mieszkańców danej jednostki samorządu rozstrzygnięć. Nie przyjęcie takiego typu rozwiązania mogłoby spowodować, iż niekorzystna z punktu widzenia większości Rady decyzja obywateli byłaby niebawem po jej przyjęciu rewidowana na forum organu stanowiącego.

Na szczeblu lokalnym skuteczność omawianych powyżej mechanizmów demokracji bezpośredniej należy rozpatrywać w ujęciu o dwa istotne czynniki o charakterze proceduralnym. Pierwszym z nich jest ustawowo określony wymóg poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego przez odpowiednią liczbę mieszkańców danej jednost-

²⁵ J. Korczak, *W Niemczech* [w:] red. J. Jeżewski, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 274–278; P. Neumann, *op. cit.*, s. 366.

²⁶ Art. 26 ust. 4 Ordynacji gminnej Saksonii – Anhalt.

²⁷ Art. 26 ust. 8 Ordynacji gminnej Północnej Nadrenii – Westfalii.

²⁸ Art. 17a ust. 8 Ordynacji gminnej Nadrenii – Palatynat.

²⁹ Art. 8b ust. 7 Ordynacji gminnej Hesji.

ki terytorialnej. Należy tu podkreślić, że odsetek podpisów koniecznych do przeprowadzenia referendum w poszczególnych krajach związkowych jest różny i waha się od kilku do kilkunastu procent. W większości landów przyjęto rozwiązania polegające na uzależnieniu ilości procentowo zebranych podpisów od wielkości gminy, ustalonej na podstawie jej populacji. Oznacza to, że większe jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do zebrania mniejszego odsetka wymaganych podpisów uprawnionych mieszkańców pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego. Tego typu regulacje mają zastosowanie w Bawarii oraz Północnej Nadrenii – Westfalii, gdzie w gminach: do 10 tysięcy mieszkańców wniosek musi podpisać co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, do 20 tysięcy – co najmniej 9%, do 30 tysięcy – 8%, do 50 tysięcy 7%, do 100 tysięcy – 6%, do 500 tysięcy – 5%, powyżej 500 tysięcy – zaledwie 3%³⁰. Wprowadzenie tego rodzaju progów związane jest z tym, że w większych jednostkach samorządu lokalnego stopień zaangażowania w formy demokracji bezpośredniej jest relatywnie niższy, niż w gminach mniejszych³¹.

Drugim istotnym czynnikiem skuteczności mechanizmu demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym są jasno sprecyzowane warunki, jakie należy spełnić, by wynik referendalny można było uznać za rozstrzygający. W tej materii należy spełnić dwa zasadnicze warunki, a mianowicie: w głosowaniu należy uzyskać większość ważnych głosów oraz aby uzyskana większość stanowiła równocześnie określony prawem odsetek uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku referendum lokalnego odsetek ten wynosi od 20 do 30%. Wyjątek stanowi Bawaria, gdzie przyjęte stosunkowo liberalne rozwiązania ustanowiły owy odsetek w: gminach do 50 tysięcy mieszkańców na 20% uprawnionych do głosowania, gminach do 100 tysięcy mieszkańców – 15%, gminach powyżej 100 tysięcy mieszkańców – zaledwie 10%³². Najbardziej korzystne z punktu widzenia obywateli rozwiązania mają zastosowanie w Hamburgu, gdzie do przyjęcia decyzji wystarczy większość głosów oddanych w głosowaniu, uznanych za ważne³³. Zastosowanie tego typu rozwiązania uzależnia skuteczność decyzji obywatelskiej od frekwencji w trakcie przeprowadzanego referendum lokalnego, bowiem w przypadku niewielkiego zainteresowania obywateli przedmiotem głosowania, trudno oczekiwać przekroczenia procentowo ustalonego progu podczas referendum.

³⁰ Art 18a ust. 6 Ordynacji gminnej Bawarii.

³¹ P. Neumann, *op. cit.*, s. 369–370.

³² Art 18a ust. 12 Ordynacji gminnej Bawarii.

³³ Art 32 ust 9 Ustawy o administracji okręgów.

Istotne znaczenie dla mechanizmu partycypacji obywatelskiej ma również sposób w jaki ustawa krajowa określa materię, w stosunku do której można przeprowadzić referendum lokalne. Należy zaznaczyć, że każdy kraj związkowy w swoim ustawodawstwie określa różne, odmienne regulacje obowiązujące na własnym terytorium, co powoduje znaczne różnicowanie rzeczywistej zdolności decydowania uprawnionych obywateli w istotnych dla siebie sprawach. Przedmiot inicjatywy referendalnej stanowią kwestie leżące w granicach właściwości danej jednostki samorządu lokalnego. W tym przypadku można zastosować dwa modelowe rozwiązania – bardziej restrykcyjne polegające na ustawowym wyliczeniu spraw, w odniesieniu do których można zastosować instytucje demokracji bezpośredniej oraz rozwiązanie polegające na wskazaniu spraw, w których przeprowadzenie referendum lokalnego jest niedopuszczalne. W pierwszym przypadku zastosowanie owego rozwiązania ogranicza się do enumeratywnie wymienionego katalogu *ważnych spraw*. Oprócz tego ustawodawstwo krajowe określa również materię nie podlegającą decyzjom obywateli³⁴. I tak dla przykładu do wspomnianego powyżej katalogu *ważnych spraw* wymienionych w ordynacji gminnej Saksonii – Anhalt zalicza się między innymi: zmiany granic gmin i powiatów; ustanawianie, gruntowne rozbudowywanie i likwidowanie instytucji użyteczności publicznej, która ma służyć mieszkańcom danej gminy³⁵.

Wśród materii wyłączonej spod możliwości bezpośredniego decydowania obywateli w poszczególnych krajach związkowych znalazły się między innymi: wewnętrzna organizacja administracji gminnej i powiatowej, przepisy statutowe i budżetowe, plany zabudowy, wnioski zmierzające do osiągnięcia celów sprzecznych z prawem lub naruszających dobre obyczaje. Należy zaznaczyć, iż w poszczególnych krajach związkowych zakres spraw wyłączonych spod inicjatywy obywatelskiej kształtuje się odmiennie. Również w stosunku do określenia materii referendalnej, w niektórych landach stosuje się różnego typu rozwiązania pośrednie. Przykładem jest Szlezwik – Holsztyn, gdzie oprócz spraw wyłączonych spod możliwości przeprowadzenia decyzji bezpośrednio przez uprawnionych do głosowania mieszkańców, ustawa wymienia również zagadnienia o pozytywnym charakterze. Należy tu również zaznaczyć, że ów katalog nie ma charakteru zamkniętego, co oznacza, że obywatele mogą decydować bezpośrednio także w sprawach, które nie zostały wymienionych w ustawie³⁶.

Obecnie w ustawodawstwie krajów związkowych obserwuje się tendencję do zawierania w treści ustawy katalogu spraw wyłączonych spod

³⁴ R. Geitmann, *Themenasschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, s. 2.

³⁵ Art 26 ust. 2 Ordynacji gminnej Saksonii – Anhalt.

³⁶ R. Geitmann, *op. cit.*, s. 1–2.

możliwości bezpośredniego decydowania obywateli. Owe rozwiązanie przyjęto bowiem we wszystkich landach, natomiast rozwiązania polegające na pozytywnym określeniu materii poddanej pod głosowanie w formie referendum stosuje się obecnie jedynie w czterech landach: Nadrenii – Palestynacie, Badonii – Wirtembergii, Saksoni – Anhalt oraz Szlezwiku – Holsztynie³⁷.

Oprócz powyżej opisanych form demokracji bezpośredniej występujących na szczeblu landów Republiki Federalnej Niemiec mamy do czynienia również z instytucją *inicjatywy ludowej*. Jej głównym celem jest przedłożenie przez obywateli projektu ustawy do jej uchwalenia przez parlament krajowy³⁸.

Wśród instytucji demokracji bezpośredniej występujących na poziomie lokalnym w Republice Federalnej Niemiec możemy również wymienić takie formy, jak: zgromadzenie obywatelskie i zgromadzenie mieszkańców – stanowiące formę bezpośredniego udziału mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w omawianiu spraw lokalnych danej społeczności – wniosek obywatelski oraz wniosek mieszkańców – na podstawie którego organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany zostaje do rozstrzygnięcia danej sprawy lokalnej. Wspomniane powyżej formy demokracji bezpośredniej nie dają jednak mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego możliwości podejmowania decyzji o charakterze wiążącym. Służą one raczej inspirowaniu do podejmowania określonych decyzji przez właściwe organy władzy lokalnej.

Po wymienione powyżej formy demokracji bezpośredniej w Republice Federalnej Niemiec w latach 1956–2007 sięgano około 4,5 tysiąca razy³⁹. Pod względem ilościowym wykorzystania dostępnych form demokracji bezpośredniej, szczególne miejsce zajmuje Bawaria. Na jej terenie podjęto bowiem około 1,7 tysiąca razy procedury bezpośredniego udziału społeczności lokalnej w sposób sprawowania władzy zarówno przez samych obywateli, jaki i organy stanowiące. W Badonii – Wirtembergii sięgano po nie 600 razy, w Północnej Nadrenii – Westfalii – 500 razy. Najmniej przypadków występowania powyżej opisanych rozwiązań zastosowania poszczególnych instytucji demokracji bezpośredniej miało miejsce w: Hamburgu, Berlinie, Kraju Saary, Bremie oraz Turynгии i Meklemburgii – Pomorza Przednim, gdzie po wspomniane rozwiązania sięgano poniżej 100 razy⁴⁰.

Stosując kryterium liczby gmin oraz daty recypowania form demokracji bezpośredniej, z całą pewnością należy stwierdzić, że najwięcej

³⁷ P. Neumann, *op. cit.*, s. 367.

³⁸ B.M. Weixner, *Direkte Demokratie in Bundesländer*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2006, nr 10, s. 18–24.

³⁹ F. Rehmet, V. Mittendorf, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 12.

wykorzystano nich w krajach miejskich, takich jak: Hamburg, Berlin oraz Brema. W dalszej kolejności należy wskazać: Północna Nadrenia – Westfalia, Bawarie, Hesję oraz Brandenburgię. Na końcu listy – pod względem omawianego kryterium liczby gmin i daty recypowania znalazły się landy wschodnie: Meklemburgia – Pomorze Przednie, Turynia, Nadrenia – Palatynat⁴¹, a także land o największej pod tym względzie tradycji – Badenia – Wirtembergia

Istotne znaczenie ma również fakt, iż mieszkańcy zdecydowanej większości niemieckich jednostek samorządu terytorialnego nie posiadali wcześniejszych doświadczeń ze stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Według opublikowanych danych wynika, że spośród 13 tysięcy jednostek samorządu lokalnego, z opisanych powyżej form demokracji bezpośredniej korzystano zaledwie w co piątą z nich, przy czym zastosowania nie miały przypadki, w których w tej samej jednostce miały one skorzystać z nich więcej niż dwa razy⁴².

Biorąc pod uwagę kryterium różnorodności problemów podejmowanych w drodze demokracji bezpośredniej najczęściej dotyczyły one następujących dziedzin:

- publicznych instytucji społecznych i edukacyjnych – szczególnie funkcjonowania szkół, przedszkoli oraz opieki zdrowotnej;
- komunikacji – najczęściej dotyczyły obwodnic, czy stref dla pieszych;
- instytucji użyteczności publicznej – np. zaopatrzenia w wodę;
- działalności gospodarczej – najczęściej budowy supermarketów;
- terytorium jednostek samorządowych – np. łączenia gmin.

Najmniejszym powodzeniem, jako podstawy dla przeprowadzenia głosowania w formie referendum lokalnego, cieszyły się natomiast sprawy, takie jak:

- usuwanie odpadów – np. kwestia wywozu śmieci;
- plany zabudowy przestrzennej – w szczególności dotyczące terenów przemysłowych;
- projekty kulturalne – otwarcie nowego lub modernizacja już istniejących muzeów, czy teatrów;
- podatki oraz opłaty lokalne – np. uregulowanie opłat za odprowadzanie ścieków⁴³.

⁴¹ Nadrenia – Palatynat jest krajem związkowym o największej liczbie gmin, w którym przeszło w ciągu 13 lat przeprowadzono zaledwie 121 przypadków zastosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym na niemal 2500 gmin; *ibidem*, s. 16.

⁴² V. Mittendorf, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. Regelungen – Nutzungen – Analysen* [w:] red. K.H. Heußner, O. Jung, *Mehr Direkte Demokratie wagen. Volkssentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte – Praxis – Vorschläge*, München 2009, s. 327–329.

⁴³ E. Rehmet, V. Mittendorf, *op. cit.*, s. 20.

Omawiając formy demokracji bezpośredniej występujące w Republice Federalnej Niemiec należy zauważyć, że całokształt regulacji dotyczących uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy politycznej w państwie w poszczególnych jednostkach szczebla samorządowego – stosowanego na poziomie landów – daje podstawy dla zjawiska obywatelskiego współrządzenia w sprawach dotyczących działań na szczeblu lokalnym i regionalnym, rekompensując w pewnej mierze brak analogicznych rozwiązań w skali ogólnopaństwowej.

Należy tu również podkreślić, że w większości landów niemieckich formy demokracji bezpośredniej znajdują się w początkowej fazie rozwoju. Sprawia to, że niekiedy instytucje demokracji bezpośredniej występujące na szczeblu lokalnym, czy regionalnym należy traktować jako środek służący przynajmniej częściowemu ograniczeniu zjawiska deficytu demokracji, postrzeganego jako rezultatu niedostatku w funkcjonowaniu niemieckiego modelu federalnego⁴⁴. Dynamiczny rozwój form demokracji bezpośredniej na szczeblu samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach związkowych daje możliwość partycypacji, których nie zapewnia poziom federalny.

Zusammenfassung

Der Zweck des Artikels ist die Presentation und Diskussion über die Formen der direkten Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, als direkte Demokratie und die Beteiligung der deutschen Gesellschaft in das politische Leben des Landes. Die Grundform der Ausübung politischer Macht in Deutschland ist (im Grundgesetz verankert) die repräsentative Demokratie.

Neben der indirekten Demokratie, das Gesetz sieht als eine Form der direkten Demokratie nur Referendum, sondern nur in Ausnahmefällen, wie Änderungen die Grenzen der Bundesländer.

Themen der direkten Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland sind in der Tat die Verfassungen der Bundesländer.

Diese Institution tritt auf der Ebene der Bundesländer, Gemeinden, Landkreise, Kreisfreie Städte und Stadtstaaten, wie Berlin, Hamburg (beide auf Ebene der Bezirke) oder Bremen (in zwei separaten Gemeinden: Bremen und Bremerhaven).

Dieser Artikel ist ein Versuch, die verschiedenen Formen der direkten Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland zeigen, sowohl Bundes- als auch lokaler Ebene.

⁴⁴ R. Sturm, *Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, nr 29–30, 2003, s. 24–31; H. Klatt, *Plädoyer für einen Wettbewerbsföderalismus* [w:] red. R.C. Meier-Walser, G. Hirscher, *Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen*, München 1999, s. 64–78.