



PROJEKTY USTAWY O STANIE WYJĄTKOWYM W NIEMIECKIEJ REPUBLICIE FEDERALNEJ¹

Jednym z dominujących problemów w życiu politycznym NRF jest od szeregu lat projekt ustawy o stanie wyjątkowym (*Notstandsgesetz*). Rząd boński dążąc uporczywie do przeforsowania projektu w Parlamencie Federalnym (*Bundestag*) natrafiał dotychczas na poważne opory. Jest to bowiem istotne zagadnienie zarówno polityczne, jak i konstytucyjno-prawne, wiążące się z całokształtem stosunków wewnętrznych i z pozycją obywatela w państwie. Od wyniku polemiki wokół tej sprawy zależeć będzie, czy społeczeństwo zachodniemieckie utrzyma elementarne zdobycze demokratyczne w państwie burżuazyjnym. Problem ten jest w istocie sprawdzianem i miernikiem stopnia praworządności w NRF.

Nasze rozważania rozpoczniemy od przypomnienia pewnych podstawowych pojęć. Państwa burżuazyjno-demokratyczne przewidują w swych konstytucjach — w razie zagrożenia ich bytu lub ustroju z zewnątrz czy z wewnątrz — możliwość zawieszenia mocą decyzji głowy państwa (prezydenta) lub rządu i ze zastrzeżeniem następczej kontroli parlamentu niektórych postanowień konstytucji (praw obywatelskich), rozszerzenia kompetencji pewnych organów państwowych, w szczególności wydawania przez rząd lub głowę państwa rozporządzeń z mocą ustawy. Chodzi więc o przepisy wyjątkowe i dlatego nazwa „stanu wyjątkowego” dla określenia takiego stanu prawnego wydaje się najbardziej uzasadniona. Używa się też niekiedy zaczerpniętej z literatury francuskiej nazwy „stan obłężenia”. Szczególnym przypadkiem tak ogólnie pojętego stanu wyjątkowego jest stan wojenny, tzn. stan wyjątkowy w razie wojny.

Przepisy o stanie wyjątkowym nie byłyby niczym niezwykłym w takim klasowym państwie burżuazyjnym (burżuazyjno-demokratycznym) jak Niemiecka Republika Federalna. Rzecz w tym, w jakich okolicznościach dopuszczalne jest ogłoszenie takiego stanu, jaki organ państwa ma prawo to uczynić oraz jak daleko mogą sięgać nadzwyczajne uprawnienia egzekutywy i ograniczenia praw zasadniczych obywateli.

¹ Ogólne informacje o systemie prawnym NRF zawiera wydany w 1965 r. przez Instytut Zachodni tom II *Monografii Niemiec współczesnych* pt. *Niemiecka Republika Federalna* (red. K. M. Pospieszalski, J. Ziółkowski).

Postanowienia konstytucyjne o stanie wyjątkowym mogą być bowiem nadużywane i w przeszłości wielokrotnie były przedmiotem poważnych nadużyć ze strony rządów.

Klasycznego przykładu dostarcza najnowsza historia Niemiec². Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. (tzw. weimarska³) przyznawała w osławionym artykule 48. prezydentowi Rzeszy szczególne uprawnienia. W razie poważnego naruszenia lub zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie mógł on mianowicie zawieszać prawa zasadnicze (obywatelskie), wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, czyli tzw. rozporządzenia w stanie wyższej konieczności (*Notverordnungen*), a nawet uciec się do użycia wewnątrz kraju sił zbrojnych.

Mógł też przy pomocy sił zbrojnych zmusić każdy kraj niemiecki, wchodzący w skład republiki, do przestrzegania konstytucji i ustaw Rzeszy⁴.

Decyzje te musiały być wprawdzie uchylone na żądanie Parlamentu Rzeszy (*Reichstag*), ale nie miało to praktycznie wielkiego znaczenia. Rosnące zróżnicowanie polityczne społeczeństwa niemieckiego sprawiało, że parlament nie był w stanie zapewnić stabilności ustroju państwowego i tracił coraz bardziej, a w latach trzydziestych stracił niemal zupełnie, wpływ na sprawy państwa. Tym wyraźniej zaznaczała się przewaga rządu i prezydenta Rzeszy, który pełnił w systemie weimarskim niemalą rolę. Prezydent von Hindenburg powoływał nawet w okresie kryzysu politycznego w Niemczech w latach 1930—1933 gabinety swego osobistego zaufania, czyli tzw. gabinety prezydenckie (*Präsidentkabinette*), pozbawione oparcia w *Reichstagu* i sprawujące władzę przy pomocy rozporządzeń prawotwórczych prezydenta. Ograniczaniu uprawnień parlamentu towarzyszyła szeroko zakrojona antydemokratyczna kampania propagandowa nacjonalistycznej prawicy oraz swoista interpretacja przepisów konstytucyjnych ze strony licznych przedstawicieli niemieckiej nauki prawa⁵.

Z przewidzianych w konstytucji uprawnień wyjątkowych korzystał zresztą nie tylko Hindenburg, przedstawiciel kół konserwatywno-nacjonalistycznych i wojskowych. Także jego poprzednik, socjaldemokrata Fryderyk Ebert, sięgał do tego środka ponad sto razy począwszy od 1923 r., kiedy to przy pomocy wojska stłumił wystąpienia komunistyczne w Saksonii i Turyngii⁶.

² Patrz F. Rys z k a, *Państwo stanu wyjątkowego*, Ossolineum 1964.

³ *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. „Reichsgesetzblatt” („RGBl”) nr 152, s. 1383.

⁴ Przepis ten nawiązywał do instytucji stanu wojennego z konstytucji Rzeszy Niemieckiej (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*) z 16 IV 1871 („RGBl” nr 16, s. 63). W myśl art. 68, cesarz niemiecki mógł w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego ogłosić stan wojenny (*Kriegszustand*) dla całości lub części obszaru państwa.

⁵ Por. T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Leitfaden und Quellenbuch*. Westdeutscher Verlag, Köln u. Opladen 1963, s. 250.

⁶ F. von Rheinbaben, *Das Notstandsrecht von Weimar*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” („FAZ”) nr 23 z 28 I 1960 (*Briefe an die Herausgeber*).

Artykuł 48. stosowano zresztą z reguły przeciwko lewicy i komunistom — w obronie interesów wielkiego kapitału i finansjery. I tak np. kanclerz von Papen przeprowadził w lipcu 1933 r. zamach stanu w Prusach, usuwając od władzy krajowy rząd socjaldemokraty Brauna i obejmując tam stanowisko komisarza Rzeszy⁷. Kanclerzem zaufania prezydenta był również powołany przez niego dnia 30 I 1933 r. na to stanowisko, gdyż nie dysponował większością parlamentarną, Adolf Hitler. Ten ostatni nie zamierzał wszakże opierać swej władzy na konstytucji weimarskiej, którą uważał za twór obcy niemieckim tradycjom ustrojowym. Potrzebny był mu jedynie artykuł 48. i to jako instrument do przekształcenia Niemiec w państwo „permanentnego stanu wyjątkowego” oraz sprawowania pozakonstytucyjnych rządów terroru i gwałtu.

W osiągnięciu tego celu pomógł Hitlerowi walnie prezydent Hindenburg wydając na wniosek rządu, w oparciu o art. 48., znane rozporządzenia prawotwórcze o stanie wyjątkowym. I tak 4 II 1933 r. ukazało się rozporządzenie „dla ochrony narodu niemieckiego”, upoważniające organa administracyjne do zakazywania zgromadzeń i konfiskowania pism, które zagrażałyby porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu⁸. Na tej podstawie minister spraw wewnętrznych Rzeszy wydał np. rozporządzenie zakazujące demonstracji komunistycznych w Saksonii⁹, a ówczesny komisaryczny minister spraw wewnętrznych Prus, Göring, zabronił podobnych manifestacji w Prusach oraz udzielił oddziałom SA, SS i *Stahlhelmowi* uprawnień policji pomocniczej¹⁰. Wreszcie w związku z pożarem *Reichstagu*, spowodowanym i wykorzystanym przez Hitlera dla celów politycznych, ukazały się ważne rozporządzenia prezydenckie z 28 II 1933 r. (tzw. *Reichstagsbrandverordnungen*), na mocy których zostały zawieszane zasadnicze prawa wolnościowe określone w konstytucji oraz zastrzone sankcje karne (do kary śmierci włącznie) dla wielu przestępstw politycznych¹¹. Pod pozorem zagrożenia wewnętrznego

⁷ Artykuł 48 konstytucji weimarskiej przyznawał również rządowi krajowym szczególne uprawnienia na wypadek znacznego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego. O tym, jak dalece nadużywano wówczas przepisów o stanie wyjątkowym, może świadczyć groteskowe skądinąd rozporządzenie w stanie wyższej konieczności komisarza Rzeszy w Prusach, które normowało szczegółowo krój męskich i damskich kostiumów kąpielowych. Informuje o tym M. Freund, *Die Not mit dem Notstandsgesetz*. „FAZ” nr 147 z 30 VI 1959.

⁸ *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des deutschen Volkes vom 4. II. 1933* („RGBI” Teil I, s. 35).

⁹ *Verordnung des Reichsministers des Innern über das Verbot kommunistischer Demonstrationen im Freistaat Sachsen. Vom 21. II. 1933* („RGBI” I s. 78).

¹⁰ A. Buckreis, *Politik des 20. Jahrhunderts. Weltgeschichte 1901—1936*. Panorama-Verlag, Nürnberg, ss. 579—580.

¹¹ *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat. Vom 28 II 1933* („RGBI” I, s. 83) oraz *Verordnung des Reichspräsidenten gegen Verrat am deutschen Volke und hochverräterische Umtriebe. Vom 28. II. 1933* („RGBI” I, s. 85). Uzupełnieniem ich były trzy dalsze rozporządzenia: *Verordnung des Reichs-*

rozpętano równocześnie kampanię terrorystyczną przeciwko ugrupowaniom demokratycznym i lewicowym. A przecież w latach 1932—1933 — jak wspomina w swych pamiętnikach Hermann Rauschning — nic nie było tak odległe od Rzeszy Niemieckiej, jak rewolucja komunistów lub jakichkolwiek innych żywiołów lewicy. Przeciwwstawiałaby się jej bowiem natychmiast konserwatywno-nacjonalistyczna *Reichswehra*, pod której patronatem tylko siły i ugrupowania prawicowe mogły urządzić pucze i przewroty¹². Warto dodać, że jeszcze w latach 1944/45 sądzono uczestników spisku przeciwko Hitlerowi na podstawie tych przepisów¹³.

Wybrany 5 III 1933 r. nowy Parlament Rzeszy, w którym sami hitlerowcy byli wprawdzie nadal w mniejszości, ale wraz ze sprzymierzonym z nimi Czarno-Biało-Czerwonym Frontem (niemiecko-narodowi, organizacja „Heim Stalowy” i inne) dysponowali bezwzględną większością 341 (288+53) na 647 mandatów, nie chciał zaprotestować przeciwko bezprawnemu wykluczeniu posłów komunistycznych, ani też nie podjął uchwały o uchyleniu stanu wyjątkowego. Wręcz przeciwnie — ulegając żądaniom Hitlera uchwalili w dniu 24 III 1933 r., głosami wszystkich klubów z wyjątkiem socjaldemokratów, osławioną ustawę w celu usunięcia zagrożenia narodu i Rzeszy (tzw. ustawę o pełnomocnictwach), w której przekazał rządowi swe uprawnienia ustawodawcze, nie wyłączając prawa zmiany konstytucji¹⁴. Oznaczało to w praktyce koniec parlamentaryzmu i demokracji w Niemczech i było wymownym przykładem, w jaki sposób rząd przy pomocy przepisów o stanie wyjątkowym może obalić nawet konstytucję.

präs. zur Beschleunigung des Verfahrens in Hochverrats- und Landesverratsachen, vom 18 III 1933 („RGBl” I, s. 131), które dotyczyło skrócenia postępowania karnego w sprawach o zdradę stanu; *Verordn. d. Reichspräs. zur Abwehr heimtückischer Angriffe gegen die Regierung der nationalen Erhebung, v. 21 III 1933* („RGBl” I, s. 135) przeciwko zamachom na rząd hitlerowski; *Verordn. der Reichsregierung über die Bildung von Sondergerichten, v. 21 III 1933 r.* („RGBl” I, s. 136) o utworzeniu sądów specjalnych.

¹² H. Rauschning, *Rewolucja nihilizmu. Kulisy i rzeczywistość Trzeciej Rzeszy*. Tow. Wyd. „Rój”, Warszawa 1939, s. 26. Podobny pogląd reprezentuje współczesny historyk zachodnioniemiecki dr H. Buchheim, według którego hitlerowcy zastosowali tryb przeciwny w stosunku do normalnie przyjętego: ogłosili stan wyjątkowy (stan wyższej konieczności), mimo że konieczność taka w ogóle nie zaistniała, chcąc pod tym pretekstem osiągnąć swe totalistyczne cele („Der Tagesspiegel” nr 5719 z 5 VII 1964).

¹³ K. D. Bracher, *Stufen totalitärer Gleichschaltung: Die Befestigung der nationalsozialistischen Herrschaft 1933/34*. „Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte” 4. Jahrg., 1956, s. 36.

¹⁴ *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. Vom 24 III 1933* („RGBl” I, s. 153). Rząd mógł na jej podstawie zmieniać konstytucję z wyjątkiem instytucji Parlamentu i Rady Rzeszy oraz urzędu prezydenta Rzeszy. Już jednak w dniu 30 I 1934 *Reichstag* w ustawie o nowym ustroju Rzeszy (*Gesetz über den Neuaufbau des Reichs* — „RGBl” I, s. 75) przyznał rządowi nieograniczone prawo stanowienia nowych norm konstytucyjnych (art. 4).

Poświęciliśmy nieco miejsca dziejom upadku Republiki Weimarskiej, ponieważ wywarły one poważny wpływ na poglądy polityczno-prawne społeczeństwa niemieckiego po II wojnie światowej. Socjaldemokrata i poseł do Parlamentu Federalnego dr Walter Menzel pisał np. na łamach „Neue Rheinzeitung” z 19 I 1960 r., że naród niemiecki, a zarazem z nim i pozostały świat ponosi do dnia dzisiejszego skutki ustawy o pełnomocnictwach z 1933 r. W komentarzu redakcyjnym podkreślono zarazem, że pojęcie „stan wyjątkowy” wywołuje w Niemczech gorzkie wspomnienia, ponieważ „za pomocą tej formuły statek weimarski wpłynął do hitlerowskiego portu”.

Takich nastrojów i obaw nie mogli lekceważyć twórcy powojennej konstytucji zachodniemieckiej¹⁵. Komisja rzeczoznawców w Herrenchiemsee włączyła wprawdzie do opracowanego przez siebie wstępnego projektu Ustawy Zasadniczej NRF obszerny artykuł 111. Przewidywał on, że w razie szczególnego zagrożenia państwa, jego ustroju lub porządku publicznego rząd — gdyby powstały przeszkody w pracy parlamentu — może wydawać za zgodą Rady Związkowej (*Bundesratu*) rozporządzenia prawotwórcze i przy ich pomocy zawieszając okresowo prawa zasadnicze. Parlament NRF ma jednak prawo w każdej chwili uchylić takie rozporządzenie¹⁶. Działająca w roli konstytuancy Rada Parlamentarna skreśliła wszakże w maju 1949 r., tj. krótko przed zakończeniem swych prac, ten przepis większością głosów i bez oficjalnego podania przyczyn takiej decyzji¹⁷. Zwolennicy przepisów o stanie wyjątkowym starali się później tłumaczyć krok ten interwencją zachodnich mocarstw okupacyjnych. Faktycznie jednak zachodni gubernatorzy wojskowi w Niemczech zajęli tylko raz stanowisko w tej sprawie, domagając się w memorandum z 22 XI 1948 r., by ewentualne uprawnienia wyjątkowe władzy wykonawczej (rządu) podlegały następcej kontroli parlamentarnej lub sądowej. Artykuł 111 — jak widzieliśmy — czynił temu zadość. Skreślenie tego przepisu było w istocie wyrazem wewnętrznych obaw większości członków Rady Parlamentarnej. Niewątpliwie przypominał on za bardzo artykuł 48. konstytucji z 1919 r.¹⁸ Co więcej, w odróżnieniu od konstytucji weimarskiej, która pra-

¹⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23. Mai 1949.* „Bundesgesetzblatt” („BGBl”) 1949, s. 1. Genezę ustroju NRF i jego zasady omawia K. M. Pospieszalski w zbiorowej *Monografii Niemiec Współczesnych* (pod red. G. Labudy), tom II: *Niemiecka Republika Federalna* (pod red. K. M. Pospieszalskiego i J. Ziólkowskiego). Instytut Zachodni, Poznań 1965, ss. 452 i nast.

¹⁶ „Vorwärts” nr 32 z 15 I 1960 (*Der Parlamentarische Rat wollte keinen Notstand. Die Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes widerlegt die These der Bundesregierung*). Por. także A. Rapp, *Der gusseiserne Panzer*. „FAZ” nr 17 z 21 I 1960 r.

¹⁷ Z wypowiedzi min. Schrödera w „Die Welt” nr 117 z 23 V 1959.

¹⁸ „Vorwärts”, jw. Ze zrozumiałych względów postanowień o stanie wyjątkowym nie zawiera konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej uchwalona w 1949 r. Dopiero w 1961 r. w związku z rozwojem stosunków międzynarodowych i rosnącym zagrożeniem ze strony odbudowanego militarizmu oraz rewizjonizmu

wie wszystkie prawa zasadnicze poddawała ograniczeniom ustaw zwykłych, Ustawa Zasadnicza NRF możliwość taką poważnie zmniejszyła, a w niektórych wypadkach nawet w ogóle wykluczyła. Stwierdza ona też generalnie, że prawa te są w swej istocie nienaruszalne (art. 19 ust. 2) i wiążą również bezpośrednio ustawodawcę (art. 1 ust. 3), który nie może ich zmienić lub uchylić nawet w drodze rewizji konstytucji (art. 79 ust. 3). Z analogicznej ochrony korzysta zasada podziału władz i współdziałania krajów w ustawodawstwie federalnym (art. 79 ust. 3 w połączeniu z art. 20 ust. 2)¹⁹.

Być może stawiano sobie już wówczas pytanie, jakie jeszcze wiele lat później nurtowało jednego z publicystów zachodnioniemieckich, czy naród, który wykazywał i wykazuje nadal tak słabe przywiązanie (*mangelhafte innere Beziehung*) do demokratycznych form współżycia społecznego (*demokratische Lebensform*), może sobie pozwolić na normy prawne, umożliwiające — choćby tylko teoretycznie — obalenie demokracji²⁰.

Nie można oczywiście powiedzieć, że konstytucja NRF nie wyposażała rządu federalnego w żadne środki, konieczne dla zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz podstaw ustrojowych państwa. I tak w myśl art. 91. rząd federalny może w razie zagrożenia republiki lub jej demokratycznego porządku (ustroju) podporządkować sobie siły policyjne każdego kraju (*Land*), czyli praktycznie policję na całym obszarze państwa. Nie jest to uprawnienie błahe, jeśli weźmiemy pod uwagę, że policja w NRF liczy 100 000 osób, pomijając straż graniczną (*Bundesgrenzschutz*)²¹. Decyzja taka nie podlega przy tym bezpośrednio kontroli *Bundestagu*. Jej uchylenia może się wprawdzie domagać *Bundesrat*, nie jest to jednak organ przedstawicielski narodu, składa się bowiem z członków poszczególnych rządów krajowych²². Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 37, który zezwala rządowi federalnemu na zastosowanie środków przymusu (*Bundeszwang*) w stosunku do kraju, który nie wykonuje obowiązków wynikających z konstytucji NRF lub ustaw federalnych. Rząd federalny może w takim wypadku wydawać

zachodnioniemieckiego przyznano Radzie Państwa NRD prawo podejmowania uchwały o stanie obrony (*Verteidigungszustand*), w ramach którego może ona dokonywać zmian w zakresie praw zasadniczych. Może to mieć w zasadzie miejsce tylko w razie agresji z zewnątrz (wojny). Por. L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. Instytut Zachodni, Poznań 1964, ss. 146 i in.

¹⁹ Por. E. Bucher, *Rechtsstaatlichkeit und Demokratie*. „Das Parlament” nr 21 z 26 V 1965 r. — Beilage, a także H. v. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin—Frankfurt 1955—1957, ss. 121, 139, 159, 559, 564 i in.

²⁰ Por. R. Thilenius, *Die Not mit dem Notstand*, „Süddeutsche Zeitung” nr 16 z 19 I 1960.

²¹ C. Ahlers, *Der neue Artikel 48*. „Frankfurter Rundschau” nr 15 z 19 I 1960.

²² Sposób wyboru, skład i kompetencje najwyższych organów państwowych NRF por. — K. M. Pospieszalski, *op. cit.*

polecenia wszystkim krajom i ich organom administracyjnym (*Weisungsrecht*).

Artykuł 9 przyznaje obywatelom NRF prawo zakładania związków i stowarzyszeń, zabrania jednak tworzenia organizacji, których działalność byłaby sprzeczna z prawem karnym, z zasadami ustroju lub z ideą porozumienia między narodami. Są to ograniczenia szersze od tych, jakie przewidywała w art. 124 konstytucja weimarska, która wymagała jedynie, by cele organizacji i stowarzyszeń nie sprzeciwiały się prawu karnemu. Wiąże się z tym ściśle przepis art. 21 ust. 2 zachodnioniemieckiej Ustawy Zasadniczej, w myśl którego partie polityczne, zagrażające republice lub dążące do zmiany (obalenia) jej ustroju, są sprzeczne z konstytucją i podlegają delegalizacji. Artykuł 18. przewiduje z kolei, że traci prawa zasadnicze (wolnościowe) ten, kto nadużywa ich do walki z ustrojem. W obu wypadkach decyduje Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*), a więc organ pozaparlamentarny. Przepisy te miały w intencji ich twórców zapobiegać powstaniu wewnętrznych sytuacji wyjątkowych²³. Ich ostrze skierowane jest przy tym — podobnie jak ongiś artykuł 48. konstytucji weimarskiej — głównie przeciwko siłom lewicy. Na ich podstawie została w 1956 r. zdelegalizowana Komunistyczna Partia Niemiec (*KPD*)²⁴.

W związku z remilitaryzacją NRF wprowadzono do Ustawy Zasadniczej w tymże 1956 r. artykuł 59a, w myśl którego w razie zagrożenia z zewnątrz Parlament Federalny ogłasza tzw. stan (wariant) obrony (*Verteidigungsfall*), a jeśli parlament w zaistniałych okolicznościach nie może się zebrać, decyzję taką podejmuje prezydent federalny za zgodą (a ściślej — na wniosek) kanclerza po zasięgnięciu opinii przewodniczących obu izb (tj. *Bundestagu* i *Bundesratu*). Z tą chwilą kanclerz federalny przejmuje dowództwo sił zbrojnych (art. 65a ust. 2) i następują inne skutki, przewidziane w ustawach zwykłych.

Prezydent federalny posiada poza tym inne jeszcze uprawnienia specjalne. Może on mianowicie na wniosek rządu i za zgodą *Bundesratu* ogłosić tzw. stan wyjątkowy w zakresie ustawodawstwa (*Gesetzgebungsnotstand*) dla przeforsowania ustawy, której uchwalenia odmówił Parlament Federalny. Stan taki może trwać do sześciu miesięcy i wtedy mogą stać się prawem wszystkie rządowe projekty ustaw nieprzyjęte przez *Bundestag*, jeżeli uzyskały zgodę *Bundesratu*. Nie można w tym trybie zmienić lub uchylić Ustawy Zasadniczej (art. 81)²⁵. Przepis ten wzmacnia poważnie pozycję władzy wykonawczej i — jeśli wziąć pod uwagę wspomnianą wyżej możliwość de-

²³ T. Ellwein, *op. cit.*, s. 251.

²⁴ Cztery lata wcześniej, w październiku 1952 r., zdelegalizowana została neo-hitlerowska Socjalistyczna Partia Rzeszy (*Sozialistische Reichspartei*). Nie posiadała ona wszakże większego znaczenia i w porównaniu z *KPD* była tylko efemerydą w życiu politycznym NRF. Już to samo nie pozwala stawiać na jednej płaszczyźnie obu zdelegalizowanych partii. Próby tego rodzaju podejmowane w piśmiennictwie zachodnioniemieckim mają przesłonić klasowe podłoże delegalizacji *KPD*.

²⁵ Szczegóły — p. K. M. Pospieszalski, *op. cit.*, s. 466 oraz Th. Ellwein, *op. cit.*, ss. 169/170.

legalizacji niewygodnych dla rządu partii politycznych — wyklucza praktycznie poważniejsze kryzysy rządowe i ustrojowe w NRF²⁶.

Przepisy o stanie wyjątkowym zawierają również konstytucje krajowe, które pochodzą w większości z okresu przed powstaniem NRF²⁷. Kraje (*Länder*) były w latach 1945—1949 jedynymi podmiotami konstytucjonalizmu niemieckiego, chociaż nie posiadały suwerenności lub posiadały ją w ograniczonym tylko stopniu.

Kraje te można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej należy Bawaria, Nadrenia-Palatynat i Hesja, których konstytucje zawierają osobne artykuły o stanie wyjątkowym. I tak konstytucja bawarska z 2 XII 1946 r.²⁸ zezwala rządowi krajowemu na ograniczanie lub zawieszanie na okres jednego tygodnia szeregu praw zasadniczych (wolnościowych) w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Decyzje takie muszą być przedstawione niezwłocznie parlamentowi krajowemu (*Landtag*), który bądź zatwierdza je na okres jednego miesiąca, bądź też może żądać ich uchylenia. Uchwała parlamentu wymaga bezwzględnej zwykłej większości ustawowej liczby posłów. Ponadto decyzje takie są zaskarżalne przed krajowym trybunałem konstytucyjnym (art. 48). Parlament może również ograniczyć prawa zasadnicze w drodze ustawy, jeżeli wymaga tego dobro społeczeństwa, jego bezpieczeństwo, ochrona moralności lub zdrowia (art. 98). Konstytucja Nadrenii-Palatynatu z 18 V 1947 r.²⁹ przyznaje rządowi krajowemu w stanie wyższej konieczności państwowej, tj. w razie poważnego naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zagrożenia podstaw ustrojowych kraju (*Staatsnotstand*), prawo ograniczania lub zawieszania w drodze rozporządzeń z mocą ustawy (*Verordnungen mit Gesetzeskraft*) praw zasadniczych na okres jednego tygodnia (art. 112). Ponadto rząd może wydawać takie rozporządzenia (*Notverordnungen*) w razie wyższej konieczności wywołanej klęskami żywiołowymi lub innymi przyczynami zewnętrznymi (art. 111). Rozporządzenia muszą być przedłożone niezwłocznie parlamentowi krajowemu (*Landtag*), który może je uchylić. W okresach między sesjami i kadencjami uprawnienie to przechodzi na stałą komisję parlamentu, reprezentującą jego interesy. Podobnie też konstytucja Hesji z 1 XII 1946 r.³⁰ odróżnia prawo rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w razie wyższej konieczności wywołanej nagłymi zdarzeniami zewnętrznymi lub katastrofami (*Notverordnungsrecht*, art. 110) od stanu wyjątkowego *sensu stricto* (*Staatsnotstand*), w którym mogą ulec ograniczeniu

²⁶ Podobne stanowisko zajmuje C. Ahlers, *op. cit.*

²⁷ Teksty konstytucji krajowych — patrz zbiór pt. *Deutsche Verfassungen. Grundgesetz und deutsche Landesverfassungen in der Fassung der Änderungen und Nachträge. Textausgabe. Zusammengestellt von Dr R. W. Füsslein, dritte ergänzte Auflage. Berlin 1960.* Tamże tekst konstytucji (Ustawy Zasadniczej) NRF oraz konstytucji weimarskiej z 1919 r.

²⁸ *Verfassung des Freistaates Bayern, vom 2 XII 1946, jw., s. 123.*

²⁹ *Verfassung für Rheinland-Pfalz, vom 18 V 1947, tamże, s. 285.*

³⁰ *Verfassung des Landes Hessen, vom 1 XII 1946, tamże, s. 222.*

prawa zasadnicze (art. 125). Rozporządzenia z wyższej konieczności, przewidziane w art. 110, nie mogą być sprzeczne z konstytucją i podlegają następnie zatwierdzeniu przez parlament krajowy lub jego stałą komisję międzyseesyjną (międzykadencyjną). Natomiast postanowienie o stanie wyjątkowym według art. 125 może w Hesji w odróżnieniu od Bawarii i Nadrenii-Palatynatu podjąć wyłącznie sam parlament i to kwalifikowaną większością ustawowej liczby posłów.

Drugą grupę stanowią kraje, których konstytucje nie zawierają wyraźnych postanowień o stanie wyjątkowym *sensu stricto*, ale zezwalają rządowi krajowemu na wydawanie rozporządzeń (*Verordnungen*) względnie zarządzeń (*Anordnungen*) z mocą ustawy w celu utrzymania porządku i bezpieczeństwa lub usunięcia stanu zagrożenia (*Notstand*). Rząd ma prawo korzystać z tych uprawnień tylko wtedy, gdy parlament krajowy nie może się zebrać. Wymagana jest jednak uprzednia zgoda stałej komisji reprezentującej interesy parlamentu, a gdy i ona nie może obradować, zgodę musi wyrazić prezydent (przewodniczący) *Landtagu*. Nie zmienia to uprawnień parlamentu w zakresie kontroli następczej. Do tej grupy należą konstytucje Badenii-Wirtembergii³¹, Dolnej Saksonii³², Północnej Nadrenii-Westfalii³³ i Bremy³⁴. W konstytucji Badenii-Wirtembergii użyto co prawda również określenia *Staatsnotstand* (art. 62), jednakże — podobnie jak i w pozostałych konstytucjach tej grupy — nie mówi się tu *expressis verbis* o możliwości ograniczenia lub zawieszenia przez rząd praw zasadniczych. Przeciwnie — każda z nich zawiera zastrzeżenie, że akty normatywne rządu nie mogą być z nią sprzeczne. Konstytucja Bremy nie wyodrębnia przy tym przepisów o uprawnieniach prawotwórczych rządu (Senatu) w osobnym artykule, lecz wymienia je jako wyjątek od zasady wyłącznej kompetencji ustawodawczej parlamentu (art. 101 ust. 2).

Do ostatniej, trzeciej grupy trzeba wreszcie zaliczyć kraje, w których nie ma w ogóle przepisów konstytucyjnych o stanie wyjątkowym lub o prawie rządu do wydawania rozporządzeń z wyższej konieczności. Są to: Hamburg, Szlezwik-Holsztyn i Saara³⁵.

Ten krótki przegląd wykazuje, że tragiczne losy Republiki Weimarskiej wycisnęły także na konstytucjach krajowych swe piętno, skoro tylko dwie z nich, tj. Bawarii i Nadrenii-Palatynatu, przyznały rządowi krajowemu wy-

³¹ *Verfassung des Landes Baden-Württemberg, vom 11 XI 1953, jw., s. 103.*

³² *Vorläufige Niedersächsische Verfassung, vom 13 IV 1951, tamże, s. 251 (art. 35).*

³³ *Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, vom 28 VI 1950, tamże, s. 266 (art. 60).*

³⁴ *Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, vom 21 X 1947, tamże, s. 174.*

³⁵ *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, vom 6 VI 1952, jw., s. 205; Landessatzung für Schleswig-Holstein, vom 13 XII 1949, jw., s. 336; Verfassung des Saarlandes, vom 15 XII 1947, jw., s. 314.*

rażne prawo wprowadzania stanu wyjątkowego i zawieszania praw zasadniczych obywateli.

Na podstawie powyższego przeglądu trzeba uznać, że Ustawa Zasadnicza i konstytucje poszczególnych krajów NRF dają władzom w zupełnie dostatecznej mierze specjalne kompetencje, aby mogły one sprostać wyjątkowym sytuacjom. Mimo to niebawem po uchwaleniu Ustawy Zasadniczej zaczęły pojawiać się w Niemczech zachodnie tendencje zmierzające do istotnego powiększenia takich właśnie uprawnień. Można pod tym względem wyróżnić 3 zasadnicze okresy. Okres pierwszy — niejako przygotowawczy dotychczas to lata 1949—1957. Okresy drugi (1957—1961) i trzeci (1961—1965) odpowiadają trzeciej i czwartej kadencji Parlamentu Federalnego i wiążą się z dwoma kolejnymi projektami ustawodawczymi, jakie zostały przedłożone przez rząd parlamentowi NRF. Temu układowi chronologicznemu podporządkujemy też nasze dalsze rozważania.

Jakkolwiek konkretny rządowy projekt ustawy o stanie wyjątkowym pojawił się dopiero na początku III kadencji *Bundestagu*, to jednak już w 1951 r. ówczesny minister spraw wewnętrznych NRF, Robert Lehr, wystąpił oficjalnie z żądaniem przyznania rządowi daleko idących uprawnień w zakresie stanu wyjątkowego na wzór artykułu 48 konstytucji weimarskiej³⁶. W ramach nowelizacji kodeksu karnego zostały w 1953 r. przywrócone dawne przepisy kodeksowe o ochronie państwa, które pozostawały w zawieszeniu od chwili upadku III Rzeszy³⁷. Na tej podstawie wytoczono później w NRF wiele spraw sądowych o przestępstwa polityczne. Najgłośniejszą z nich była znana sprawa tygodnika hamburskiego „Der Spiegel”. Najbardziej rozbudowanym personalnie zachodnioniemieckim ministerstwem jest właśnie Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W ten sposób tworzył się odpowiedni klimat dla procesu stopniowego podważania elementarnych zdobyczy demokratycznych społeczeństwa zachodnioniemieckiego.

Argumentem formalnym na rzecz ustawodawstwa wyjątkowego stały się umowy bońskie z 1952 r. i paryskie z 1954 r., a szczególnie układ w sprawie stosunków między NRF a trzema mocarstwami (tzw. układ ogólny lub układ niemiecki)³⁸, w myśl którego zachodnie mocarstwa okupacyjne zachowały dotychczasowe prawa związane z zapewnieniem ochrony i bezpieczeństwa swym siłom zbrojnym stacjonującym w NRF. Uprawnienia te mają wygasnąć dopiero wtedy, gdy władze niemieckie będą w stanie podjąć w oparciu

³⁶ C. Ahlers, *op. cit.*

³⁷ Są to np. §§ 80, 88, 99, 105, 109, 123 i in. kodeksu karnego (*Strafgesetzbuch*).

³⁸ *Der Deutschlandvertrag vom 26 V 1952 r. nach den Änderungen vom 23 X 1954 (Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten — Vereinigte Staaten von Amerika, Grossbritannien und Frankreich)*. Tekst w: Th. Ellwein, *op. cit.*, s. 600. Układ ten wszedł w życie 5 V 1955.

o własne ustawy skuteczne kroki dla ochrony sojuszniczych sił zbrojnych oraz dla odparcia poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5 ust. 2). Do tego czasu decyzje w sprawie poczynań wyjątkowych spoczywają w ręku dowódców wojsk alianckich w NRF, zgodnie jednak z cytowanym przepisem układu ogólnego muszą oni — jeśli tylko sytuacja militarna na to pozwoli — działać w porozumieniu z rządem w Bonn i za jego zgodą. Rząd NRF posiada zatem w tych sprawach głos współdecydujący, a nie tylko doradczy. Niemniej rzecznicy własnego niemieckiego ustawodawstwa wyjątkowego głoszą, że uprawnienia sojusznicze ograniczają poważnie, a nawet czynią iluzoryczną suwerenność Niemieckiej Republiki Federalnej³⁹. „Nie jesteśmy już wolni” („Wir sind ja nicht mehr frei!”) pisał Michael Freund we „Frankfurter Allgemeine Zeitung”⁴⁰, chociaż na łamach tej samej gazety wyrażono już wcześniej obawę, że nawet najdalej idące niemieckie ustawodawstwo wyjątkowe nie pozbawi mocarstw zachodnich prawa podejmowania własnych decyzji i kroków, jeżeliby wymagało tego bezpieczeństwo ich wojsk⁴¹.

Sprawa ustawodawstwa wyjątkowego wiązała się ściśle z remilitaryzacją NRF i przybrała bardziej konkretne formy po wyborach do *Bundestagu* III kadencji. Dnia 30 X 1958 r. minister spraw wewnętrznych, Gerhard Schröder, ujawnił oficjalnie na zjeździe delegatów związku zawodowego policjantów w Stuttgarcie, że rząd przygotował i przedłoży wkrótce projekt ustawy o stanie wyjątkowym, ponieważ dysponuje zbyt małymi siłami policyjnymi i posiada ograniczone konstytucyjne możliwości tępienia wrogów państwa (*Staatsfeinde*). Minister nie taił też, że chodzi tu głównie o zwalczanie działalności komunistycznej (*kommunistische Bestrebungen*). Jego zdaniem, niesłuszne było pozbawienie urzędów ochrony konstytucji (*Verfassungsschutzämter*) uprawnień wykonawczych. Nie wykluczył on nawet, że w miejsce niefortunnej — jak się wyraził — nazwy tych organów powróci pojęcie urzędów bezpieczeństwa państwowego (*Staatssicherheitsämter*), mimo że przypomina ono osławione organa hitlerowskie o podobnej nazwie⁴².

Wypowiedź ta zaniepokoiła poważnie opinię publiczną NRF⁴³. Aby osłabić nieco jej ostrze, Schröder usiłował później dowieść, że jego projekt nie prowadzi do zamachu na zasady konstytucyjne oraz że dalekie mu są imputowane przez opozycję zamiary przekształcenia NRF w państwo policyjne. Chodzi mu głównie o zastąpienie dotychczasowych sojuszniczych uprawnień

³⁹ Por. H. Schlegel, *Notlösungen*. „Stuttgarter Zeitung” z 2 VI 1964. Por. także „Der Tagesspiegel” nr 5093 z 13 VI 1962.

⁴⁰ M. Freund, *op. cit.*

⁴¹ A. Rapp, *Notstand im Widerstreit*. „FAZ” nr 284 z 8 XII 1958.

⁴² Por. notatkę w „Die Welt” nr 254 z 31 X 1958 pt. *Schröder: Wir brauchen ein Notstandsrecht*.

⁴³ „Die Welt” nr 5 z 7 I 1959 r. (notatka pt. *Einspruch gegen das Notstandsgesetz*).

wyjątkowych⁴⁴. Tej ostatniej tezie przeczy choćby wspomniany wyżej fakt, że oficjalne czynniki rządowe NRF lansowały projekt ustawy wyjątkowej jeszcze przed zawarciem układów z mocarstwami zachodnimi.

Pełny tekst rządowego projektu noweli konstytucji został ogłoszony dopiero w styczniu 1960 r. Przewidywał on wprowadzenie do Ustawy Zasadniczej nowego rozdziału Xa o stanie wyjątkowym (*Ausnahmezustand*), obejmującego jeden dodatkowy artykuł — 115a⁴⁵. Założenia projektu były następujące: w razie zagrożenia trwałości lub demokratycznego porządku (ustroju) federacji względnie któregokolwiek kraju wchodzącego w jej skład, *Bundestag* może podjąć zwykłą większością głosów uchwałę o stanie wyjątkowym, jeżeli środki przewidziane w art. 91. konstytucji okażą się niewystarczające. W wypadkach nie cierpiących zwłoki decyzję może podjąć również prezydent federalny na wniosek kanclerza, po wysłuchaniu prezydentów obu izb ustawodawczych. Prezydent federalny ogłasza uchwałę parlamentu albo swoją decyzję w sposób, jaki uzna za stosowny. Z chwilą wprowadzenia stanu wyjątkowego rząd federalny ma prawo wydawać rozporządzenia zastępujące ustawę (*gesetzvertretende Verordnungen*) i regulować nimi także sprawy nie należące normalnie do kompetencji ustawodawczej federacji, tzn. wkraczać w sferę działania poszczególnych krajów. W szczególności może on na tej drodze ograniczać lub zawieszać zagwarantowane w konstytucji prawa zasadnicze, a mianowicie swobodę wyrażania przekonań, wolność prasy, zgromadzeń i zakładania stowarzyszeń oraz swobodę przenoszenia się, wyboru zawodu i miejsca pracy (art. 5, 7, 8, 9, 11 i 12), jak również przepisy konstytucyjne dotyczące wywłaszczeń (art. 14) i uzależniające aresztowanie obywatela od decyzji sędziowskiej (art. 104). Nadto w tym samym trybie rząd może otrzymywać z pominięciem przepisów art. 106 i 107 potrzebne mu środki finansowe oraz wprowadzać do akcji federalne i krajowe siły policyjne, a nawet siły zbrojne. To ostatnie uprawnienie koliduje wyraźnie z przepisem art. 143. Ustawy Zasadniczej, w myśl którego użycie *Bundeswehry* w wypadku wewnętrznego stanu wyższej konieczności może nastąpić jedynie w drodze ustawy uchwalonej kwalifikowaną większością 2/3 głosów. W projekcie przewidziano w związku z tym po prostu skreślenie tego artykułu. Projekt jest wszakże sprzeczny także z innymi postanowieniami konstytucji NRF, która przecież — jak już wyżej zaznaczono — wyklucza w gruncie rzeczy wszelkie zmiany, godzące w istotę praw zasadniczych lub w zasadę podziału władz i współudziału krajów w ustawodawstwie federacji. Przyznając rządowi bardzo szerokie uprawnienia wyjątkowe szedł on w istocie nawet dalej aniżeli artykuł 48 konstytucji weimarskiej⁴⁶. *Bundestag* za-

⁴⁴ „FAZ” nr 263 z 12 XI 1958.

⁴⁵ Tekst projektu w „Die Welt” nr 15 z 19 I 1960, ss. 1 i 2 oraz „Süddeutsche Zeitung” nr 16 z 19 I 1960.

⁴⁶ Takiego zdania był też m. in. prof. Uniwersytetu w Marburgu Abendroth (por. „Süddeutsche Zeitung” nr 39 z 15 II 1961).

chował formalnie prawo nadzoru nad działalnością egzekutywy (rządu) oraz mógł w każdej chwili uchylić stan wyjątkowy i wszystkie środki przedsięwzięte na jego podstawie (art. 115a ust. 7). Smutne doświadczenia z lat trzydziestych dowiodły, jak bardzo iluzoryczne mogą być takie zastrzeżenia w praktyce.

Projekt Schrödera stał się też od razu przedmiotem szerokiej krytyki prowadzonej zresztą z różnych pozycji i punktów widzenia. Najsilniej atakowała go lewica demokratyczna. Obok Komunistycznej Partii Niemiec, która w warunkach delegalizacji nie mogła prowadzić otwartej kampanii, w obronie poważnie zagrożonego interesu mas ludowych wystąpiły przede wszystkim związki zawodowe. I tak np. zarząd związku zawodowego metalowców (*Industriegewerkschaft Metall*) określił ustawę jako niebezpieczne narzędzie w rękach władzy wykonawczej, pozwalające jej według swobodnego uznania (*nach Belieben*) zawieszając prawa zasadnicze łącznie z prawem do strajku i godzić bezpośrednio w działalność związkową⁴⁷. Nawet wspomniany związek zawodowy policjantów ustosunkował się negatywnie do projektu, ponieważ nie rozgraniczał on wyraźnie roli policji i wojska w stanie wyjątkowym, a w szczególności nakładał na policję zadania o charakterze militarnym, sprzeczne z jej właściwą rolą, z drugiej zaś strony nie wykluczał użycia wojska do tłumienia rozruchów wewnętrznych, co jest z kolei wyłączną domeną policji. Przypominał pod tym względem wzory państw faszystowskich⁴⁸.

Inne stanowisko zajęła Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (*SPD*). Uznała ona w zasadzie konieczność (*prinzipielle Notwendigkeit*) uchwalenia przepisów o stanie wyjątkowym, wysuwała natomiast zarzut formalny, że rząd nie omawiał wstępnie założeń projektu z opozycją⁴⁹. Pod względem merytorycznym socjaldemokraci sprzeciwiali się, aby zwykła większość w parlamencie NRF miała decydować o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Wadą projektu w opinii *SPD* było też to, że nie rozróżniał on zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego, umożliwiał użycie wojska w akcjach wewnętrznych oraz nie zajmował jasnego stanowiska w kwestii strajków i stwarzał w istocie możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego w odpowiedzi na strajk polityczny⁵⁰. Chodziło też o to, że partia rządząca (*CDU—CSU*) mogłaby wprowadzić stan wyjątkowy dla błażej nawet przyczyny i udaremnić dzięki korzystnemu dla siebie układowi sił w parlamencie wszelkie próby jego uchylecia⁵¹. *SPD*, oponując przeciwko projektowi Schrödera, pragnęła w gruncie rzeczy zabezpieczyć się, aby ustawa wyjątkowa nie została zwrócona przeciwko niej samej. Dał temu zresztą wyraz jeden z czołowych przywódców tej partii —

⁴⁷ „FAZ” nr 16 z 20 I 1960.

⁴⁸ „FAZ” nr 947 z 22 IV 1960 oraz „Süddeutsche Zeitung” nr 122 z 21/22 V 1960.

⁴⁹ Ahlers, *op. cit.*

⁵⁰ „Die Welt”, jw. — przypis 45.

⁵¹ „Die Tat” (Zürich) nr 268 z 30 IX 1960.

Herbert Wehner. Złożył on zarazem ofertę współdziałania socjaldemokratów przy opracowaniu nowego projektu ustawy o stanie wyjątkowym⁵².

To enigmatyczne i w istocie kompromisowe stanowisko SPD było wyrazem ogólnych przemian, jakie dokonywały się wewnątrz tej partii. Stanowiła ona początkowo wspólnie z Niemiecką Federacją Związków Zawodowych (DGB) poważną zaporę na drodze planów militarystycznych Adenauera, ale już na zjeździe w Godesbergu w 1959 r. uznała *Bundeswehrę* za instytucję nieodzowną dla obrony NRF, a w rok później w Hanowerze w sposób zawaolowany godziła się na wyposażenie jej w broń atomową. Wyrzekła się ona tradycji masowego ruchu rewolucyjnego i obrała zdecydowanie prawidłowy kierunek polityczny⁵³.

Nie znaczy to, by z jej szeregów nie padły głosy bardziej krytyczne. I tak np. wspomniany już dr Walter Menzel ostrzegł koła rządowe przed lekceważeniem nauk płynących z niedawnej przeszłości i przed próbą zwalczania trudności gospodarczych, napięć społecznych czy też różnic wewnętrzno-politycznych metodami policyjnymi. Jego zdaniem, ustawodawstwo NRF wystarcza całkowicie dla ochrony porządku demokratycznego w czasie pokoju⁵⁴.

Również liberalna Wolna Partia Demokratyczna (FDP) sprzeciwiała się początkowo projektowi Schrödera, dopatrując się w nim chęci opanowania całego aparatu państwowego przez chrześcijańskich demokratów (CDU), chociaż — podobnie jak i SPD — nie negowała samej potrzeby ustawy o stanie wyjątkowym⁵⁵.

Bardziej zróżnicowane stanowisko zajęły poszczególne kraje niemieckie. Negatywnie ustosunkowały się do projektu w zasadzie te kraje, w których rządzą socjaldemokraci (Hesja, Brema, Hamburg, Dolna Saksonia). Premier Hesji Zinn odrzucił go jako próbę zamachu na zasadę praworządności i federalizmu, a nawet na cały system ustrojowy NRF. Zastrzeżenia krajów „chadeckich” wyraził poniekąd ówczesny minister spraw wewnętrznych Północnej Nadrenii-Westfalii, Herman Dufhues. Domagał się on, by rządy krajowe współpracowały przy opracowaniu projektu oraz aby wykluczał on możliwość nadużycia ustawy dla celów wewnętrzno-politycznych lub ekonomiczno-społecznych (tj. do walki z uprawnieniami świata pracy i związków zawo-

⁵² „Der Tagesspiegel” nr 4608 z 9 XI 1960 (*Fünf Punkte Wehners zum Notstandsgesetz*). Także „FAZ” nr 260 z 6 XI 1960 i „FAZ”, jw. — przypis 47.

⁵³ Por. L. Janicki, *Przemiany w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec*. „Przeгляд Zachodni” nr 6/1960, s. 343.

⁵⁴ Dr Menzel, *Wir brauchen kein Notstandsrecht. Die bestehenden Vorschriften genügen zum Schutze des Staates bei inneren Schwierigkeiten*. „Vorwärts” nr 51 z 18 XII 1959, s. 3. Por. także „Neue Rheinzeitung” z 19 I 1960.

⁵⁵ Por. np. „Die Welt” nr 259 z 6 XI 1958 (notatka pt. *Die Opposition befürchtet Missbrauch der Notstandsgesetze. Anfrage der FDP an die Bundesregierung*).

dowych)⁵⁶. Premier bawarski dr Hans Ehard (CSU) zgłosił nawet tzw. konstruktywny kontrprojekt (*konstruktiver Änderungsorschlag*), w którym główny nacisk został położony na zabezpieczenie praw krajów oraz wpływu ich reprezentacji, tj. *Bundesratu* na decyzje o stanie wyjątkowym⁵⁷. Nie zapomniano — jak widać — że jednym z pierwszych istotnych posunięć w hitlerowskim państwie stanu wyjątkowego było pozbawienie krajów w drodze „ujednolicenia” (*Gleichschaltung*) wszelkiej samodzielności i podporządkowanie ich w pełni namiestnikom Rzeszy (*Reichsstatthalter*).

Uwagę *pro domo sua* zgłosił pod adresem projektu ustawy wiceprzewodniczący Federalnego Trybunału Konstytucyjnego — dr Rudolf Katz. Jego zdaniem, konieczna skądinąd ustawa o stanie wyjątkowym nie może suspendować uprawnień Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli norm prawnych, a więc także rozporządzeń z mocą ustawy wydanych w stanie wyższej konieczności. W przeciwnym razie nastąpiłby upadek „państwa prawa” (*Rechtsstaat*), jak zwykli określać NRF konstytucjonałiści zachodni Niemiec⁵⁸. Tego samego rodzaju zarzuty padały ze strony Niemieckiej Rady Prasowej (*Deutscher Presserat*), sprzeciwiającej się ograniczeniom swobody prasy w okresie stanu wyjątkowego, a szczególnie w razie zagrożenia wewnętrznego⁵⁹.

W kołach naukowych obok osób nastawionych krytycznie wobec projektu ustawy (np. prof. Abendroth z Marburga) znaleźli się też jego zwolennicy (np. prof. Eschenburg z Tybingi)⁶⁰.

Nie zabrakło oczywiście wielu innych głosów wypowiadających się mniej lub bardziej zdecydowanie za projektem rządowym. Najbardziej skrajne stanowisko zajęli przy tym pravicowo-nacjonalistyczni politycy *Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten* (*BHE*), którzy domagali się nawet natychmiastowego zastosowania środków wyjątkowych w celu zażegnania „infiltracji komunistycznej” przy równoczesnym rozszerzeniu uprawnień urzędów ochrony konstytucji⁶¹. Minister Schröder usiłował polemizować z tezami oponentów, zarzucając zarazem socjaldemokratom niejasną grę, obliczoną na zwłokę⁶². Ataki na *SPD* wynikały z tego, że do zmiany konstytucji NRF potrzeba kwalifikowanej większości $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby członków *Bundesratu* i takiej samej większości głosów *Bundesratu* (art. 79 ust. 2), co jest możliwe do osiągnięcia tylko przy poparciu socjaldemokratów.

⁵⁶ „Der Tagesspiegel” nr 4386 z 13 II 1960 oraz nr 4398 z 27 II 1960.

⁵⁷ „FAZ” nr 293 z 15 XII 1960.

⁵⁸ „Frankfurter Rundschau” nr 279 z 2 XII 1959, s. 2. Także „FAZ” nr 288 z 12 XII 1959.

⁵⁹ „Stuttgarter Zeitung” nr 294 z 21 XII 1960; „Der Tagesspiegel” 4603 z 29 X 1960. Niemiecka Rada Prasowa składa się *ad pari* z przedstawicieli wydawców i dziennikarzy. Jej zadaniem jest obrona interesów i roli prasy.

⁶⁰ „Süddeutsche Zeitung” nr 9 z 11 I 1961 oraz jw. — przypis 46.

⁶¹ „FAZ” nr 265 z 14 XI 1958 (notatka pt. *Stärkere Abwehr der Wühlarbeit gefordert*).

⁶² „Die Welt” nr 28 z 3 II 1960; „Stuttgarter Zeitung” nr 262 z 12 XI 1960.

Projekt Schrödera nie poparł jednak ani *Bundesrat*, ani *Bundestag*⁶³. *Bundesrat* po burzliwej debacie w lutym 1960 r. wniósł szereg istotnych poprawek⁶⁴. Debata parlamentarna odbyła się 28 IX 1960 r. Miał to być według wyrażenia Schrödera, „epokowy dzień w historii niemieckiego parlamentaryzmu i prawa konstytucyjnego”. W swym *exposé* Schröder nie tał klasowego charakteru ustawy, która może także obejmować próby przeciwstawienia robotników potentatom przemysłu. Projekt wrócił jednak do komisji parlamentarnych i nie ujrzał światła dziennego⁶⁵.

Sam Schröder przyznał się zresztą do porażki, którą osłodził sobie stwierdzeniem, że woli już uprawnienia sojuszników, wynikające z układu niemieckiego, aniżeli własne kadłubowe ustawy wyjątkowe nie dające rządowi dostatecznych uprawnień⁶⁶.

Rząd Adenauera podjął ponownie sprawę ustaw wyjątkowych po wyborach do *Bundestagu*, które odbyły się we wrześniu 1961 r. W nowym gabinecie jednak na stanowisku ministra spraw wewnętrznych NRF Schrödera zastąpił Hermann Höcherl (*CSU*). Przygotował on nowy projekt ustawy o stanie wyjątkowym, nawiązując i wyzyskując w pewnej mierze uwagi krytyczne, jakie padły pod adresem projektu jego poprzednika. W ten sposób został otwarty dalszy, choć nie ostatni rozdział interesującej nas tutaj sprawy.

Ogłoszenie nowego projektu poprzedziły rozmowy Höcherla z przedstawicielami koalicji rządowej *CDU/CSU* i *FDP* oraz opozycji, tj. partii socjaldemokratycznej i związków zawodowych⁶⁷. Ponadto rząd uważał za wskazane przedstawić projekt najpierw mocarstwom zachodnim. Chodziło o to, czy uznają one ustawę niemiecką za wystarczającą dla rezygnacji ze swych uprawnień wyjątkowych w NRF. Najważniejsze było przy tym stanowisko Amerykanów, którzy też — jak informowała szwajcarska „*Neue Zürcher Zeitung*” — nie zgłosili istotnych zastrzeżeń⁶⁸. Według zachodnio-niemieckich informacji prasowych, wywierali oni nawet nacisk na szybkie

⁶³ Zgodnie z art. 76, ust. 2 Ustawy Zasadniczej NRF rządowe projekty ustaw muszą być przed ich rozpatrzeniem przez Parlament Federalny przedłożone Radzie Związkowej, która zajmuje wobec nich stanowisko.

⁶⁴ „*Die Welt*” nr 49 z 27 II 1960; „*Frankfurter Rundschau*” nr 49 z tego samego dnia oraz „*Der Tagesspiegel*”, jw. — przypis 56.

⁶⁵ „*Frankfurter Rundschau*” nr 227 z 29 IX 1960; „*Die Welt*” nr 228 z tego samego dnia oraz „*Süddeutsche Zeitung*” nr 4/5 z 5/6 I 1961.

⁶⁶ „*Süddeutsche Zeitung*” nr 9 z 11 I 1961 (notatka pt. *Notstandsgesetz zu den Akten*).

⁶⁷ D. Sternberger, *Plötzliche Stille und böses Getuschel*. „*FAZ*” nr 296 z 19 XII 1960. Por. także „*Die Welt*” nr 248 z 22 X 1960 oraz „*FAZ*” nr. 286 z 7 XII tegoż roku.

⁶⁸ „*Neue Zürcher Zeitung*” nr 25 z 26 I 1963, także „*Süddeutsche Zeitung*” nr 186 z 4/5 VIII 1962.

przeforsowanie ustaw wyjątkowych, które uważali za logiczne ogniwo procesu remilitaryzacji NRF⁶⁹.

Wreszcie w dniu 31 X 1962 r. gabinet boński uchwalił na specjalnym posiedzeniu nowy projekt i podał go do publicznej wiadomości⁷⁰. Nosi on krótki tytuł *Ustawa o zmianie Ustawy Zasadniczej* i różni się poważnie od projektu Schrödera. Jest przede wszystkim obszerniejszy i szczegółowszy. W miejsce jednego rozdziału i artykułu przewiduje wprowadzenie do Ustawy Zasadniczej trzech rozdziałów (Xa, Xb i Xc), obejmujących łącznie 12 artykułów (115a—115m). Przedmiotem niniejszych rozważań nie mogą być wszystkie przepisy tego skomplikowanego skądinąd projektu. Musimy się z konieczności ograniczyć do przedstawienia głównych założeń.

Uwzględniając dotychczasowe głosy krytyczne projekt wprowadza aż trzy stany zagrożenia, które powodują lub mogą spowodować zastosowanie przepisów wyjątkowych, a mianowicie: 1) stan zagrożenia z zewnątrz (*Zustand der äusseren Gefahr*), 2) stan zagrożenia wewnętrznego (*Zustand der inneren Gefahr*), 3) stan katastrofy (*Katastrophenzustand*).

Istotne cele i założenia obu projektów pozostały jednak niezmienione.

Stan zagrożenia z zewnątrz może być ogłoszony w razie agresji zbrojnej na NRF lub nawet jeżeli pojawi się groźba takiej napaści (art. 115a, ust. 1). Przepis ten, przynajmniej w swej drugiej części został sformułowany nieprecyzyjnie i może być interpretowany bardzo szeroko.

Zagrożenie wewnętrzne natomiast może dotyczyć trwałości lub wolnościowego demokratycznego porządku (*Bestand oder freiheitliche demokratische Ordnung*) federacji lub jej części składowej (kraju) i powstać w wyniku oddziaływania z zewnątrz (*Einwirkung von aussen*) lub wewnętrznych aktów gwałtu względnie groźby takich aktów, bądź też jako rezultat presji wywieranej na organa konstytucyjne lub uzurpacji władzy państwowej (art. 115i). I to sformułowanie nie jest ściśle. Ostrze przepisu można bowiem łatwo skierować przeciwko działalności kół lewicowych w NRF; wystarczy zarzut, że są one inspirowane przez państwa obozu socjalistycznego, a zwłaszcza przez Niemiecką Republikę Demokratyczną („oddziaływanie z zewnątrz”). Projekt nie wyjaśnia też bliżej pojęcia „presji na organa konstytucyjne” ani tego, w jakich okolicznościach można mówić o uzurpacji władzy w państwie.

Stan katastrofy wreszcie — jak wskazuje sama nazwa — ma miejsce w razie groźnych klęsk żywiołowych (art. 115m).

Ściśle unormowany został w projekcie właściwie tylko tryb ogłoszenia stanu zagrożenia z zewnątrz. I tak uchwałę w tym zakresie podejmuje *Bundestag* na wniosek rządu za zgodą *Bundesratu*. Z braku odmiennego przepisu

⁶⁹ „Die Zeit” nr 53 z 29 XII 1961, s. 5 oraz „Der Tagesspiegel” nr 5206 z 23 X 1962 (notatka pt. *Amerikaner drängen auf schnelle deutsche Notstandsgesetzgebung*).

⁷⁰ Pełny tekst m. in. w „Süddeutsche Zeitung” nr 263 z 2 XI 1962 oraz w „Der Tagesspiegel” nr 5290 z 2 II 1963, ss. 9—10.

należy przyjąć, że do jej ważności wystarcza stosownie do art. 42, ust. 2 konstytucji zwykła większość oddanych głosów. Gdyby jednak parlament nie mógł się zebrać, uprawnienie to przechodzi na osobną komisję mieszaną, złożoną z 20. posłów do parlamentu i 10. członków *Bundesratu*. Sposób powołania i działania komisji ma być określony w regulaminie, jaki uchwali parlament za zgodą *Bundesratu* (art. 115a, ust. 2). Uchwałę parlamentu lub komisji mieszanej o stanie zagrożenia ogłasza prezydent federalny w sposób, jaki uzna za stosowny.

Nie jest to jednak najistotniejsze. Utrzymany został bowiem przepis poprzedniego projektu, w myśl którego w wypadkach nie cierpiących zwłoki (*bei Gefahr im Verzuge*) stan zagrożenia zewnętrznego ogłasza prezydent na wniosek kanclerza, czyli rządu (art. 115a, ust. 3). Oznacza to, iż organ, któremu przysługują w stanie wyjątkowym szczególne uprawnienia, sam może decydować o wprowadzeniu takiego stanu. Co więcej — nowy projekt przewiduje, że z chwilą agresji zbrojnej na NRF i przerwania działalności jej konstytucyjnych organów stan zagrożenia z zewnątrz, podobnie jak i tzw. stan (wariant) obrony (*Verteidigungsfall*) z art. 59a Ustawy Zasadniczej następuje automatycznie (art. 115h).

W sposób automatyczny powstaje też w świetle nowego projektu stan zagrożenia wewnętrznego i stan katastrofy. Wystarczy, by zaistniała jedna ze wspomnianych wyżej okoliczności groźnych dla państwa lub ustroju względnie klęska żywiołowa.

Różne są skutki stanu zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego. Najogólniej można powiedzieć, że w pierwszym wypadku występuje tendencja centralistyczna: władze federalne mogą podejmować także decyzje w sprawach należących normalnie do kompetencji krajów (art. 115b, ust. 1). Tylko w razie, gdyby organa centralne okazały się trwale niezdolne do działania, ich uprawnienia wyjątkowe przechodzą w pełni na premierów rządów krajowych, a w najgorszym razie na krajowe organa terenowe, tj. na prezydentów regencji względnie nawet na szefów administracji państwowej w powiatach i miastach stanowiących powiaty (art. 115f). W drugim wypadku (a także w stanie katastrofy), następuje decentralizacja: kraje przejmują niektóre kompetencje ustawodawcze federacji (art. 115k, ust. 1). Jeżeli wszakże organa krajowe nie chcą lub nie mogą przedsięwziąć nieodzownych środków zaradczych, obowiązek ten spoczywa w pełnym zakresie na organach federalnych (art. 115—1).

Odpowiednio do tego zróżnicowano w nowym projekcie zakres ograniczeń praw zasadniczych. W stanie zagrożenia wewnętrznego może ulec zawieszeniu na szczeblu krajów prawo swobodnego wyrażania przekonań łącznie z wolnością prasy oraz swoboda zgromadzeń i przenoszenia się (art. 5, 8 i 11 konst.). Jeżeli jednak przyczyną zagrożenia okaże się „oddziaływanie z zewnątrz” (przez co rozumie się w NRF — jak już powiedziano — w szerokim znaczeniu tzw. niebezpieczeństwo komunistyczne), a decyzje przejdą w ręce władz federalnych (co w takich wypadkach będzie niewątpliwie re-

gułą) można ograniczyć ponadto swobodę wyboru miejsca pracy (art. 12, ust. 2 konst.), a nawet wprowadzić przymus określonej służby lub świadczeń dla państwa oraz dokonywać wywłaszczeń mienia bez ograniczeń przewidzianych w art. 14 Ustawy Zasadniczej.

W stanie zagrożenia z zewnątrz do tego, co wyżej powiedziano, dochodzą ponadto pozostałe ograniczenia, jakie zawierał już poprzedni projekt, a więc możliwość przedłużenia terminu, w jakim osoba aresztowana musi być doprowadzona do sędziego oraz możliwość regulowania administracji i finansów republiki oraz krajów w sposób odmienny od postanowień konstytucji⁷¹

W odróżnieniu od swego poprzednika minister Höcherl nie przewidział natomiast w ogóle ograniczenia prawa koalicji zagwarantowanego w art. 9, ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Był to niewątpliwie gest pojednawczy pod adresem największych oponentów, tj. związków zawodowych. Zdaniem Höcherla, zostało tym samym w pełni zabezpieczone prawo do strajku⁷², aczkolwiek wyraźnie to z tekstu projektu nie wynika.

Zawieszenie praw zasadniczych na szczeblu federacji winno w zasadzie następować w drodze ustawy. Parlament NRF może jednak zwykłą większością oddanych głosów przekazać swe uprawnienia ustawodawcze na okres stanu wyjątkowego wspomnianej komisji mieszanej (*Notstandsausschuss*). Co więcej, jeżeli nie będzie on mógł ze względu na określone przeszkody podjąć takiej uchwały, komisja uchwała z mocy samego prawa ustawy w stanie wyższej konieczności (*Notgesetze*). Przepis ten stanowi swoiste *novum* projektu Höcherla. Do sprawy tej jeszcze powrócimy.

Niemniej w wypadkach nie cierpiących zwłoki rząd ma nadal prawo wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, czyli tzw. rozporządzenia z wyższej konieczności (*Notverordnungen*) i wkraczać tą drogą w przedstawioną wyżej sferę konstytucyjnych praw zasadniczych. Analogiczne uprawnienie przyznał projekt w stanie zagrożenia wewnętrznego rządowi krajowemu⁷³. Podtrzymuje on również bardzo istotne uprawnienie rządu federalnego do użycia *Bundeswehry* w akcji wewnętrznej, jeżeli siły policyjne okażą się niewystarczające⁷⁴. Dowództwo nad siłami policji i wojska winien w takim wypadku sprawować pełnomocnik (*Beauftragter*) rządu, którym w intencji autorów projektu miałby być sam kanclerz federalny. Skupiłby on w ten sposób w swym ręku szeroki zakres władzy, równoznaczny z dyktaturą wojskową. Kanclerz może też przekazać uprawnienia wyjątkowe rządowi węższemu *gremium*, czyli tzw. komitetowi gabinetowemu (*Kabinettsausschuss*), którego skład sam określa (art. 115d).

Aby osłabić ostrze nowego projektu, wprowadzono do niego pewne ograniczenia czasowe. I tak ustawy i rozporządzenia z wyższej konieczności wy-

⁷¹ Por. art. 115-b, ust. 1 i 2; art. 115-k, ust. 1 i 2; art. 115-l, ust. 1 według projektu Höcherla.

⁷² „Der Tagesspiegel” nr 5214 z 1 XI 1962.

⁷³ Por. art. 115-c, ust. 1—3; 115-k, ust. 2; 115-l, ust. 2 i 115-m.

⁷⁴ Art. 115-b, ust. 3 (a) oraz 115-l, ust. 3.

dane w stanie zagrożenia z zewnątrz tracą moc po upływie sześciu miesięcy. Mogą one jednak być przedłużone na okres do sześciu miesięcy po zakończeniu stanu zagrożenia. Akty normatywne wydane w stanie zagrożenia wewnątrz przez organa krajowe lub federalne tracą moc po upływie jednego względnie trzech miesięcy, o ile nie zostaną uchylone wcześniej przez *Bundestag*. Parlament ten może też za zgodą *Bundesratu* uchylić w każdej chwili stan zagrożenia z zewnątrz i przedsięwzięte już środki zaradcze⁷⁵. Projekt stwierdza również, że w okresie stanu wyjątkowego uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być naruszone (art. 115-e). Zastrzeżenie to jest jednak iluzoryczne, gdyż z chwilą wprowadzenia stanu wyjątkowego zostanie w myśl projektu zawieszona lub poważnie ograniczona konstytucyjna ochrona wielu praw obywateli, grup społecznych, a nawet krajów. Tym samym ulegnie zawężeniu zakres działalności Trybunału jako stróża praw zasadniczych obywateli i systemu prawnego w NRF⁷⁶.

Wraz z projektem noweli konstytucyjnej o stanie wyjątkowym rząd uchwalił sześć projektów ustaw pomocniczych: o budownictwie ochronnym, o regulowaniu miejsca pobytu (w tym także o ewakuacji), o samoobronie ludności cywilnej oraz o zabezpieczeniu gospodarki, komunikacji i aprowizacji. Ustawy te przewidują reorganizację i militaryzację życia publicznego i gospodarczego w NRF w razie wojny lub poważnego zagrożenia państwa i nakładają na obywateli poważne obowiązki i obciążenia⁷⁷. Do tego należy dodać uchwalony osobno projekt ustawy o służbie cywilnej, pozwalający nakładać na obywateli obowiązek wykonywania określonej pracy (służby) w razie ogłoszenia stanu obrony lub nawet, gdy powstanie groźba jego wprowadzenia (*drohender Verteidigungsfall*)⁷⁸ oraz projekt ustawy o korpusie ochrony cywilnej (*Zivilschutzkorps*), który ma być utworzony w celu zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach wyjątkowych, faktycznie zaś będzie obok jednostek obrony terytorialnej przybudówką *Bundeswehry*. Później pojawiły się jeszcze projekty ustaw o zabezpieczeniu gospodarki wodnej w celach obronnych oraz o nadaniu członkom federalnej straży granicznej praw kombatanckich, przy czym w świetle informacji prasowych nie jest to bynajmniej lista ostateczna⁷⁹.

Warto dodać, że już wcześniej *Bundestag* uchwalił bez wielkiego rozgłosu trzy ustawy wiążące się merytorycznie z interesującym nas problemem, a mianowicie: szóstą nowelę prawa karnego z 30 VI 1960 r., określającą san-

⁷⁵ Art. art. 115-c, ust. 4; 115-g, ust. 1—2; 115-k, ust. 4; 115-l, ust. 5.

⁷⁶ Na ten aspekt zwróciła już wcześniej uwagę „*Stuttgarter Zeitung*” (nr 15 z 20 I 1960, s. 3) nazywając tego rodzaju zastrzeżenia po prostu cynizmem.

⁷⁷ Pełne teksty projektów w: „*Stuttgarter Zeitung*” nr 286 z 11 XII 1962, ss. 11—12.

⁷⁸ Projekt tej ustawy (*Zivildienstgesetz*) nosił początkowo tytuł *Notdienstgesetz*.

⁷⁹ „*Die Welt*” nr 21 z 25 I 1963, s. 2 oraz „*Der Tagesspiegel*” nr 5157 z 23 VIII 1963. Por. także J. Rusche, *Vorsorge für den Notfall*. „*Deutsche Zeitung*” nr 66 z 18 III 1964, s. 1.

kcje karne m. in. za podżeganie i nawoływanie do waśni społecznych⁸⁰, ustawę z 10 III 1961 r., która zezwala policji użyć broni palnej na wypadek gwałtownych masowych wystąpień (*Menschenmenge*)⁸¹ oraz nowelę z 27 IX 1961 r. do ustawy o świadczeniach na rzecz państwa, pozwalającą rządowi w razie szczególnej potrzeby lub wojny na zajęcie względnie konfiskatę gruntów, budynków, środków lokomocji i innych dóbr, tak prywatnych, jak i komunalnych⁸².

Ramy tego artykułu nie pozwalają na szczegółowe omówienie wszystkich tych aktów ustawodawczych, które wprowadziły już względnie z chwilą ich uchwalenia wprowadzają głębokie zmiany w systemie prawnym NRF.

Rząd Adenauera wyzyskując korzystną atmosferę ogłosił swój pakiet projektów ustawodawstwa wyjątkowego wkrótce po słynnym kryzysie w rejonie Morza Karaibskiego (jesień 1962)⁸³. Zamierzał on również zdyskontować tragiczne skutki powodzi, jaka dotknęła w tymże roku okolice Hamburga. Rząd pokładał zarazem nadzieję w tendencjach ugodowych, jakim dawała od pewnego czasu wyraz Socjaldemokratyczna Partia Niemiec, która nie wykluczała tzw. rozsądnego unormowania stanu wyjątkowego (*vernünftige Notstandsregelung*)⁸⁴. Rachuby te jednak zawiodły. Opinia społeczna w NRF reagowała nadal na projekty rządowe głęboką nieufnością, która wzrosła jeszcze w wyniku wspomnianej afery z tygodnikiem hamburskim „Der Spiegel”. Niefortunne posunięcia rządu, a w szczególności ówczesnego ministra obrony F. J. Straussa w tej sprawie, dały społeczeństwu przedsmak tego, czego może się ono spodziewać z chwilą uchwalenia ustawy o stanie wyjątkowym⁸⁵.

W obronie zagrożonych praw konstytucyjnych wystąpiła przede wszystkim klasa robotnicza, głównie poprzez związki zawodowe. Szczególnie nieprzejednany okazał się nadal związek metalowców. Jego przewodniczący, Otton Brenner, zwracał też z naciskiem uwagę na aspekty ekonomiczno-społeczne zamierzeń ustawodawczych rządu, który w interesie klasy posiadaczy środków produkcji usiłuje tą drogą zahamować postęp socjalny w NRF i odsunąć robotników zachodnioniemieckich od udziału w produkcji społecznym⁸⁶. VI Kongres Niemieckiej Federacji Związków Zawodowych (DGB) w Hanowerze, mimo że obradował w okresie wspomnianego wyżej szczegól-

⁸⁰ *Sechstes Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 30 VI 1960* („BGBl” Teil I, s. 478).

⁸¹ *Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes* („UZdG”). *Vom 10. III. 1961* („BGBl” I, s. 165), §§ 10 ust. 1 i 2 oraz 15 ust. 1.

⁸² *Gesetz zur Änderung des Bundesleistungsgesetzes. Vom 27 IX 1961* („BGBl” I, s. 1755 — tekst jednolity tamże s. 1769).

⁸³ Por. także D. Luliński, *Bońskie ustawy wyjątkowe*, „Trybuna Ludu” nr 313 z 2 XI 1962.

⁸⁴ Np. „Süddeutsche Zeitung” nr 179 z 27 VII 1962 i 257 z 26 X 1962.

⁸⁵ Por. także W. Gradmann, *Sorge um den Notstand*, „Stuttgarter Zeitung” nr 271 z 23 XI 1962.

⁸⁶ „Stuttgarter Zeitung” nr 91 z 18 IV 1962.

nego napięcia międzynarodowego, wywołanego konfliktem kubańskim, dał wbrew głosom nielicznej mniejszości zdecydowaną odprawę wszelkim próbom przeforsowania ustawy wyjątkowej. Przewodniczący Federacji, Willi Richter, zagroził zresztą już wcześniej politycznym strajkiem generalnym w obronie demokratycznych praw zasadniczych i swobody działania ruchu związkowego⁸⁷.

Uchwała Kongresu DGB zmusiła partię socjaldemokratyczną do przemyslenia swego stanowiska. SPD zaczęła też stopniowo uzależniać swą zgodę na ustawodawstwo wyjątkowe od wprowadzenia szeregu dalszych, istotnych poprawek do projektu o zmianie konstytucji. Zmierzaly one głównie do tego, by stan zagrożenia tak zewnętrznego, jak i wewnętrznego, mógł być wprowadzony jedynie uchwałą *Bundestagu* lub ewentualnie jego mieszanej komisji i to kwalifikowaną większością głosów; dalej, by rząd nie miał prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy oraz by ograniczenia praw zasadniczych nie dotyczyły wolności słowa i prawa do strajków, także politycznych⁸⁸. Z szeregów SPD padły nawet wypowiedzi żądające, by w okresie stanu wyjątkowego przedstawiciele opozycji wchodzili w skład ważniejszych organów wykonawczych⁸⁹. Odnotować tu trzeba także trzeźwy pogląd, że przepisy konstytucji wystarczają do opanowania ewentualnego kryzysu wewnętrznego. W razie wybuchu wojny natomiast, z uwagi na zakres działania nowych broni masowej zagłady, jakiegokolwiek przepisy okażą się najprawdopodobniej od razu zupełnie zbyteczne⁹⁰.

Przeciwko projektowi wystąpiła też ponownie Niemiecka Rada Prasowa. Nie przekonały jej zapewnienia Höcherla, że rząd będzie się starał zredukować do niezbędnego minimum ograniczenia prasy w okresie stanu wyjątkowego, licząc na swoistą „dyscyplinę wewnętrzną” (*Selbstkontrolle*), prasy, nad którą czuwać mają osobne komisje prasowe (*Pressekommissionen*) wyposażone w pewne środki administracyjnego oddziaływania⁹¹. Odgrywały tu niewątpliwie pewną rolę resentymenty związane z aferą tygodnika „Der Spiegel”.

Nie zmieniło się też w zasadzie stanowisko poszczególnych krajów. Wykazała to pierwsza debata *Bundesratu* nad nowym pakietem projektów rządo-

⁸⁷ „Stuttgarter Zeitung” nr 104 z 7 V 1962; „Süddeutsche Zeitung” nr 178 z 26 VII 1962 i nr 227 z 21 IX 1962; „FAZ” nr 230 z 3 X 1962 i nr 275 z 26 XI 1962; „Die Tat” nr 291 z 27 X 1962 oraz „Der Tagesspiegel” nr 5209 z 26 X 1962.

⁸⁸ Należy zaznaczyć, że konstytucja NRF nie przyznaje prawa do strajku *expressis verbis*. Wynika on jednak z gwarantowanego w art. 9, ust. 3 prawa koalicji stanowiąc — jak to stwierdził w jednym ze swych wyroków Federalny Sąd Pracy (*Bundesarbeitsgericht*) — immanentną cechą każdego związku zawodowego (*Süddeutsche Zeitung*” nr 51 z 28 II 1964, ss. 1—2).

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ K. H. Flach, *Die Versuchung der Macht*. „Frankfurter Rundschau” nr 22 z 26 I 1963.

⁹¹ „Stuttgarter Zeitung” nr 91 z 18 IV 1962; „Süddeutsche Zeitung” nr 96/97 z 21—23 V 1962 oraz „Die Welt” nr 150 z 1 VII 1964.

wych, przeprowadzona w listopadzie 1962 r. Rada zaakceptowała wprawdzie przedłożone jej projekty ustaw wyjątkowych, wprowadziła jednak, szczególnie do zasadniczego projektu noweli konstytucyjnej, cały szereg poprawek. Zmierzały one przede wszystkim do podkreślenia i zwiększenia wpływu krajów na decyzje o stanie zagrożenia tak zewnętrznego, jak i wewnętrznego, oraz na treść aktów normatywnych wydawanych w tym okresie. I tak np. postulowano, by mieszana komisja do spraw stanu wyjątkowego (*Notstandsausschuss*) składała się nie w $\frac{1}{3}$, lecz w połowie z członków *Bundesratu* oraz aby także *Bundesrat* mógł żądać wstrzymania udziału wojska w wewnętrznych akcjach policyjnych⁹².

W styczniu 1963 r. nowe projekty weszły na forum *Bundestagu*. W świetle tego, co wyżej powiedziano, nie miał on łatwego zadania. Nic też dziwnego, że wiele miejsc poselskich świeciło pustkami, sama zaś debata toczyła się leniwie, bez napięcia właściwego zazwyczaj obradom nad aktami ustawodawczymi podobnego rodzaju i znaczenia. Posłowie chcieli po prostu jak najszybciej pozbyć się kłopotu i przekazać projekty poszczególnym komisjom branżowym *Bundestagu*. Nawet poseł Hoogen (*CDU/CSU*) wytknął projektowi noweli konstytucyjnej w imieniu swej frakcji szereg niedomówień i zapowiedział, że większość parlamentarna wniesie poprawki w celu wzmocnienia roli parlamentu w okresie stanu wyjątkowego i zmniejszenia możliwości nadużyć ze strony egzekutywy. Podobne zastrzeżenia zgłosili wolni demokraci (*FDP*), przyłączając się zarazem w niektórych punktach do stanowiska *SPD*⁹³.

W ten sposób nie udało się Adenauerowi przed swym ustąpieniem ze stanowiska szefa rządu osiągnąć zamierzonego celu. Kanclerz Ludwik Erhard podjął dalsze wysiłki, aby przeforsować choćby nawet drogą pewnych ustępstw, do końca IV kadencji *Bundestagu* jeżeli nie wszystkie, to przynajmniej część projektów ustaw wyjątkowych⁹⁴.

Długotrwałe poufne rokowania między trzema partiami reprezentowanymi w Parlamencie Federalnym, a zwłaszcza między *CDU/CSU* i socjaldemokracją, okazały się jednak ostatecznie równie bezowocne, jak i ponad dwuletnie obrady komisji prawnej *Bundestagu*, która zakończyła swe prace dopiero w 1965 r. Wprowadziła ona do projektu noweli konstytucyjnej pewne zmiany. Najważniejszą z nich jest odebranie rządowi federalnemu prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przy równoczesnym rozszerzeniu roli parlamentu kadłubowego, czyli wspomnianej komisji mieszanej do spraw stanu wyjątko-

⁹² Pełny tekst poprawek Rady Związkowej w: „*Stuttgarter Zeitung*” nr 280 z 4 XII 1962. Por. także „*Das Parlament*” nr 50/1962.

⁹³ „*FAZ*” nr 22 z 26 I 1963 (notatka pt. *Pflichtpensum*). Patrz także: „*Das Parlament*” nr 6/1963; „*Die Welt*” nr 21 z 25 I 1963 i „*Neue Zürcher Zeitung*” nr 25 z 26 I 1963; także „*Frankfurter Rundschau*” nr 112 z 155 V 1964.

⁹⁴ J. Seifert, *Sie schaffen die Gefahr eines Staatsstreiches von oben*. „*Frankfurter Rundschau*” nr 96 z 26 IV 1965, s. 3. Także „*Der Tagesspiegel*” nr 5691 z 2 VI 1964.

wego, która otrzymała nazwę Komisji Wspólnej (*Gemeinsamer Ausschuss*) i została powiększona do 33 osób, w tym 22 posłów do Parlamentu i 11 członków Rady Związkowej, reprezentujących poszczególne kraje NRF. Ma ona działać już w czasach normalnych i przygotowywać na wniosek rządu przepisy prawne na wypadek stanu wyjątkowego, które z chwilą jego ogłoszenia mogłyby być wprowadzone bez większej zwłoki, ewentualnie nawet przez rząd federalny. W tej wersji Komisja Wspólna staje się praktycznie dodatkowym, stałym i samoistnym organem federalnym wyposażonym w szerokie kompetencje w zakresie ustawodawstwa. Winna ona bowiem również opiniować w czasie pokoju projekty ustawodawcze i umowy międzynarodowe NRF dotyczące zagadnień obrony i akceptować inne poczynania obronne rządu, a w stanie zagrożenia z zewnątrz może nawet wybrać zastępcę prezydenta federalnego (*Stellvertreter des Bundespräsidenten*) lub kanclerza, jeżeliby urząd prezydenta państwa względnie szefa rządu został w tym okresie przedwcześnie opróżniony⁹⁵. Działa ona niejako obok normalnych organów ustawodawczych NRF, tj. *Bundestagu* i *Bundesratu*, których kompetencje mają wszakże pozostać nienaruszone. Zmiany te znalazły wyraz także w systematyce konstytucji, bowiem przepisy o Komisji Wspólnej zostały wyodrębnione i tworzą osobny rozdział IVa (art. 53a) Ustawy Zasadniczej, umieszczony po rozdziałach o *Bundestagu* (III) i *Bundesracie* (IV). Komisja prawna *Bundestagu* przewidziała również konieczność kwalifikowanej lub przynajmniej bezwzględnej większości głosów ogólnej liczby członków dla ważności uchwały o stanie zagrożenia z zewnątrz, podjętej przez *Bundestag* za zgodą *Bundesratu* względnie przez Komisję Wspólną. Należy jednak zaznaczyć, że w tak małym *gremium*, jakim jest projektowana Komisja Wspólna, może łatwo dojść do zmiany w układzie sił i do absolutnej przewagi jednej partii, nawet gdyby nie dysponowała ona bezwzględną większością w obu izbach ustawodawczych. Niezmienione zostało natomiast prawo prezydenta (rządu) ogłaszania stanu zagrożenia z zewnątrz w wypadkach nie cierpiących zwłoki. Prezydent winien wysłuchać uprzednio opinii przewodniczących *Bundestagu* i *Bundesratu* oraz przewodniczącego Komisji Wspólnej.

Ograniczono poza tym cenzurę prasy do informacji o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, jednakże wiele innych istotnych zastrzeżeń i postulatów pominięto⁹⁶.

⁹⁵ Wspomniana instytucja „osobnego zastępcy prezydenta federalnego” wybranego w razie opróżnienia urzędu prezydenckiego w stanie zagrożenia z zewnątrz stanowi również swoiste *novum* projektu. Stosownie bowiem do art. 57 Ustawy Zasadniczej prezydenta NRF w razie przeszkody w sprawowaniu urzędu lub jego przedwczesnego opróżnienia zastępuje z mocy prawa prezydent Rady Związkowej (*Bundesratu*).

⁹⁶ „FAZ” nr 65 z 18 III 1965, s. 5. Por. także przemówienie posła B e n d y (*CDU/CSU*) — referenta projektu ustawy o stanie wyjątkowym w wersji zmienionej przez komisję prawną na posiedzeniu *Bundestagu* w dn. 16 VI 1965 r. („Das Parlament” nr 26 z 30 VI 1965, ss. 1—2). Wyciąg z projektu komisji prawnej publikuje „Das Parlament” nr 27 z 7 VII 1965, s. 8.

Uchwała komisji prawnej zapadła też tylko większością głosów przedstawicieli koalicji rządowej. Przeciwko niej głosowała SPD. Ulegając nieugiętemu stanowisku związków zawodowych i kół postępowych wysunęła ona nowe warunki i starała się odwlec w ten sposób sprawę uchwalenia ustawy o stanie wyjątkowym. Odegrały tu także rolę względy wyborcze (chęć pozyskania głosów we wrześniowych wyborach do *Bundestagu*). Kierownictwo partyjne wspólnie z tzw. ekipą rządową, wyznaczoną na wypadek zwycięstwa wyborczego z Willym Brandtem na czele, odrzuciło też jednomyślnie w maju 1965 r. zmieniony projekt ustawy o stanie wyjątkowym jako niedojrzały jeszcze do uchwalenia (*nicht verabschiedungsreif*)⁹⁷.

Niezdecydowane wszakże i kunktatorskie stanowisko, jakie partia ta zajmowała do tego czasu w rozmowach z kołami rządowymi oraz fakt, że rząd chce jeszcze przed końcem kadencji parlamentu uzyskać jego zgodę na swe projekty, zmobilizowały wszystkie siły postępowe w NRF do dalszych wysiłków w obronie praw demokratycznych. Do demonstracji robotniczych i nowych ostrych protestów ze strony organizacji związkowych doszły wystąpienia studentów i młodzieży oraz przedstawicieli nauki i środowisk twórczych. Już na początku 1965 r. około 1 300 naukowców, pisarzy i prawników zwróciło się z apelem do *Bundestagu* o odsunięcie groźby „odgórnego zamachu stanu” (*Staatsstreich von oben*). Warto tu też przypomnieć wypowiedź znanego ze swych poczynań przeciwko zbrodniarzom hitlerowskim prokuratora generalnego Hesji, dra Fritza Bauera, który stwierdził m. in., że żadna konstytucja nie może ograniczyć podstawowych praw człowieka i że uprawnienia wyjątkowe mocarstw okupacyjnych nie podważają suwerenności Niemiec zachodnich.

W połowie kwietnia tegoż roku 215 profesorów wyższych uczelni wezwało związki zawodowe do walki przeciwko ustawodawstwu wyjątkowemu, które zagraża podstawom demokracji. Stanowi ono niebezpieczeństwo tym większe, że — jak podkreślił obradujący w maju 1965 r. kongres Związku Ofiar Reżimu Nazistowskiego (VVN) — aparat państwowy NRF jest w zatrważającym stopniu opanowany (*unterwandert*) przez byłych funkcjonariuszy hitlerowskich rządów terroru i gwałtu⁹⁸.

Nie zabrakło też głosu Komunistycznej Partii Niemiec (KPD), która wezwała masy pracujące NRF i działaczy związkowych do zdecydowanej akcji przeciwko powrotowi dyktatury⁹⁹. O to samo apelował w czerwcu w Mo-

⁹⁷ Jednym z takich warunków miałyby być zawarcie przez NRF traktatu z trzema mocarstwami okupacyjnymi, w którym zobowiązałyby się one do rezygnacji z chwilą uchwalenia w NRF ustawy wyjątkowej ze wszystkich swych uprawnień w tym zakresie, nie wyłączając prawa podsłuchu rozmów telefonicznych i cenzury pocztowej, przysługującego im dla bezpieczeństwa wojsk stacjonowanych w Niemczech zachodnich. („*Stuttgarter Zeitung*” nr 124 z 31 V 1965).

⁹⁸ „*Der Spiegel*” z 2 VI 1965 oraz „*Frankfurter Rundschau*” nr 56 z 7 III 1963, nr 90 z 18/19 IV 1965, s. 5, nr 124 z 31 V 1965 i nr 125 z 1 VI 1965, s. 5. Także J. Seifert, jw. — przypis 95.

⁹⁹ Tekst apelu KPD w: „*Neues Deutschland*” nr 133 z 15 V 1965.

guncji zjazd przedwyborczy Niemieckiej Unii Pokoju (DFU)¹⁰⁰. Również rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej w specjalnym orędiu do obywateli Niemiec zachodnich zaprotestował przeciwko usiłowaniu wielkiego kapitału, zmierzającego do ograniczenia demokracji. Zwrócił on zarazem uwagę na poważne konsekwencje polityczne, jakie przyjęcie ustawy o stanie wyjątkowym wywoła w stosunkach wewnątrzno-niemieckich i międzynarodowych¹⁰¹.

Zdecydowany opór sił demokratycznych i postępowych spowodował zrozumiałą reakcję w kołach rządowych. Chodzi tu nie tylko o to, że np. przewodniczący frakcji parlamentarnej CDU/CSU, Rainer Barzel, nazwał negatywną postawę związków zawodowych wobec ustawodawstwa wyjątkowego największym skandalem w historii NRF¹⁰². Głos zabrali także przedstawiciele czynników wojskowych. Minister obrony Kai-Uwe von Hassel stwierdził już na początku 1965 r., że ustawy wyjątkowe związane są nierozłącznie z remilitaryzacją NRF i stanowią konsekwentne uzupełnienie tego procesu. Jego zdaniem ci, którzy się im sprzeciwiają, nie rozumieją, że w świecie decyduje tylko siła i powodują, iż corocznie idzie praktycznie na marne 20 miliardów marek wydatkowanych w NRF na zbrojenia¹⁰³. O konieczności jak najszybszego uzupełnienia konstytucji przepisami o stanie wyjątkowym przekonywał przewodniczących frakcji parlamentarnych *Bundestagu* generalny inspektor *Bundeswehry* — gen. Trettner. W tym samym duchu wypowiedział się inspektor wojsk lądowych gen. de Maizière oraz aktualny niemiecki dowódca połączonych środkowoeuropejskich sił lądowych NATO — gen. Kielmannsegg¹⁰⁴. Warto tu przypomnieć, że twórcy byłego narodowosocjalistycznego państwa stanu wyjątkowego również uzasadniali swe poczynania wolą odbudowania potęgi militarnej Niemiec i przywrócenia im mocarstwowej pozycji w świecie. Wiadomo też, że NRF zgłasza roszczenia terytorialne pod adresem innych państw i dąży wszelkimi siłami do tego, by wejść w posiadanie broni masowej zagłady.

Zastanawiać musi zarazem pośpiech, z jakim rząd NRF forsuje sprawę ustaw wyjątkowych, mimo że — jak już wyżej powiedzieliśmy — obowiązujące przepisy Ustawy Zasadniczej i aktualny układ sił politycznych wykluczają tam w gruncie rzeczy groźbę poważniejszych kryzysów wewnętrznych. Wydaje się, że działają tu dwa zasadnicze czynniki: wewnętrzno-ekonomiczny i zewnętrzno-polityczny. Z jednej strony bowiem koła rządzące w NRF obawiają się, że dobra koniunktura gospodarcza może się w pewnej chwili załamać i ustąpić miejsca kryzysowi gospodarczemu, który pociągnie za sobą gruntowną zmianę nastrojów społeczeństwa. Po drugie, pogarszające się sto-

¹⁰⁰ „Neues Deutschland” nr 162 z 15 VI 1965.

¹⁰¹ „Neues Deutschland” nr 144 z 26 V 1965.

¹⁰² „Frankfurter Rundschau” nr 142 z 23 VI 1965.

¹⁰³ „FAZ” nr 20 z 25 I 1965.

¹⁰⁴ Za „Neues Deutschland” nr 141 z 23 V i nr 160 z 13 VI 1965. Także „Die Welt” nr 296 z 8 X 1964.

sunki Niemieckiej Republiki Federalnej z jej sojusznikami, a szczególnie z Francją, mogą doprowadzić do tego, że państwa te nie będą już chciały zrzec się przysługujących im obecnie uprawnień w tym zakresie, na czym Niemcom zachodnim bardzo zależy.

W takiej to atmosferze pakiet ustaw wyjątkowych znalazł się dnia 16 VI 1965 r. na porządku obrad *Bundestagu* — niejako na zakończenie jego IV kadencji. Obrady miały tym razem przebieg burzliwy, szczególnie gdy dotyczyły zasadniczego projektu zmiany konstytucji. Na kilku kolejnych posiedzeniach przedstawiciele koalicji rządowej i opozycji oraz zainteresowani ministrowie powtarzali swe dotychczasowe argumenty. Debata obfitowała w szereg wypowiedzi o charakterze wycieczek osobistych. Doszło nawet do żenującej scysji i bez mała rękoczynów, gdy na przemówienie ministra Höchlera zareagowano gwizdami z galerii dla publiczności, a jeden z posłów CDU/CSU określił ten incydent jako odsiecz ze strony „oddziałów pomocniczych” SPD. W tej pełnej napięcia chwili zabrał głos sam kanclerz Erhard, atakując przy okazji ostro stanowisko socjaldemokratów. W trzecim czytaniu, czyli w głosowaniu ostatecznym, projekt noweli konstytucyjnej nie uzyskał wymaganej większości $\frac{2}{3}$ głosów (za — 238, przeciw — 167)¹⁰⁵.

Był to niewątpliwie sukces ugrupowań demokratycznych i postępowych, a przede wszystkim rezultat zdecydowanej postawy zachodnioniemieckiej klasy robotniczej i kół reprezentujących jej interesy. Nie można jednak mówić o sukcesie zupełnym. Partie koalicyjne CDU/CSU i FDP zdołały bowiem przeforsować równocześnie (niekiedy nawet głosami niektórych posłów socjaldemokratycznych) szereg wspomnianych wyżej ustaw pomocniczych w stosunku do przewidywanej ustawy głównej o stanie wyjątkowym. O ile jednak ta ostatnia może być uchwalona tylko przez zmianę konstytucji, o tyle wspomniane ustawy subsydiarne są uchwalane większością zwykłą. Zostały one następnie zaaprobowane przez *Bundesrat* i ogłoszone w „*Bundesgesetzblatt*”¹⁰⁶.

Fakt ten, jak również niewyraźne mimo wszystko stanowisko Socjaldemokratycznej Partii Niemiec, która przecież nie odrzuca *a limine* wprowa-

¹⁰⁵ Przebieg debaty w *Bundestagu* w: „Das Parlament” nr 26, 27, 28 z 1965; także „Die Tat” nr 148, „Stuttgarter Zeitung” nr 144; „FAZ” nr 144 z 25 VI 1965 oraz „Frankfurter Rundschau” nr 138 z 17 VI 1965.

¹⁰⁶ Są to ustawy: 1) o korpusie ochrony cywilnej — *Gesetz über das Zivilschutzkorps. Vom 12 VIII 1965* („BGBl” I, s. 782). 2) o zabezpieczeniu gospodarki — *Gesetz zur Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherungsgesetz). Vom 24 VIII 1965* („BGBl” I, s. 920), 3) o zabezpieczeniu komunikacji — *Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherungsgesetz). Vom 24 VIII 1965* („BGBl.” I, s. 927), 4) o zabezpieczeniu aprowizacji — *Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherungsgesetz). Vom 24 VIII 1965* („BGBl” I, s. 938), 5) o zabezpieczeniu gospodarki wodnej — *Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für*

dzenia do konstytucji przepisów o stanie wyjątkowym, każą śledzić z najwyższą uwagą dalsze wydarzenia w NRF na tym odcinku.

Sprawę ustawy o stanie wyjątkowym podjął bowiem z miejsca nowy rząd NRF pod przewodnictwem Erharda wyłoniony w wyniku wyborów do parlamentu NRF, jakie odbyły się we wrześniu 1965 r. Ministrem spraw wewnętrznych został z kolei Paweł Lücke (CDU/CSU), który poprzednio kierował resortem budownictwa mieszkaniowego. Nominacja ta nie jest bez znaczenia dla interesującego nas tutaj problemu. Lücke cieszy się bowiem podobno pewną sympatią wśród opozycji, tj. w kołach SPD. Podkreśla się np., że jest on synem robotnika i pracował początkowo jako ślusarz oraz że wykazuje wiele zainteresowania dla problemów socjalnych. Uchodzi on też za zwolennika współpracy, choćby nawet tylko okresowej, CDU/CSU z partią socjaldemokratyczną¹⁰⁷.

Lücke określił wprowadzenie do konstytucji przepisów o stanie wyjątkowym jako najważniejsze zadanie na przyszłość i rozpoczął na ten temat rozmowy z niektórymi przywódcami SPD, np. z W. Brandtem. Zapowiedział również, że zamierza pertraktować z poszczególnymi krajami niemieckimi i ze związkami zawodowymi¹⁰⁸. Nauczony wszakże gorzkim doświadczeniem swych poprzedników oświadczył, że rząd przedłoży parlamentowi konkretny, nowy projekt noweli konstytucyjnej dopiero wówczas, gdy uzyska całkowitą pewność jej uchwalenia. Zdaniem Lückego, trzeba będzie najpierw włożyć wiele wysiłków w to, by zwalczyć uprzedzenia (*Vorurteile*), jakie pod tym względem żywi opinia społeczna i opozycja w NRF¹⁰⁹. Dlatego też uważał za wskazane dodać pojednawczo, że nowy projekt musi ostatecznie zadowolić wszystkie partie i organizacje demokratyczne oraz wykluczać wyraźnie możliwość powrotu do sytuacji z okresu Republiki Weimarskiej¹¹⁰.

W ten sposób zapoczątkowany został niejako dalszy — czwarty okres walki o wprowadzenie w NRF ustawy o stanie wyjątkowym. Zaczął się on jednak nader niefortunnie dla kół rządowych, a szczególnie dla samego ministra Lückego.

Bundestag V kadencji bowiem na posiedzeniu plenarnym w dniu 9 XII 1965 r., przesunął — na wniosek swej komisji budżetowej (inspirowany zresztą przez rząd) — termin wejścia w życie trzech zwykłych ustaw sub-

Zwecke der Verteidigung (Wassersicherstellungsgesetz). Vom 24 VIII 1965 („BGBl. I, s. 1225), 6) o budownictwie ochronnym — Gesetz über bauliche Massnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (Schutzbaugesetz). Vom 9 IX 1965 („BGBl.“ I, s. 1232), 7) o samoobronie ludności cywilnej — Gesetz über den Selbstschutz der Zivilbevölkerung (Selbstschutzgesetz). Vom 9 IX 1965 („BGBl.“ I, s. 1240); por. także „Das Parlament“ nr 29 i 32/1965.

¹⁰⁷ „Die Tat” nr 294 z 14 XII 1965.

¹⁰⁸ „FAZ” nr 302 z 29 XII 1965 oraz „Die Tat”, jw.

¹⁰⁹ „FAZ” jw. oraz nr 270 z 20 XI 1965.

¹¹⁰ „Die Welt” nr 270 z 20 XI 1965.

sydiarnych, uchwalonych przez *Bundestag* IV kadencji w sierpniu względnie wrześniu 1956 r. Dotyczy to ustaw: o korpusie ochrony cywilnej, o budownictwie ochronnym i o samoobronie ludności cywilnej¹¹¹. Mają one wejść w życie dopiero 1 I 1968 r. Decyzja ta zapadła w związku z wprowadzeniem oszczędności w budżecie federalnym w ramach uchwalonej przez *Bundestag* w tymże dniu ustawy o zabezpieczeniu budżetu (*Haushaltssicherungsgesetz*). Okazało się bowiem, że wspomniane ustawy pomocnicze, tak energicznie forsowane przez rząd w *Bundestagu* IV kadencji, wymagają bardzo poważnych nakładów finansowych, niewspółmiernych do celów, jakim mają służyć¹¹².

Przesunięcie terminu wejścia w życie wspomnianych trzech ustaw nastąpiło (mimo protestów samego ministra Lückego) głosami tej samej koalicji rządowej *CDU/CSU* i *FDP*, która nie tak dawno jeszcze ustawy te lansowała i uchwalała.

Decyzja podjęta przez *Bundestag* 9 XII 1965 r. wywołała zrozumiałe zdziwienie w społeczeństwie zachodnioniemieckim, które poczuło się wprowadzone w błąd¹¹³. Decyzja ta stoi bowiem w wyraźnej sprzeczności ze stanowiskiem kół rządowych, które poprzednio domagały się jak najszybszego uchwalenia całego pakietu ustaw wyjątkowych i określały sprawę jako rzekomo niecierpiącą zwłoki z punktu widzenia interesów państwa. Był to — jak się okazało — zwykły *bluff*, który w poważnym stopniu obniżył autorytet nie tylko obu partii koalicji rządowej, lecz także samego federalnego organu ustawodawczego¹¹⁴. Nie jest wykluczone, że u podstaw tej decyzji leży nie tylko wspomniany aspekt ekonomiczny (finansowo-budżetowy), lecz także czynnik polityczny, związany m. in. z rozgrywkami wewnątrzpartyjnymi w *CDU/CSU*. Uchwała *Bundestagu* utrudni bowiem niewątpliwie Lückemu sprawę przeforsowania głównej ustawy wyjątkowej, a tym samym może osłabić jego rosnące wpływy w szeregach własnej partii. Poza tym ostudzi ona poważnie dążenia tych socjaldemokratów, którzy gotowi byłiby do ustępstw w zakresie wprowadzenia do konstytucji przepisów o stanie wyjątkowym za cenę utworzenia tzw. wielkiej koalicji wszystkich trzech partii zachodnioniemieckich, reprezentowanych w *Bundestagu*, czemu jednak sprzeciwia się dotychczas większość przywódców *CDU/CSU*¹¹⁵. Stąd też wynika paradoksalny pozornie fakt, że właśnie Socjaldemokratyczna Partia Niemiec zaprotestowała ostro przeciwko przesunięciu terminu wejścia w życie wspomnianych ustaw subsydiarnych¹¹⁶.

Posunięcie większości rządowej wywołało także spore zamieszanie w krajach NRF. Dowodzi tego choćby fakt, że *Bundesrat* zaakceptował w dniu

¹¹¹ Por. przypis 106, poz. 1, 6 i 7.

¹¹² „Frankfurter Rundschau” nr 285 i 287 z 8 i 10 XII 1965.

¹¹³ Tamże, nr 292 z 16 XII 1965.

¹¹⁴ Por. także „Stuttgarter Zeitung” nr 292 z 17 XII 1965 (notatka: *Gesetzgebungsmethoden*).

¹¹⁵ „Frankfurter Rundschau” nr 287 z 10 XII 1965 oraz jw. — przypis 113.

¹¹⁶ Jw. — przypis 114.



17 XII 1965 r., po burzliwej debacie, ustawę o zabezpieczeniu budżetu większością jednego tylko głosu¹¹⁷.

Czas pokaże, w jaki sposób sprawa ta wpłynie na dalsze losy zasadniczego projektu rewizji konstytucji NRF i wprowadzenia do niej przepisów o stanie wyjątkowym. Interesujące będzie w szczególności stanowisko, jakie zajmie ostatecznie opozycja parlamentarna, czyli SPD. Zdaje się nie ulegać natomiast wątpliwości, że wzrosną poważnie opory w samym społeczeństwie zachodniemieckim i wysiłki wszystkich tych sił demokratycznych, które od samego początku walczyły przeciwko ustawodawstwu wyjątkowemu i demaskowały prawdziwe oblicze zamierzeń rządowych w tym zakresie.

¹¹⁷ „Frankfurter Rundschau” nr 294 z 18 XII 1965 oraz jw. — przypis 114.