

# Kronika Niemiec współczesnych

## PRZEBUDOWA USTROJU JEDNOLITYCH NIEMIEC W RAMACH PROGRAMU POCZDAMSKIEGO

Pierwszym okupacyjnym aktem prawnym, który nawiązuje do zagadnień samorządu lokalnego w Niemczech, jest Deklaracja czterech mocarstw w sprawie objęcia najwyższej władzy w Niemczech z dnia 5 czerwca 1945. Deklaracja stwierdza na wstępie, że nie ma rządu centralnego w Niemczech, „ani żadnej władzy, która byłaby w możności wziąć na siebie odpowiedzialność za utrzymanie porządku, za zarząd krajem i stosowanie się do żądań mocarstw zwycięskich”<sup>1</sup>. Motyw konieczności utrzymania porządku oraz konieczności zorganizowania sprawnego zarządu w okupowanym państwie niemieckim powtarza się kilkakrotnie w deklaracji. Stwierdziwszy to rządy czterech mocarstw oświadczają w Deklaracji, że „obejmują najwyższą władzę nad Niemcami włączając w to wszystkie uprawnienia przysługujące rządowi niemieckiemu, naczelnemu dowództwu oraz wszelkiemu rządowi lub władzy krajowej, gminnej lub lokalnej”. Rządy więc czterech mocarstw okupacyjnych przejmują w Deklaracji całą władzę nad Niemcami, ale nie określają techniki jej wykonywania. Deklaracja nie stwierdza więc unicestwienia istniejących władz niemieckich — władz na szczeblu krajowym, gminnym lub lokalnym, jak się Deklaracja wyraża — jeno podporządkowuje całą istniejącą organizację państwową niemiecką najwyższej władzy sprawowanej wspólnie przez cztery mocarstwa okupacyjne.

Umowa poczdamska precyzuje zasady organizacyjne wprowadzone do administracji niemieckiej przez cztery mocarstwa okupacyjne<sup>2</sup>. Oto postanowienia poczdamskie na ten temat zawarte w rozdziale III lit. A p. 9:

„Administracja w Niemczech powinna być oparta na zasadzie decentralizacji ustroju politycznego i na rozwoju odpowiedzialności lokalnej. W tym celu:

(I) będzie przywrócony w całych Niemczech samorząd lokalny, oparty na zasadach demokratycznych, wprowadzający w szczególności rady pochodzące z wyborów; nastąpi to tak prędko, jak tylko pozwolą na to względy na bezpieczeństwo wojskowe i cele okupacji wojskowej;

(II) będzie w całych Niemczech dozwolona i popierana działalność wszystkich demokratycznych partii politycznych z prawem gromadzenia się i odbywania rozpraw publicznych;

(III) w administracji okręgowej, prowincjonalnej i państwowej (Land) będzie wprowadzony system przedstawicielski i wyborczy, jak tylko usprawiedliwi to pomyślnie zastosowanie tych zasad w samorządzie lokalnym;

<sup>1</sup> Dokumentacja okupacyjna jest tutaj przytaczana wg zbioru: Dr Helmut Ruhe, *Das Recht in Deutschland. Sammlung des Reichs- und Zonenrechts. Über staatliches Recht.* Berlin 1947.

<sup>2</sup> Umowa poczdamska przytaczana jest wg Zbioru dokumentów pod redakcją Juliana Makowskiego, Warszawa. Tutaj przytaczamy zeszyt 1946, nr 1.



(IV) na razie nie będzie utworzony żaden centralny rząd niemiecki. Jednak niezależnie od tego utworzone będą niektóre zasadnicze niemieckie działy administracji, na których czele staną sekretarze stanu, w szczególności w dziedzinie finansów, transportów, komunikacji, handlu zagranicznego i przemysłu. Te działy administracji będą funkcjonowały pod kierunkiem Rady Kontroli<sup>3</sup>.

Z postanowień tych wynika, że celem ich jest przebudowa życia politycznego w Niemczech na podstawach demokratycznych. Te same zasady mają obowiązywać na szczeblu krajowym, jak we wszystkich ogniwach pośrednich, do gminy włącznie. Umowa poczdamska przytacza w tej części niemieckie określenie na Kraj — Land, prawdopodobnie w celu uniknięcia nieporozumień terminologicznych.

Wprowadzenie w życie tych zasad poczdamskich odbywało się równolegle z organizowaniem stref okupacyjnych oraz Krajów w poszczególnych strefach. Okupacyjne zarządy wojskowe rozpoczynały swoje prace od przywracania praw publicznych, których ludność niemiecka była pozbawiona w okresie ustroju narodowo-socjalistycznego. Równolegle rekonstruowano i uzupełniano niemiecki aparat administracyjny działający pod zarządem okupacyjnym we wszystkich strefach. Zarządy wojskowe mocarstw okupacyjnych działają w tym okresie bezpośrednio koncentrując w swym ręku pełnię władzy w strefach. Władze niemieckie istniejące w poszczególnych strefach działają w tym okresie wyłącznie na podstawie delegacji okupacyjnych zarządów wojskowych. Dopiero w miarę wprowadzania w życie programu poczdamskiego pozycja prawna władz niemieckich ulegała zmianie, następuje rozgraniczenie kompetencji okupacyjnych od kompetencji władz niemieckich<sup>3</sup>. Punktem zwrotnym w tym rozwoju jest zakończenie procesu organizacji Krajów oraz opracowanie i przyjęcie konstytucji krajowych. Zewnętrznym wyrazem tego rozwoju jest przechodzenie administracji niemieckiej z typu aparatu urzędników mianowanych przez władze wojskowe na typ dobierania władz niemieckich określonych kategorii przez niemieckie władze administracyjne lub też wybory. To przejście ze stadium administracji mianowanej przez zarządy wojskowe do stadium krajowych zarządów niemieckich o charakterze reprezentatywnym jest wyrazem rozwoju zarządu Niemiec na zasadach demokratycznych. Kierunek rozwoju dąży do politycznej samodzielności przebudowanego państwa niemieckiego<sup>4</sup>. Proces ten rozwijał się oczywiście na przestrzeni wielu miesięcy równolegle do procesu koncentracji niemieckich sił demokratycznych.

Istotna myśl programu poczdamskiego w zakresie przywrócenia samorządu lokalnego opartego na zasadach demokratycznych sprowadza się do podstawowego założenia, że przebudowane państwo niemieckie nie może być sztucznym tworem państwowym. Program poczdamski i w tym zakresie zapowiada stworzenie szkoły nowego, demokratycznego życia państwowego. Za istotę tego programu uznano w umowie poczdamskiej jak najszerzy udział społeczeństwa niemieckiego w odbudowie samorządu na wszystkich szczeblach.

Program demokratycznej przebudowy Niemiec poprzez przywrócenie samorządu lokalnego wysuwa na czoło zagadnień sprawę samorządowych ordynacji wyborczych. Według programu poczdamskiego ordynacje wyborcze winny czynić zażość warunkom jak największej reprezentatywności samorządu, od

<sup>3</sup> Michel Virally, *L'administration internationale de l'Allemagne* (du 8 mai 1945 et 24 avril 1947), Paris 1948, s. 180; przytoczono s. 74—75.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 80.



gminy poczynając. To zagadnienie nie zostało rozwiązane w jednolity sposób na terytorium całych Niemiec. Samorządowe ordynacje wyborcze stanowią mozaikę ideologii i systemów wyborczych. Nie istnieje dotąd wydawnictwo, które by zawierało zestawienie zasad ordynacji wyborczych wprowadzonych w czterech strefach okupacyjnych. Brakuje również kompletu tekstów, a dostęp do krajowych „Dzienników Rozporządzeń” jest utrudniony. Zestawienie sprawozdań z wyborów samorządowych na wszystkich szczeblach w czterech strefach wskazuje, że te wybory odbywały się na zasadzie politycznej. W strefie radzieckiej silną rolę odegrały związki zawodowe rozbudowane w tej strefie o wiele szerzej niż w strefach zachodnich. Warto również podkreślić, że wybory samorządowe odbyły się najszybciej w strefie radzieckiej, najpóźniej w strefie francuskiej. Programy wyborcze partii politycznych są w zakresie zasad samorządowych raczej ubogie<sup>5</sup>. W programach tych wysunięte są na czoło sztan-darowe zasady przebudowy Niemiec, a pominięte zagadnienia o charakterze lokalnym.

Jedyną syntetyczną ocenę tego zagadnienia przedstawił min. Mołotow w dniu 13 marca 1947 podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych<sup>6</sup>. Nawiązując do programu poczdamskiego w zakresie przywrócenia samorządu lokalnego stwierdził on, że na tym odcinku osiągnięto pewne wyniki. Jednakże stopień demokratyzacji nie jest równy we wszystkich strefach okupacyjnych. Jest to zjawisko związane — zdaniem min. Mołotowa — z rozbi-ciem niemieckiego życia politycznego i brakiem jedności politycznej Niemiec. Min. Mołotow krytykował wybory samorządowe, które zostały zorganizowane z pominięciem przyjęcia jednolitej zasady i jednolitego systemu wyborczego dla całych Niemiec. To pominięcie jednolitej ordynacji wyborczej na całe Niemcy nie daje obrazu właściwych sił demokratycznych w poszczególnych strefach. Pogląd ten zobrazował min. Mołotow danymi statystycznymi z zachod-nich stref okupacyjnych zaopatrując go żądaniem ustanowienia dla całych Niemiec jednolitego, demokratycznego, stosunkowego systemu wyborczego. W dalszym ciągu oświadczył min. Mołotow, że przedstawiciel radziecki w So-juszniczej Kontroli proponował już w październiku 1945 ustawę, która by do-puszczała organizowanie niemieckich partii politycznych i związków zawodo-nych w skali całych Niemiec z możliwością dokonywania wyborów central-nych organów partii i związków zawodowych. Wniosek ten oparty był na założeniu, że ograniczenie działalności niemieckich organizacji demokratycz-nych do granic stref poszczególnych sprzeczne jest z umową poczdamską i utrudnia rozwój sił demokratycznych w Niemczech. Analizę swoją zakończył min. Mołotow projektem dokonania koordynacji polityki czterech mocarstw na zasadzie następującego programu:

1. demokratyczne partie niemieckie i związki zawodowe otrzymają prawo zorganizowania się w skali całych Niemiec i w tej skali będą mogły odbywać konferencje z udziałem przedstawicieli ze wszystkich stref, wybierać organa centralne, wydawać czasopisma centralne itp.;
2. Sojusznicza Rada Kontroli opracuje jednolite ustawodawstwo dotyczące ordynacji samorządowych, a zwłaszcza ureguluje zagadnienia wyborcze na zasa-dzie głosowania tajnego i proporcjonalnego;

<sup>5</sup> Dr Karl Mahler, *Die Programme der politischen Parteien im neuen Deutschland*, Berlin 1945, s. 46; przytoczono s. 37.

<sup>6</sup> „Europa-Archiv” 1947, s. 678.



3. decyzja o reformie rolnej powzięta przez Sojuszniczą Radę Kontroli w 1947 r. zostanie również wykonana w strefach: amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej.

Systematyka zagadnień dokonana przez min. Mołotowa wprowadza na tym odcinku kwestię podstaw terytorialnych Krajów według programu poczdamskiego.

Jednym z niewielu słów niemieckich użytych w oryginalnych tekstach umowy poczdamskiej jest słowo *Land* — Kraj. Kontrahenci tej umowy chcieli prawdopodobnie eliminować jakiegokolwiek wątpliwości co do określeń tego szczebla reorganizowanej państwowości niemieckiej, dlatego użyto określenia „*Land*“ w języku niemieckim.

Umowa poczdamska nie określa podstawy terytorialnej krajów niemieckich.

Widocznie to zagadnienie miało być przedmiotem oddzielnych, szczegółowych porozumień między mocarstwami okupacyjnymi. Takie porozumienie zostało zawarte 12 lipca 1945. Z chwilą ustanowienia Sojuszniczej Rady Kontroli wszelkie zagadnienia związane z organizacją terytorialną stref okupacyjnych znalazły się w ramach kompetencji tego organu. Rzecz zrozumiała, że wszelkie zmiany stanu terytorialnego w strefach, odbiegające od porozumienia czterech mocarstw z dnia 12 lipca 1945, znalazły się również w zasięgu kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli. Pogląd ten został sformułowany przez min. Wyszynskiego podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. W aktach prawnych Sojuszniczej Rady Kontroli można znaleźć materiał dowodowy na jego trafność. Wystarczy przytoczyć ustawę nr 46 Sojuszniczej Rady Kontroli o likwidacji państwa pruskiego. Art. II tej ustawy brzmi: „Obszary, które wchodziły w skład państwa pruskiego, a obecnie znajdują się pod zwierzchnią władzą Rady Kontroli, otrzymają statut Krajów (*Länder*), albo będą włączone do innych Krajów (*Länder*). Przepisy niniejszego artykułu podlegają zmianom i innym postanowieniom, które będą uchwalane przez Sojuszniczą Radę Kontroli, albo będą zawarte w przyszłej konstytucji Niemiec“. Również z innych postanowień tej samej ustawy wynika, że wszelkie zmiany terytorialne w okupowanych Niemczech należą do kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli.

Nie wszystkie mocarstwa okupacyjne respektują ten pogląd.

Związek Radziecki działając zgodnie z umową poczdamską nie przedsięwziął w swej strefie okupacyjnej żadnych zmian terytorialnych o charakterze jednostronnym. Pięć krajów niemieckich tej strefy wykazuje niespotykaną w innych strefach okupacyjnych stałość granic<sup>7</sup>.

Amerykańska strefa okupacyjna została zorganizowana na szczeblu administracji Krajów w Proklamacji nr 2 dowódcy wojskowego z dnia 19 września 1945. Zmiana tej administracji jest zawarta w Proklamacji nr 3 amerykańskiego dowódcy amerykańskiego, tworzącej czwarty Kraj — Bremen. Jest to enklawa amerykańska (w strefie angielskiej), która podlegała licznym zmianom na przełomie 1945/6 r. Zmiana ta wkraczająca w konstytucję terytorialną dwóch stref nie została przedstawiona Sojuszniczej Radzie Kontroli do zatwierdzenia.

Brytyjska strefa okupacyjna była widownią zmian najczęstszych. Podstawą tych zmian są rozporządzenia dowódcy wojskowego strefy, opatrzone numerami

<sup>7</sup> Michel Virally, op. cit., s. 75—79.



porządkowymi: 47, 55, 70, 76, 77. Są to główne rozporządzenia zmieniające granice krajowe w strefie brytyjskiej. Wszystkie te zmiany zostały dokonane w ramach strefy jednostronnie, bez komunikowania się z Sojuszniczą Radą Kontroli. W wyniku tych zmian trzech Krajów ostatecznie utworzonych powstał jeszcze czwarty Kraj — Hamburg o specyficznym ustroju<sup>8</sup>.

Francuska strefa okupacyjna była również kilkakrotnie reorganizowana. Zmiany granic krajowych były dokonywane na podstawie rozporządzeń dowódcy strefy oznaczonych numerami 57, 65, 66, 88. Wszystkie te zmiany granic krajowych dokonywane były bez porozumienia z Sojuszniczą Radą Kontroli<sup>9</sup>.

Badając zagadnienie określenia podstaw terytorialnych Krajów pod kątem widzenia ich zgodności z programem poczdamskim można stwierdzić, że reorganizacja granic krajowych strefy radzieckiej dokonana została zgodnie z umową poczdamską i przy uznaniu kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli. Zmiany granic krajowych w strefach zachodnich dokonywane były niezależnie od programu poczdamskiego i bez komunikowania się z Sojuszniczą Radą Kontroli. Również i w tym zakresie zauważyć można zjawisko jednostronnych decyzji podejmowanych w strefach zachodnich z myślą o tworzeniu separatystycznego tworu zwanego państwem zachodnio-niemieckim.

Równolegle z określaniem podstaw terytorialnych Krajów występuje we wszystkich strefach okupacyjnych dążenie do ostatecznego ujęcia ich podstaw prawnych w postaci konstytucji krajowych. Umowa poczdamska nie zawiera żadnych dodatkowych postanowień w tym zakresie. Ogólne zasady konstytucji krajowych zawarte są w rozdziale III lit. A p. 9 tej umowy i te zasady wyczerpują — w łączności z całym rozdziałem III — podstawowe założenie wszystkich konstytucji krajowych.

Należy zbadać, jak zostało rozwiązane zagadnienie konstytucji krajowych w poszczególnych strefach okupacyjnych.

W radzieckiej strefie okupacyjnej konstytucje krajowe oparte są na zasadniczym założeniu, że Kraje tej strefy stanowią organiczną część państwa niemieckiego. Jest to podkreślenie jedności Niemiec zgodne z programem poczdamskim<sup>10</sup>. Przy okazji uchwalania jednej z konstytucji krajowych w strefie radzieckiej padło określenie, że konstytucja tego Kraju stanowi „regencję Rzeszy na terytorium tego Kraju“<sup>11</sup>. Druga zasada, podkreślona we wszystkich konstytucjach krajowych tej strefy, oparta jest na przekonaniu, że przyszła konstytucja państwa niemieckiego będzie miała moc derogacyjną w stosunku do konstytucji krajowych. W związku z tymi zasadami można zauważyć w strefie radzieckiej wstrzeźliwość w określaniu statutów krajowych nazwą konstytucji krajowych. W okresie uchwalania tych konstytucji używano raczej określenia „ordynacja krajowa“ zamiast nazwy konstytucji krajowej. Później te tendencje zanikły i ostatecznie utrzymała się nazwa konstytucji krajowych<sup>12</sup>. Ten szczegół związany z traktowaniem nazw konstytucji krajowych w strefie radzieckiej jest wyrazem dążenia do realizacji poczdamskiego programu jedności Niemiec w tej strefie. Przez używanie nazwy „ordynacja krajowa“ podkreślano w strefie radzieckiej jedność niemieckiego państwa

<sup>8</sup> Ibidem, s. 78, przypis 94.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 75—79.

<sup>10</sup> „Morgen“ z dnia 8. 12. 1946, artykuł wstępny „Die Länderverfassungen in der Sowjetzone“.

<sup>11</sup> „Berliner Zeitung“ z dnia 9. 1. 1947.

<sup>12</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 639.



złożonego z członków krajowych w takim sensie, w jakim konstytucja weimarska traktuje stosunek Krajów niemieckich do Rzeszy. Używanie tej nazwy było więc wyrazem zaprzeczenia tezie, jakoby państwo niemieckie przestało istnieć wskutek rozbitcia centralnej władzy niemieckiej. W związku z tą tezą, prof. Peters słusznie podkreśla, że nawet przyjęcie koncepcji zdebelowania Niemiec nie może stanowić podstawy do uznania suwerenności Krajów niemieckich. Prof. Peters rozumuje następująco: jeżeli wskutek bezwarunkowej kapitulacji nastąpiło zniszczenie państwa niemieckiego, to Kraje niemieckie nie mogły zmienić swej natury prawnej, nie mogą być po dniu 9 maja 1945 czymś innym, niż były przed tą datą, a zwłaszcza nie mogą wskutek bezwarunkowej kapitulacji nabyć suwerenności, której nie posiadały jako Kraje — członki Rzeszy<sup>13</sup>. Radziecka koncepcja konstytucji krajowych, zasad stanowiących ich podstawę oraz stosunku konstytucji krajowych do przyszłej konstytucji niemieckiej została przedstawiona przez min. Mołotowa podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Koncepcja ta wychodzi z założeń poczdamskiego programu jedności terytorialnej i prawnej Niemiec<sup>14</sup>.

Amerykańska strefa okupacyjna oparła budowanie konstytucji krajowych na założeniu, że państwo niemieckie faktycznie nie istnieje, jakkolwiek z punktu widzenia prawnego trudno udowodnić, że ono zniknęło. Większą wartość nadano przy tym pierwszej części tej tezy i wskutek tego konstytucje krajowe oparto na założeniu, że — *rebus sic stantibus* — Kraje nie podlegają żadnej władzy związanej z istnieniem państwa niemieckiego. Odzyskanie takiej władzy centralnej przewidywała koncepcja amerykańska dopiero w dalszym etapie rozwoju okupacji Niemiec. Wskazywano przy tym na ewolucję władzy niemieckiej poprzedzającą uchwalenie konstytucji krajowych. A więc w pierwszych miesiącach okupacji władza niemiecka centralizowała się na stopień powiatu; starosta miał taką władzę jak Kraje czy nawet Rzesza, był on centralnym organem najwyższym w stosunku do władz wszystkich. Z chwilą utworzenia zarządów krajowych ten typ władzy przesunął się na szczebel rządu krajowego. W podobny sposób centralna władza przeniesiona zostanie w dalszym etapie na przyszły rząd niemiecki. W tym rozumowaniu kryje się poważne niebezpieczeństwo. Przenoszenie scentralizowanej władzy niemieckiej w tej strefie ze starosty na rząd krajowy odbywało się drogą rozporządzeń amerykańskiego zarządu wojskowego. Skupienie pewnej ilości powiatów celem utworzenia Kraju nie odbywało się na podstawie likwidowania konstytucji powiatowych, bo takich konstytucji nie było. Kraj natomiast oparty jest na podstawach prawnych ujętych w konstytucji krajowej i te podstawy kształtują dużą jednostkę terytorialną. Synchronizacja Kraju z całością państwa niemieckiego nie może w przyszłości nawiązywać do takiej synchronizacji powiatu z Krajem. Żaden powiat w strefie amerykańskiej nie był mimo centralizacji władzy określany jako państwo, tak jak to czyni np. konstytucja bawarska w stosunku do tego Kraju. Nie było również takiego powiatu w strefie amerykańskiej, który by usiłował stworzyć własne obywatelstwo, a podobne usiłowania na szczeblu krajowym wystąpiły w strefie amerykańskiej<sup>15</sup>. Z przedsta-

<sup>13</sup> Prof. Dr Hans Peters, „Die Gesetzgebung der Länder und Provinzen“, ogłoszony w „Neue Justiz“ 1947/1, s. 2—7.

<sup>14</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 697.

<sup>15</sup> „Tagesspiegel“ z dnia 30. 5. 1946, sprawozdanie pt. „Die begrenzten Rechte der Länder“.



wionego rozumowania wynika, że w strefie amerykańskiej dążono nie tylko do uchwalenia konstytucji krajowych, lecz w pewnym sensie konstytucje te były traktowane nawet jako erekcyjne akty państwowe. Było to z jednej strony skutkiem federalistycznego programu okupacyjnego w tej strefie, z drugiej zaś strony wynikiem ruchów separatystycznych podsycanych przez amerykańskie władze okupacyjne. Wbrew poczdamskiemu programowi jedności Niemiec konstytucje krajowe tej strefy określały poszczególne kraje jako państwa<sup>16</sup>. Taka jest również dyspozycja amerykańskiego zarządu wojskowego ogłoszona w postaci memorandum, określającego podział kompetencji między amerykańskim zarządem wojskowym strefy a władzami niemieckimi. Memorandum to opublikowane 6 grudnia 1946 stwierdza w części III lit. E p. 3, że Kraje w amerykańskiej strefie okupacyjnej powinny być traktowane jak państwa i w taki sposób rozbudowywane<sup>17</sup>.

Konstytucje krajowe w brytyjskiej strefie okupacyjnej zostały sprecyzowane stosunkowo późno. Jest to skutek częstych przeobrażeń terytorialnych, które występowały w organizacji Krajów w tej strefie. Podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych przedstawiciel W. Brytanii domagał się wzmoczenia ostrożności przy redagowaniu konstytucji krajowych. Konstytucje te nie powinny wyjść poza stadium eksperymentalne. Ostatecznie ewolucja w zakresie kształtowania konstytucji krajowych w strefie brytyjskiej jest niemal identyczna jak w strefie amerykańskiej. Istotna różnica między tymi dwiema strefami uchwytana jest w dokumencie przedstawionym przez delegata brytyjskiego na konferencji moskiewskiej pt. „Wytyczne dodatkowe w zakresie traktowania Niemiec“. Dokument ten mówi o „państwach albo Krajach“ w poszczególnych strefach okupacyjnych. W strefie amerykańskiej ta alternatywa nie istnieje; została ona przesądzona na korzyść pierwszego jej członu, a więc państwa<sup>18</sup>.

Strefa francuska ukształtowała konstytucje krajowe na zasadzie skrajnego separatyzmu. Jedną z tych konstytucji krajowych — nawiasem mówiąc najmniejszego Kraju niemieckiego — używa przymiotnika „niemiecki“ jedynie w postanowieniu omawiającym zagadnienie obywatelstwa. Stosunek tego Kraju do Niemiec określony jest w artykule, który mówi o „stosunku do innych państw“. W komentarzach do konstytucji krajowych tej strefy często można spotkać określenie, że konstytucje te stworzą „państwa wbrew ich woli“. Z tego punktu widzenia konstytucje krajowe w strefie francuskiej wykazują duże zbliżenie do tendencji, które zaobserwować można w strefie amerykańskiej<sup>19</sup>.

Omawiając zasady konstytucji krajowych poszczególnych stref na konferencji moskiewskiej oświadczył min. Mołotow, że mają one doniosłe znaczenie dla demokratycznej przebudowy Niemiec i dla rozwoju państwowego Niemiec w przyszłości. Analizując dla przykładu jedną konstytucję ze strefy amerykańskiej i jedną ze strefy radzieckiej min. Mołotow wykazał, że podstawowe zasady tych konstytucji krajowych wychodzą z biegunowo przeciwnych założeń. Jest to jeden z głównych elementów utrudnienia demokratyzacji Niemiec — stwierdził min. Mołotow<sup>20</sup>. Jedyna droga do uniknięcia tych trudności pro-

<sup>16</sup> Friedrich von Heyden, „Um Volk und Reich. München oder Weimar?“. Grundfragen deutscher Verfassung, 1946, s. 208; przytoczono s. 162.

<sup>17</sup> „Tagesspiegel“ z dnia 7. 12. 1946.

<sup>18</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 694—696, 704.

<sup>19</sup> „Tägliche Rundschau“ z dnia 22. 2. 1947, s. 3.

<sup>20</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 678.



wadzi poprzez realizację poczdamskiego programu jedności Niemiec. Umowa poczdamska akcentuje tę jedność przez wprowadzenie niemieckiego określenia „Land“, przy czym w tekście angielskim znajduje się to określenie obok słowa „State“. Tak więc umowa poczdamska przesądza, że nie ma państw niemieckich w poszczególnych strefach okupacyjnych, jeno istnieją Kraje w pojęciu weimarskim. Państwo niemieckie jest tylko jedno, podzielone na cztery strefy okupacyjne pod wspólnym zarządem czterech mocarstw.

Umowa poczdamska stoi wyraźnie na stanowisku jedności terytorialnej okupowanego państwa niemieckiego. Podział tego państwa na strefy ma charakter przejściowy. Tylko jedna strefa okupacyjna realizowała ten program w całości — to była strefa radziecka. Strefa ta była jednorodna przez cały okres 1945—49, nie dokonano w niej żadnych zmian wykraczających przeciwko postanowieniom poczdamskim. W strefach zaś zachodnich zamiast dążenia do jedności terytorialnej Niemiec występuje zjawisko dokonywania jednostronnych zmian granic krajowych, a następnie strefowych. W ten sposób przygotowano tam utrwalenie terytorialnego rozbitcia Niemiec, a ponadto stworzono nowe punkty terytorialnego ciężenia dużych połaci państwowego terytorium niemieckiego. Wskutek tego powstały w strefach zachodnich tzw. stolice stref, które obecnie ustępują miejsca tendencji do stworzenia tzw. stolicy zachodnich Niemiec.

Umowa poczdamska uznaje jedność prawną Niemiec. Zgodnie z tym stanowiskiem min. Mołotow występował podczas konferencji moskiewskiej przeciwko narzucaniu zasadniczych różnic w konstytucjach krajowych poszczególnych stref okupacyjnych. Co więcej, konstytucje krajowe w tej samej strefie na zachodzie Niemiec wykazują tak znaczne między sobą różnice, że można mówić nawet o rozdarciu jedności prawnej tej czy innej strefy. Koordynacja prawna stref poszczególnych, a następnie koordynacja trzech stref zachodnich występuje z chwilą organizowania Trizonii. Jeżeli przyjąć, że konstytucje krajowe mają modelować przyszłą konstytucję Niemiec, to różnorodność tych modeli w Trizonii uniemożliwia wydobycie przed nawias wspólnych zasad zgodnych z umową poczdamską. Należy dodać, że konstytucje krajowe w strefach zachodnich wykazują tendencję do narzucania się w formie modeli dla przyszłej konstytucji niemieckiej. Czynią one go w postaci przesądzania stosunku danego Kraju do państwa niemieckiego w przyszłości. Jest to niezwykle zjawisko, gdyż taki stosunek może być określony jedynie w konstytucji niemieckiej w kierunku do konstytucji krajowych, ale nie odwrotnie. W ten sposób konstytucje krajowe w zachodnich strefach okupacyjnych wyszły daleko poza zasady ujęte w programie poczdamskim. Konstytucje krajowe w strefie radzieckiej utrzymane są w ramach zasad poczdamskich.

Umowa poczdamska dąży do demokratycznej przebudowy Niemiec na zasadzie jedności politycznej. Ta zasada została też przyjęta i wykonana w strefie radzieckiej. Natomiast w strefach zachodnich zasadą jedności politycznej Niemiec zarzucono równocześnie z organizowaniem „państw“ zamiast Krajów. Organizacja tzw. państw niemieckich na zachodzie pociągnęła za sobą rozbudowę „aparatu państwowych“, budowanie całej zewnętrznej aparatury „suwerenności państwowej“ tych tworów, mnożenie liczby premierów, ministrów itd.

Odstępstwo stref zachodnich od jedności terytorialnej, prawnej i politycznej Niemiec uniemożliwiło odbudowę samorządu na zasadach programu poczdamskiego.



skiego, umożliwiło zaś budowanie podstaw pod separatystyczną politykę organizacji tzw. państwa zachodnio-niemieckiego, Trizonii.

Odbudowa samorządu i przebudowa administracji państwowej na zasadach poczdamskich prowadzi z konieczności do formułowania zasad odbudowy centralnego rządu niemieckiego.

Akt bezwarunkowej kapitulacji Niemiec z dnia 8 maja 1945 nie dotyka zagadnienia centralnego rządu niemieckiego.

Deklaracja czterech mocarstw w sprawie objęcia najwyższej władzy w Niemczech z 8 czerwca 1945 stwierdza: „Nie ma żadnego rządu centralnego w Niemczech ani żadnej władzy, która by była w możności wziąć na siebie odpowiedzialność za utrzymanie porządku, za zarząd krajem i stosowanie się do żądań mocarstw zwycięskich...”. Na podstawie takiego stanu faktycznego cztery mocarstwa okupacyjne „... obejmują najwyższą władzę nad Niemcami włączając w to wszystkie uprawnienia przysługujące rządowi lub władzy krajowej, gminnej lub lokalnej”. Na mocy najwyższej władzy i uprawnień objętych w ten sposób przez rządy czterech mocarstw Deklaracja podaje do wiadomości żądania, do których Niemcy muszą się zastosować wskutek podpisania aktu bezwarunkowej kapitulacji.

Oświadczenie rządu czterech mocarstw okupacyjnych na temat mechanizmu kontroli nad Niemcami z dnia 5 czerwca 1945 stanowi rozwinięcie powyższych zasad Deklaracji. W punkcie 1 i 2 tego Oświadczenia wszystkie sprawy dotyczące „Niemiec jako całości” należą do kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli, a decyzje w tym organie zapadają jednogłośnie.

Umowa poczdamska w rozdziale III lit. A p. 9 stwierdza: „Na razie nie będzie utworzony żaden centralny rząd niemiecki. Jednak niezależnie od tego będą utworzone niektóre zasadnicze niemieckie działy administracji, na których czele staną sekretarze stanu, szczególnie w dziedzinie finansów, transportów, komunikacji, handlu zagranicznego i przemysłu. Te działy administracji będą funkcjonowały pod kierunkiem Rady Kontroli”. Ostatnie zdanie przytoczonego fragmentu umowy poczdamskiej stwarza *unctim* między Oświadczeniem czterech mocarstw o mechanizmie kontroli nad Niemcami z dnia 5 czerwca 1945 i umową poczdamską. Z tego *unctim* wynika, że przewidywane przez umowę poczdamską „niektóre zasadnicze niemieckie działy administracji” to są sprawy, które w Oświadczeniu czterech mocarstw z 5 czerwca 1945 dotyczą „Niemiec jako całości”. System więc budowania centralnych zarządów niemieckich jest w umowie poczdamskiej ściśle związany z działalnością Sojuszniczej Rady Kontroli.

Powyzsze omówienie wyczerpuje podstawowe akty prawne regulujące zasady odbudowy centralnego rządu niemieckiego. Żaden okupacyjny akt prawny czterech mocarstw do tego zagadnienia nie powrócił.

Umowa poczdamska sprezyzowała ostatecznie pojęcie „niektórych zasadniczych niemieckich działów administracji, na których czele staną sekretarze stanu”. Brak w tej umowie bliższych określeń. Prawdopodobnie zagadnienie sekretariatów stanu było też przedmiotem czterostronnych konferencji, jednakże brakuje na ten temat szczegółowych wypowiedzi i dokumentów. Poglądy czterech mocarstw okupacyjnych na temat planu organizacji niemieckich sekretariatów stanu zostały sprezyzowane publicznie w dyskusji podczas moskiewskiej sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Poglądy te można streścić następująco:



Związek Radziecki podkreśla ścisły związek istniejący między organizacją niemieckich sekretariatów stanu a zagadnieniem jedności Niemiec<sup>21</sup>. Podczas konferencji moskiewskiej min. Mołotow przypomniał, że projekt stworzenia centralnego zarządu niemieckiego jako gwaranta wierności politycznej i gospodarczej Niemiec został sformułowany w Poczdamie przez Generalissimusa Stalina. Projekt został wówczas odrzucony przez pozostałych uczestników konferencji poczdamskiej. Ostał się on częściowo w postanowieniach zawartych w rozdziale III lit. A p. 9—IV umowy poczdamskiej. Min. Mołotow podkreślił, że te postanowienia poczdamskie nie zostały wykonane, a w strefach zachodnich wyraźnie je złamano. W polemice z przedstawicielem brytyjskim dodał min. Mołotow, że Związek Radziecki stale nalegał na pozostałe mocarstwa, aby stworzyć zgodny z umową poczdamską aparat administracyjny zdolny do wykonania wszystkich decyzji gospodarczych w skali „Niemiec jako całości“. Przypomniał również min. Mołotow, że niemieckie sekretariaty stanu miały działać pod ścisłym nadzorem Sojuszniczej Rady Kontroli. Zdaniem min. Mołotowa, pięć niemieckich działów administracji gospodarczej miało stanowić pierwszy krok na drodze do stworzenia centralnego rządu niemieckiego. Dzięki tej inicjatywie min. Mołotowa zagadnienie stworzenia sekretariatów stanu było przedmiotem wypowiedzi delegatów pozostałych trzech mocarstw okupacyjnych.

Amerykański plan organizacji niemieckich działów administracji gospodarczej wykazywał początkowo zbieżność ze stanowiskiem radzieckim. Wypowiedzi delegata Stanów Zjednoczonych podczas konferencji moskiewskiej nawiązują do dwóch dokumentów amerykańskich na ten temat, opublikowanych w maju i sierpniu 1946. Stany Zjednoczone wypowiadają się w nich za wykonaniem tych postanowień poczdamskich, niemieckie sekretariaty stanu powołane są do administracji gospodarczej na szczeblu centralnym ogarniającym całe Niemcy. Z tego względu sekretariaty stanu nie powinny sprawować kontroli w stosunku do normalnych funkcji rządów krajowych, gdyż powinny podlegać wyłącznie Sojuszniczej Radzie Kontroli. W kwietniu 1947 podczas konferencji w Moskwie przedstawiciel Stanów Zjednoczonych wyrażał jeszcze pogląd, że Niemcy winny być traktowane jako jedność gospodarcza i że niemieckie sekretariaty stanu mogą być najlepszą gwarancją tej jedności. Dlatego sekretariaty stanu winny podlegać wyłącznie Sojuszniczej Radzie Kontroli i działać bez żadnych ogniów pośrednich w postaci rządów strefowych (lub innych organów strefowych), bo to opóźniłoby działanie sekretariatów stanu. Jednakże już wtedy projekt amerykański przewidywał szereg — jak się wyrażał — „uzupełnień“ do umowy poczdamskiej wykraczających poza ramy tej umowy lub wręcz z nią sprzecznych. W szczególności delegacja amerykańska nawiązywała do projektu min. Byrnesa sformułowanego w mowie z dnia 6 września 1946 na temat stworzenia szóstego Sekretariatu Stanu dla Spraw Wyżywienia i Rolnictwa<sup>22</sup>.

Wypowiedzi brytyjskie na temat sekretariatów stanu podczas konferencji moskiewskiej są mało sprecyzowane. Delegat brytyjski uznawał w zasadzie celowość wykonania umowy poczdamskiej w tym zakresie, ale równocześnie kwestionował pożyteczność tych postanowień. Wyrażał on przekonanie, że poczdamski projekt sekretariatów stanu, podlegających wyłącznie Sojuszniczej Radzie Kontroli, jest zarządzeniem o charakterze przejściowym. Według poglądów brytyjskich okres, w którym należało to zagadnienie przejściowe zrealizować, już

<sup>21</sup> Ibidem, s. 682, 691.

<sup>22</sup> Ibidem 1946, s. 278—289.



miną. Delegat brytyjski oświadczył, że w tej strefie stworzony został centralny aparat administracji gospodarczej i że podporządkowanie tego aparatu niemieckim sekretariatom stanu jest przez W. Brytanię niechętnie widziane<sup>23</sup>.

Francuska koncepcja wiąże zagadnienie sekretariatów stanu z kwestią stabilizacji granic niemieckich. Podczas konferencji moskiewskiej przedstawiciel Francji oświadczył, że nie można organizować niemieckiej administracji gospodarczej, zanim granice niemieckie nie zostaną ostatecznie ustalone. Wyjaśnił on przy tym, że przez pojęcie granic Niemiec rozumie sprawę Ruhrgebiet, Saargebiet oraz wszystkie zagadnienia graniczne interesujące Francję bezpośrednio. Według koncepcji francuskiej nawet prowizoryczne uznanie jedności gospodarczej Niemiec przesądza zagadnienia graniczne, a Francja na to nie wyrazi zgody. Przedstawiciel Francji nawiązywał podczas konferencji moskiewskiej do oświadczeń francuskich z lipca i sierpnia 1946. W oświadczeniach tych przedstawiciele Francji podkreślali, że stworzenie centralnej administracji gospodarczej w Niemczech może w pewnym sensie przesądzić statut polityczny Niemiec. Francja zgłosiła w 1946 r. własny projekt centralnych organów niemieckich odbiegający od umowy poczdamskiej. Projekt ten przewidywał 7 sekretariatów stanu: transportu, poczty, banków, przemysłu, rolnictwa, handlu zagranicznego i cen. Te sekretariaty stanu miały mieć charakter organów wykonawczych działających pod nadzorem Sojuszniczej Rady Kontroli. Dyspozycje Sojuszniczej Rady Kontroli byłyby kierowane w następujący sposób: Sojusznicza Rada Kontroli wydaje polecenia sekretariatom stanu, te z kolei wydają dyspozycje organom krajowym. Każdy dowódca strefy byłby równocześnie informowany przez Sojuszniczą Radę Kontroli o tych dyspozycjach i miałby prawo protestowania przeciwko nim jedynie na szczeblu Sojuszniczej Rady Kontroli. Ta koncepcja francuska dąży do pogodzenia prowizorycznej jedności gospodarczej Niemiec z przekreśleniem centralizacji w sekretariatach stanu jako władzach działających ponad strefami okupacyjnymi<sup>24</sup>.

Inicjatywa Związku Radzieckiego wydała w czasie konferencji moskiewskiej pozytywne wyniki. Plan sekretariatów stanu został przyjęty w postaci zgodnej z zasadami poczdamskimi. Związek Radziecki, Stany Zjednoczone i W. Brytania uważały wówczas sekretariaty stanu za wstęp do organizowania centralnego rządu niemieckiego<sup>25</sup>. Zastrzeżenia Francji zostały sprowadzone do granic zgodnych z umową poczdamską. Organizacja i określenie kompetencji niemieckich działów administracji gospodarczej miały należeć do Sojuszniczej Rady Kontroli. Określono też czas trwania prowizorium niemieckich sekretariatów stanu na 12 miesięcy. Plan ten nie został wykonany ze względu na zorganizowanie Bizonii-Trizonii.

Jedynym źródłem informacyjnym na temat zagadnienia organizacji centralnego rządu niemieckiego są materiały opublikowane w związku z moskiewską sesją Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Sojusznicza Rada Kontroli nie ogłosiła żadnych publikacji na ten temat. Zagadnienie to można więc rozważać jedynie w granicach poglądów czterech mocarstw wyrażonych podczas konferencji moskiewskiej. Oto one:

Radziecka koncepcja wychodzi z założeń stworzenia centralnego rządu niemieckiego o charakterze zarówno gospodarczym, jak i politycznym. Celem tej

<sup>23</sup> Ibidem 1947, s. 695.

<sup>24</sup> Ibidem 1946, s. 289; 1947, s. 689—690, 696.

<sup>25</sup> Ibidem 1947, s. 715.



koncepcji było zagwarantowanie formalne podstawy demokracji przywiązując zasadniczą wagę do materialnych podstaw demokracji Niemiec, a więc do reform społeczno-gospodarczych, do podkreślenia roli niemieckich partii demokratycznych i związków zawodowych, wolnych wyborów opartych na 5-przymiotnikowym głosowaniu, rozbudowy samorządu itp. Na zakończenie dyskusji min. Mołotow przedstawił szczegółowy projekt prowizorycznej organizacji Niemiec. Projekt ten potwierdza radziecką tezę o zbudowaniu centralnego rządu niemieckiego po utworzeniu pięciu sekretariatów stanu przewidzianych w umowie poczdamskiej. Radziecki projekt proponuje przebudowę centralnych władz niemieckich na podstawie prowizorycznej konstytucji opracowanej przez Sojuszniczą Radę Kontroli przy współpracy: demokratycznych partii politycznych, związków zawodowych, organizacji antyfaszystowskich oraz przedstawicieli Krajów. Po wyborach rozpisanych na podstawie tej prowizorycznej konstytucji miał być powołany prowizoryczny rząd niemiecki<sup>26</sup>.

Według poglądów amerykańskich z 1947 r. Sojusznicza Rada Kontroli nie jest namiastką centralnego rządu niemieckiego i celem jej nie jest zastępowanie takiego rządu. Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych stwierdził podczas konferencji moskiewskiej, że nadszedł czas utworzenia prowizorycznego rządu niemieckiego dla spraw dotyczących Niemiec „jako całości“. Ten prowizoryczny rząd niemiecki miałby się składać — według projektu amerykańskiego — z premierów krajowych. Min. Mołotow wystąpił przeciwko temu projektowi stwierdzając, że rząd niemiecki złożony z premierów krajowych oparty jest na określeniu politycznej jedności Niemiec. Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych zgłosił wtedy inny projekt zmierzający do powołania prowizorycznego rządu niemieckiego na podstawie decyzji Sojuszniczej Rady Kontroli — przy ewentualnym pominięciu zasady jednomyślnego głosowania w tej sprawie. Min. Mołotow wykazał niezgodność tego projektu z umową poczdamską. Ostatecznie amerykańska koncepcja ograniczyła się do uznania projektu tworzenia sekretariatów stanu. W tym zakresie nastąpiło wówczas uzgodnienie poglądów na płaszczyźnie umowy poczdamskiej<sup>27</sup>.

Według brytyjskiej koncepcji tworzenie centralnego rządu niemieckiego winno być pozbawione wszelkich cech prowizorium. W. Brytania wypowiedziała się podczas konferencji moskiewskiej za utworzeniem centralnego rządu niemieckiego opartego na powszechnych wyborach. Budowa takiego rządu winna nastąpić od dołu, przez Kraje. W dniu 31 marca 1947 przedstawiciel brytyjski przedłożył na moskiewskiej Sesji Rady Ministrów Spraw Zagranicznych memorandum nawiązujące do umowy poczdamskiej, a zawierające podstawowe wytyczne w zakresie przebudowy politycznych władz centralnych w Niemczech<sup>28</sup>.

Francja podtrzymywała swoje stanowisko przeciwko utworzeniu centralnego rządu niemieckiego, nawet gdyby miał on mieć charakter prowizoryczny<sup>29</sup>.

Z umowy poczdamskiej wynika, że w programie przebudowy Niemiec na zasadach demokratycznych zawarta jest również decyzja o reorganizacji centralnych władz niemieckich. Zaczątkiem tych centralnych władz niemieckich ma być — według umowy poczdamskiej — pięć centralnych działów administracji gospodarczej. Według projektów amerykańskich należało dodać jeden resort: żywienia i rolnictwa. Koncepcja francuska zgłosiła dwa resorty dodatkowo:

<sup>26</sup> Ibidem, s. 678, 682, 697, 711.

<sup>27</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 696; „Neue Justiz“ 1948, nr 9, s. 177.

<sup>28</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 696, 705.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 689, 698.



banków i cen. Podczas konferencji moskiewskiej zwyciężyła koncepcja poczdamska przewidująca utworzenie pięciu sekretariatów stanu.

Pomimo decyzji, jakie zapadły podczas konferencji moskiewskiej co do sekretariatów stanu, w praktyce nic w tym zakresie nie uczyniono. Decyzje konferencji moskiewskiej nie zostały zrealizowane w pracach Sojuszniczej Rady Kontroli. Przeszkodziło temu zorganizowanie Bizonii-Trizonii.

Na tle tego szkicu historycznego łatwiej można zrozumieć znaczenie aktywności tych demokratycznych ugrupowań niemieckich, które w momencie ujawnienia planów organizatorów Trizonii postanowiły określić stanowisko narodu niemieckiego. To stanowisko trzeba było zająć przede wszystkim wobec zasadniczego prawa narodu niemieckiego do samookreślenia. Jeden z czołowych organizatorów niemieckiego obozu demokratycznego, Otto Grotewohl, dokonał analizy prawa narodu niemieckiego do samostanowienia<sup>30</sup>. Analiza ta oparta jest na Karcie Atlantyckiej, umowie jałtańskiej, Deklaracji z 5 czerwca 1945 i umowie poczdamskiej. Na podstawie tych aktów prawnych Otto Grotewohl sformułował wniosek, że naród niemiecki jest podmiotem prawa międzynarodowego oraz że naród niemiecki ma prawo i obowiązek zorganizować własne państwo oparte na własnej konstytucji. Sformułowanie znalazło wyraz w rezolucji konstytucyjnej Niemieckiej Rady Ludowej i było wielokrotnie powtarzane w aktach prawnych tego organu.

Program niemieckich poczynań organizacyjnych opartych na prawie do samostanowienia zainicjowany został na kongresie zjednoczeniowym niemieckich partii: komunistycznej i socjalistycznej w dniach 19—22 kwietnia 1946 w Berlinie. Na tym kongresie Wilhelm Pieck oświadczył, że Socjalistyczna Partia Jedności dążyć będzie do utworzenia centralnego rządu niemieckiego przez wszystkie ugrupowania antyfaszystowskie oraz do odbudowy Niemiec ze stolicą w Berlinie. Inicjatywa Socjalistycznej Partii Jedności została podchwyczona przez organizatorów konferencji premierów krajowych z trzech stref zachodnich w Bremie dnia 4—5 października 1946 oraz na podobnej konferencji w Monachium w czerwcu 1947. Głównym wykonawcą tego programu stał się dopiero Niemiecki Kongres Ludowy zebrany w Berlinie w grudniu 1947 na pierwszej swej sesji. Obradował on wówczas równoległe z londyńską sesją Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, dla której dostarczyć miał źródłowych materiałów i ewentualnie wyłonić delegację narodu niemieckiego. Zerwanie sesji londyńskiej przez przedstawiciela Stanów Zjednoczonych utrudniło pierwsze prace Niemieckiego Kongresu Ludowego. Po kilku miesiącach — w marcu 1948 — odbyła się druga sesja Niemieckiego Kongresu Ludowego w Berlinie. Podczas tej sesji powołana została do życia Niemiecka Rada Ludowa złożona z 400 przedstawicieli całych Niemiec. Strefy zachodnie Niemiec były w niej reprezentowane przez 100 członków, których nazwisk nie ujawniono ze względu na negatywny stosunek zachodnich mocarstw okupacyjnych do tych niemieckich poczynań organizacyjnych. Niemiecka Rada Ludowa stała na stanowisku pełnego uznania i wykonania umów: jałtańskiej i poczdamskiej. Uznała się ona za jedyne przedstawicielstwo narodowe grupujące członków wszystkich partii niemieckich i wszystkich niemieckich organizacji demokratycznych<sup>31</sup>. Na tej

<sup>30</sup> „Deutschlands Stimme“ z dnia 27. 10. 1948; „Neues Deutschlands“ z dnia 23. 10. 1948, s. 3.

<sup>31</sup> Ibidem z dnia 23. 5. 1948.



szerokiej podstawie organizacyjnej oparła Niemiecka Rada Ludowa swoją legitymację do działania w zakresie projektów konstytucyjnych<sup>32</sup>.

Główny referent komisji konstytucyjnej Niemieckiej Rady Ludowej, zastępując się nad podstawami prawnymi tego organu, oświadczył, że w momentach groźnych dla życia narodu należy działać dla dobra narodu bez oglądania się na pełnomocnictwa notarialne<sup>33</sup>. Mimo takiego sformułowania Niemiecka Rada Ludowa właśnie oglądała się na pełnomocnictwa notarialne od całego narodu niemieckiego<sup>34</sup>.

Głównym zadaniem Niemieckiej Rady Ludowej stała się zamiana niepisanej konstytucji Niemiec na konstytucję pisaną, zgodną z poczdamskim programem okupacyjnym. W tych warunkach zrozumiałe jest nawiązywanie do konstytucji weimarskiej z 1919 r. Oczywiście konstytucja weimarska poddana została analizie pod kątem widzenia zmienionych warunków życia narodu niemieckiego, a zwłaszcza pod kątem widzenia reform społeczno-gospodarczych dokonanych w strefie radzieckiej<sup>35</sup>. Premier Grotewohl zanalizował dokładnie błędy konstytucji weimarskiej konkludując, że ta konstytucja nie powinna wejść ponownie w życie w całej swej rozciągłości<sup>36</sup>. Konstytucyjna komisja Niemieckiej Rady Ludowej dokonała zestawienia tej konstytucji weimarskiej, które wytrzymały próbę życia i rokują nadzieje żywotności w zmienionych powojennych warunkach narodu niemieckiego. W czasie V sesji Niemieckiej Rady Ludowej w październiku 1948 uchwalona została jednogłośnie rezolucja upoważniająca ten organ jako jedyną legitymowaną reprezentację narodu niemieckiego do spreycyzowania ostatecznego tekstu konstytucji. Rezolucja ta nawiązuje do postanowień poczdamskich stwierdzając, że obowiązki z nich wynikające zostały wykonane tylko przez Związek Radziecki. Równocześnie ta rezolucja podkreśla, że warszawskie Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych dziewięciu państw Europy wschodniej z dnia 24 czerwca 1948 również uznaje uprawnione interesy narodu niemieckiego. Ta rezolucja zamyka pewną fazę prac konstytucyjnych Niemieckiej Rady Ludowej. Prace zostały rozpoczęte opublikowaniem 14 listopada 1946 pierwszego projektu konstytucji opracowanego przez Socjalistyczną Partię Jedności<sup>37</sup>. Nawiązywał on również do konstytucji weimarskiej, dążąc do dokonania syntezy z programem poczdamskim. W październiku 1948 ogłoszony został drugi projekt konstytucji opracowany przez Niemiecką Radę Ludową. Projekt ten był przedmiotem dyskusji podczas VI sesji Niemieckiej Rady Ludowej. W wyniku tej dyskusji projekt przekazany został na III sesję Niemieckiego Kongresu Ludowego zwołanego na 15—16 maja 1949 w Berlinie.

Należy podkreślić, że umowa poczdamska zawiera określone wytyczne dla przyszłej konstytucji niemieckiej. Spełnienie tych wytycznych, ujęcie ich w przyszłej konstytucji niemieckiej winno być wyraźnie zatwierdzone przez cztery mocarstwa okupacyjne. Wprawdzie umowa poczdamska nie zawiera wskazówek, w jakiej formie przyszła konstytucja niemiecka winna być zatwierdzona, ale wynika to z przebiegu moskiewskiej Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Radziecka teza stwierdzająca, że naród niemiecki nie może w żadnym razie otrzy-

<sup>32</sup> Ibidem z dnia 28. 3. 1948.

<sup>33</sup> „Morgen“ z dnia 12. 5. 1948.

<sup>34</sup> Peters, op. cit., s. 2—7.

<sup>35</sup> „Neue Justiz“ 1948, nr 9, s. 179—182.

<sup>36</sup> Otto Grotewohl, Deutsche Verfassungspläne, Berlin 1947, s. 112; przytoczono str. 27—38.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 87—112.



mać konstytucji oktrojowanej, znalazła wówczas posłuch u przedstawicieli pozostałych państw okupacyjnych. Po oświadczeniu min. Mołotowa przedstawiciele Stanów Zjednoczonych, W. Brytanii i Francji wyrazili wówczas pogląd, że przyszła konstytucja niemiecka winna uzyskać zatwierdzenie przez Sojuszniczą Radę Kontroli<sup>38</sup>. Nie jest to dodatkowe ograniczenie reprezentatywności narodu niemieckiego, gdyż pogląd ten jest logicznym rozwinięciem mechanizmu kontroli nad Niemcami w pierwszym okresie okupacji.

Obowiązek przedstawienia przyszłej konstytucji niemieckiej do zatwierdzenia przez Sojuszniczą Radę Kontroli nie zmniejsza w niczym prawa narodu niemieckiego do samostanowienia. Zagadnienie to skryształizowało się na tle głosowania ludowego zarządzanego przez Niemiecką Radę Ludową w dniach 23 maja do 13 czerwca 1948 celem uzyskania wypowiedzi narodu niemieckiego na temat stosunku do jedności Niemiec. Głosowanie ludowe oparte zostało na konstytucji weimarskiej z 1919 r. i ustawie o głosowaniu ludowym z 27 czerwca 1921. Prezydium Niemieckiej Rady Ludowej powiadomiło Sojuszniczą Radę Kontroli oraz wojskowych dowódców stref o zarządzeniu głosowania ludowego<sup>39</sup>. W strefie radzieckiej odbyło się ono bez przeszkód, natomiast w trzech strefach zachodnich wydany został zakaz udziału w głosowaniu ludowym. W zachodnich sektorach Berlina aresztowano pewną ilość osób organizujących głosowanie ludowe. Wywołało to protest pisemny prezydium Niemieckiej Rady Ludowej skierowany do Sojuszniczej Rady Kontroli<sup>40</sup>. Protest ten podkreśla reprezentatywność głosowania ludowego opartego na postanowieniach konstytucji weimarskiej oraz na nowych konstytucjach krajowych regulujących to zagadnienie. Równocześnie w proteście podkreśla się zgodność zarządzenia Niemieckiej Rady Ludowej z okupacyjnym prawem obowiązującym na terytorium niemieckim. Celem głosowania ludowego jest zapewnienie jedności Niemiec i zwrócenie uwagi na obowiązek poszanowania zasad demokratycznych. Są to cele — podkreśla protest — zgodne z umowami: jałtańską i poczdamską oraz z całym ustawodawstwem Sojuszniczej Rady Kontroli. Wyniki głosowania ludowego zakomunikowano w formie notarialnego aktu zarówno Sojuszniczej Radzie Kontroli jak i dowódcom wojskowym wszystkich stref. W ten sposób Niemiecka Rada Ludowa jeszcze raz podkreśliła swój reprezentatywny charakter oraz zgodność swych działań z umową poczdamską<sup>41</sup>.

*Alfons Klafkowski*

## PIĘCIOLETNI PLAN GOSPODARCZEGO ROZWOJU NIEMIECKIEJ REPUBLIKI DEMOKRATYCZNEJ

### *1. Droga do Planu Pięcioletniego*

W listopadzie 1951 r. Izba Ludowa uchwaliła Ustawę o Pięcioletnim Planie Gospodarczego Rozwoju Niemieckiej Republiki Demokratycznej. „Po raz pierwszy w dziejach naszego narodu — powiedział Heinrich Rau, zastępca premiera i przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, w czasie debaty nad projektem Planu Pięcioletniego w Izbie Ludowej — przewidziany i prawem zatwierdzony został rozwój gospodarki narodowej; ukształtowane zostały warunki życia naszej ludności na okres lat pięciu“.

<sup>38</sup> „Europa-Archiv“ 1947, s. 699—700, 705, 710.

<sup>39</sup> „Neues Deutschland“ z 15. 4. 1948.

<sup>40</sup> „Deutschlands Stimme“ z 6. 6. 1948.

<sup>41</sup> „Neue Zeit“ z dni 9. 7. 1948.