

ROZWÓJ ZWIĄZKOWEGO APARATU ADMINISTRACYJNEGO I JEGO ROLA W PROCESIE UNIFIKACJI NRF

1. W nader złożonym procesie unifikacji Niemieckiej Republiki Federalnej poważną rolę odgrywa rozbudowa związkowego aparatu administracyjnego. Droga do tej rozbudowy wiedzie przez wykorzystywanie ogólnikowych z reguły przepisów bońskiej Ustawy Zasadniczej lub też nawet — jeśli jest to możliwe — omijanie ograniczeń z niej wynikających.

Trzeba tu przede wszystkim przypomnieć, że Ustawa Zasadnicza powstała w szczególnych warunkach okupacyjnych, wśród ścierania się federalistycznych założeń ustrojowych, nakreślonych przez trzy mocarstwa zachodnie (którym — jak wiadomo — chodziło o stworzenie niezbyt silnej władzy centralnej), oraz poglądów federalistycznych i unitarystycznych reprezentowanych przez poszczególne zachodnioniemieckie partie polityczne (najsilniejsze partie — CDU/CSU i SPD — reprezentowały tu stanowiska przeciwne, pierwsza była rzecznikiem federalizmu, druga unitaryzmu). Ustawa bońska jest w sumie rezultatem kompromisu między federalizmem a unitaryzmem dwojakiego rodzaju: między mocarstwami zachodnimi a przedstawicielami zachodnich stref okupacyjnych oraz między partiami politycznymi tych stref wzajemnie. Niewątpliwe jednak sukcesy, już u narodzin państwa zachodnioniemieckiego, odniósł obóz zwolenników unitaryzmu: zdołał on mianowicie przeforsować pewne przepisy, które stały się zadatkami procesu unifikacji NRF.¹

Stąd też Ustawa Zasadnicza dokonuje m. in. rozdziału kompetencji w dziedzinie administracji między związek (federację, *Bund*) a kraje (*Länder*) w sposób nierzadko bardzo elastyczny, stwarzając związkowi dogodne formy do rozszerzania zakresu własnej administracji. Obowiązuje wprawdzie zasada domniemania właściwości krajów, wyrażona w art. 83 Ustawy², jednakże sam ten przepis łącznie z innymi zacieśnia lub zezwala na zacieśnianie kręgu spraw należących do krajów. Sama Ustawa Zasadnicza wprowadza mianowicie w niektórych działach administracji wyłączną kompetencję związku (obrona, poczta związkowa, pewne działy komunikacji, w znacznej części finanse i in.)³. Powierzenie związkowi tej kompetencji odbywa się m. in.

¹ O genezie federacji zachodnioniemieckiej patrz w pracy autora: *Z zagadnień ustrojowych administracji Niemieckiej Republiki Federalnej*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z 4/1961.

² „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt oder zulässt”.

³ Por. art. 87—90, 108, 114 i 120a Ustawy Zasadniczej.

przez określenie, że właściwe do zarządzania danym działem administracji są związkowe władze administracyjne.

Równocześnie Ustawa ta stwarza możliwość powoływania nowych związkowych władz administracyjnych oraz korporacji i zakładów prawa publicznego, a tym samym otwiera drogę do przejęcia przez związek dalszych, nie zastrzeżonych dla niego konstytucyjnie, działów administracji. Zgodnie z przepisem art. 87 ust. 3, zd. 1, związek może w tych działach, w których przysługują mu kompetencje ustawodawcze (nie tylko w zakresie ustawodawstwa wyłącznego, ale także konkurencyjnego)⁴ tworzyć „samodzielne wyższe władze związkowe” (*selbstständige Bundesoberbehörden*) i „nowe (tj. dalsze poza wymienionymi w Ustawie Zasadniczej — przyp. Z. J.) związkowe korporacje i zakłady prawa publicznego”⁵. Wszystkie te jednostki organizacyjne tworzy się w drodze zwykłej ustawy związkowej; dla jej wydania nie wymaga się zgody organu reprezentującego kraje, którym jest Rada Związkowa⁶.

Co więcej, ilekroć powstają dla związku „nowe zadania” w dziedzinach, w których przysługują mu kompetencje ustawodawcze, może on w razie „pilnej potrzeby” tworzyć własne władze administracyjne I i II instancji (tutaj jednakże wymaga się już zgody Rady Związkowej oraz zgody większości Parlamentu Związkowego, art. 87 ust. 3, zd. 2)⁷.

Przepisy te nie dotyczą powoływania naczelných władz administracyjnych (*oberste Bundesbehörden*), tzn. przede wszystkim ministerstw oraz szefów tych władz — ministrów⁸. Utworzenie nowego ministerstwa — jeśli nie posiada ono podporządkowanego sobie aparatu władz terenowych — nie wiąże się zresztą z przejęciem danego działu administracji do kompetencji związku. Powołanie takie oznacza jednak niewątpliwie zwiększenie wpływu admini-

⁴ Patrz bliżej w pracy autora: *Zasady ustroju administracyjnego NRF*. W: *Monografia Niemiec Współczesnych*, t. II — NRF, Poznań 1965, s. 476 i n. oraz 479 i n.

⁵ „Ausserdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden”.

⁶ Rada może tu skorzystać tylko z takich uprawnień, jakie przysługują jej w każdym procesie ustawodawczym (por. art. 77—78 Ustawy Zasadniczej).

⁷ „Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel — und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit des Bundestages errichtet werden”. Gubernatorzy wojskowi mocarstw okupacyjnych — zatwierdzając tekst Ustawy Zasadniczej — zgłosili zastrzeżenia w stosunku do art. 87 ust. 3 (patrz *Zasady ustroju administracyjnego NRF*, op. cit. s. 480).

⁸ Do naczelných władz administracyjnych zalicza się w zachodniemieckiej teorii prawa i ustawodawstwie także Urząd Prezydenta Związku (*Bundespräsidialamt*), Urząd Kanclerza Związku (*Bundeskanzleramt*) i Związkową Izbę Kontroli (*Bundesrechnungshof*). Ministrów natomiast zalicza się do kategorii „naczelných organów związkowych” (*oberste Bundesorgane*). O rozróżnieniu tych pojęć patrz bliżej *Zasady ustroju administracyjnego NRF*, op. cit., s. 482 i n.

stracji związkowej na kraje, choćby przez wydawanie centralnych aktów wykonawczych do ustaw, nasilenie funkcji nadzorczych, koordynacyjnych itd.

Ustawa Zasadnicza daje w tym zakresie związkowi szczególnie dużą swobodę. Podstawowe znaczenie ma tutaj przede wszystkim przyjęcie przez tę Ustawę systemu rządu kanclerskiego. W szczególności członków rządu mianuje i zwalnia prezydent związku, może to jednak uczynić tylko na wniosek kanclerza⁹. W istocie zatem sam kanclerz decyduje o składzie swego rządu. Ustawa Zasadnicza nie określa przy tym liczby i rodzaju ministrów i ministerstw związkowych¹⁰ (jak zresztą większość ustaw konstytucyjnych), co więcej jednak — nie określa także trybu tworzenia stanowisk ministrów i ministerstw. Stanowiska ministrów i związane z nimi z reguły ministerstwa tworzy się zatem w drodze wewnętrznych aktów kanclerza lub rządu¹¹, co daje oczywiście tym organom znaczną swobodę w kształtowaniu administracji związkowej na najwyższym szczeblu.

Trudno byłoby tutaj zajmować się bliżej całym procesem rozwojowym aparatu administracyjnego związku¹². Ramy artykułu narzucają konieczność ograniczenia się do pewnych tylko uwag.

2. Pewną ilustrację tego rozwoju na szczeblu ministerialnym mogą stanowić porównania liczbowe. O ile w pierwszym gabinecie Niemieckiej Republiki Federalnej, utworzonym przez K. Adenauera w 1949 r., było czternaście ministerstw, to stopniowo liczba ta wzrosła do dwiętnastu w czwartym gabinecie tego kanclerza sformowanym w 1961 r. Ta sama liczba utrzymała się w piątym z kolei (i ostatnim jego gabinecie — 1962 r.) oraz w dwóch dotychczasowych rządach L. Erharda (1963, 1965)¹³. Powoływano ponadto kilkakrotnie ministrów bez teki, powierzając im niekiedy jakiś stały zakres działania.

Szczególnie charakterystyczne światło na proces rozwojowy NRF rzucają — jak się wydaje — ministerstwa nowo utworzone lub przekształcone na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia (z wyjątkiem Ministerstwa Zdrowia).

Należy do nich przede wszystkim Związkowe Ministerstwo Obrony (*Bundesministerium für Verteidigung*). Mogło ono — rzecz jasna — powstać dopiero po zniesieniu w Niemczech zachodnich stanu okupacji przez umowy

⁹ Art. 64 Ustawy Zasadniczej. Por. także F. Giese, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, IV Aufl.*, Verlag Kommentator, Frankfurt a. M. 1955, s. 109 i n.

¹⁰ Wyjątek stanowią minister obrony (o czym jeszcze poniżej), minister sprawiedliwości i finansów.

¹¹ Por. § 9 regulaminu rządu związkowego (*Geschäftsordnung der Bundesregierung*) z dnia 11 V 1951 (GMBL, s. 137), F. Giese, *op. cit.*, s. 107 i H. J. Schlochauer, *Öffentliches Recht*. Verlag C. F. Müller, Karlsruhe 1957, s. 68.

¹² Zagadnieniem tym zajmuje się autor bliżej w przygotowywanej monografii na temat tendencji rozwojowych ustroju administracyjnego NRF.

¹³ Skład nowego gabinetu L. Erharda podaje „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 173 z 27 X 1965, s. 1389.

paryskie z 23 X 1954 r. (weszyły w życie 5 V 1955 r.) Zniesienie to wiąże się ściśle z rozpoczętym już znacznie wcześniej procesem militaryzacji NRF, uwieńczonym przystąpieniem tego państwa do Paktu Północnoatlantyckiego w dniu 6 V 1955 r. W pracach Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (*North-Atlantic Treaty Organization — NATO*) bierze udział Niemiecka Republika Federalna formalnie od 9 V 1955 r.¹⁴, w następnym zaś miesiącu¹⁵ powołano do życia Związkowe Ministerstwo Obrony. Zmiana odpowiednich przepisów Ustawy Zasadniczej nastąpiła znacznie później, mianowicie nowelą z 19 III 1956 r.

Zbędne byłoby tutaj uzasadnianie wagi powstania tego Ministerstwa w sytuacji NRF. Trzeba jednakże zwrócić przynajmniej uwagę na szczególną pozycję ministra obrony wobec rządu związkowego jako całości oraz wobec kanclerza. Otóż jeden z przepisów wspomnianej noweli „wojskowej” (art. 65a) przewiduje, że „związkowy minister obrony sprawuje władzę rozkazodawczą i komendę nad siłami wojskowymi”. Jedyne w razie ogłoszenia „stanu obrony” władza ta przechodzi na kanclerza¹⁶. Konsekwencją sprawowania przez związkowego ministra obrony wyłącznego dowództwa w czasie pokoju jest jego indywidualna odpowiedzialność przed Parlamentem Związkowym, nie zaś przed kanclerzem¹⁷. Podnosząc tę kwestię Giese określa uregulowanie art. 65a jako „niezwykłą anomalię” (*ungewöhnliche Anomalie*)¹⁸.

Autor ten pisze, że:

„Anomalia ta wzrasta w niniejszym przypadku do granic nie dającego się niemal usprawiedliwić naruszenia podstawowej zasady bońskiej Ustawy Zasadniczej, która zna tylko odpowiedzialność kolektywną całego rządu, kierowanego przez kanclerza, nie uznaje zaś zasadniczo izolowanej odpowiedzialności poszczególnego ministra wobec przedstawicielstwa narodowego”¹⁹.

Związkowa administracja sił zbrojnych (*Bundeswehrverwaltung*) *sensu stricto* (sprawy uzupełnień sił zbrojnych itp.) należy do tych działów administracji, które posiadają własny aparat we wszystkich instancjach²⁰. Wykonywana jest przez podporządkowany ministrowi obrony Urząd Administracyjny Sił Zbrojnych (*Bundeswehrverwaltungsamt*) oraz odpowiednie władze I i II instancji²¹.

¹⁴ Bliżej patrz K. Skubiszewski, *Umowy paryskie z 23 października 1954 r.* „Przegląd Zachodni” nr 5—6 z 1955, ss. 123—129 i n.

¹⁵ H. J. Schlochauer, *op. cit.*, s. 68.

¹⁶ Art. 65a (1) Ustawy Zasadniczej: „Der Bundesminister für Verteidigung hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte”. (2) „Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles geht die Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler über”.

¹⁷ Por. F. Giese, *op. cit.*, *Nachtrag* 1956, s. 11.

¹⁸ F. Giese, *op. cit.*, *Nachtrag* 1956, s. 10.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Art. 87b ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

²¹ Por. zwłaszcza § 14 Ustawy o obowiązku wojskowym, tekst jednolity z 14 V 1965 r. (*Wehrpflichtgesetz in der Fassung vom 14 Mai 1965*, BGBl. I, s. 391).

Poważne zmiany odnotować można w licznej w NRF grupie ministerstw gospodarczych²². Poprzednikiem utworzonego w ostatnich latach Ministerstwa do spraw Własności Skarbu Państwa (*Bundesschatzministerium*) było istniejące od 1953 r. Ministerstwo do spraw Planu Marshalla (*Bundesministerium für den Marshall-Plan*), ministerstwo „szczególnego rodzaju” — powołane do zarządzania majątkiem specjalnym ERP²³ (powstałym w ramach realizacji Europejskiego Programu Odbudowy — *European Recovery Program* — jednego z urzędów tzw. Planu Marshalla). Tego rodzaju ministerstwo związane jedynie z określoną instytucją odbudowy gospodarczej musiało mieć charakter przejściowy. Jego zakres działania przyjęło utworzone w 1957 r. — z pewnością w związku ze znacznym wzrostem potencjału gospodarczego NRF, a zatem i pomnożeniem majątku federacji — Ministerstwo do spraw Własności Gospodarczej Związku (*Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes*). Od 14 XI 1961 r. nosi ono nazwę *Bundesschatzministerium*. Należy do niego „zarząd i celowe wykorzystanie” majątku związku, na który składają się poza wspomnianym już majątkiem specjalnym ERP (ponad 8 mld marek zachodniemieckich)²⁴, bardzo poważne udziały związku we własnych przedsiębiorstwach przemysłowych²⁵ i różnego rodzaju nieruchomości stanowiące własność związku (nieruchomości rolne, budynki publiczne i in.)²⁶

Na wzmiankę zasługuje także ewolucja, jaką przeszło Ministerstwo do spraw Mieszkaniowych, Budowy Miast i Planowania Przestrzennego (*Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung*). Dawna jego nazwa: Ministerstwo do spraw Budownictwa Mieszkaniowego (*Bundesministerium für den Wohnungsbau*) zdaje się świadczyć o pierwotnym charakterze tego Ministerstwa jako władzy związanej z odbudową powojenną²⁷. Potrzeby prowadzenia planowej-gospodarki w zakresie budowy i renowacji miast i w ogóle wszelkiego rodzaju osiedli²⁸ oraz wzrastająca rola planowania przestrzennego

²² Por. *Zasady ustroju administracyjnego NRF*, op. cit., s. 485.

²³ A. Köttgen, *Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge*, Bd. 3. Tübingen 1954, Mohr, s. 138.

²⁴ Według stanu na koniec 1963 r. (por. sprawozdanie tego Ministerstwa za 1963 r. — *Deutsche Politik* 1963, s. 441 i 449).

²⁵ Np. wielkie koncerny związkowe *Salzgitter AG*, *Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks-AG* i *Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG* (jw. s. 444).

²⁶ Por. słowo wstępne min. Hansa Lenza i sprawozdanie Ministerstwa za 1961 r. — *Deutsche Politik* 1961, s. 547 i n. oraz sprawozdanie za 1963 r. — *Deutsche Politik* 1963, s. 441 i n.

²⁷ Także Th. Ellwein (*Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Westdeutscher Verlag, Köln u. Opladen 1963, s. 145). zalicza je do ministerstw związanych z „warunkami powojennymi” (*nachkriegsbedingt*).

²⁸ Renowację miast i wsi wysuwa się dzisiaj w NRF jako czołowe zadanie: patrz *Deutsche Politik* 1963, sprawozdanie Ministerstwa do spraw Mieszkaniowych, Budowy Miast i Planowania Przestrzennego, s. 363 i n.

w całości gospodarki NRF²⁹ wydają się stabilizować istnienie tego Ministerstwa jako władzy administracyjnej o szerszym zakresie działania. Kompetencje w zakresie planowania przestrzennego dzieli jednak ono z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych³⁰.

Najbardziej symptomatyczne jest jednak chyba utworzenie w 1961 r. Związkowego Ministerstwa do spraw Współpracy Gospodarczej (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit*). Nazwa tego Ministerstwa nie zupełnie odpowiada zakresowi jego działania. Chodzi tu bowiem tylko o współpracę gospodarczą na pewnym odcinku, mianowicie — wg oficjalnych określeń — o „pomoc dla krajów rozwijających się” (*Hilfe für die Entwicklungsländer, Entwicklungshilfe*). Przyczyna utworzenia specjalnego Ministerstwa do tych spraw leży w rosnącej w szybkim tempie ekspansji gospodarczej zachodnich Niemiec, zwłaszcza do krajów afrykańskich oraz Południowej Ameryki³¹.

Utworzenie Ministerstwa było zresztą tylko jednym z wielu posunięć organizacyjnych związanych z ekspansją NRF do „krajów rozwijających się”. Poprzedziło je powołanie do życia m. in. kilku komisji międzyministerialnych (m. in. *Interministerieller Ausschuss für Entwicklungspolitik*) oraz utworzenie „wydziału do spraw polityki rozwojowej” w Ministerstwie Spraw Zagranicznych³².

Ministerstwo do spraw Współpracy Gospodarczej jest organem typu koordynacyjnego. Zadaniem jego jest bowiem koordynowanie wszelkiej działalności w zakresie „pomocy dla krajów rozwijających się”. Do Ministerstwa należy więc przewodniczenie we wspomnianej komisji międzyministerialnej, koordynacja działalności rozmaitych instytucji związkowych, poczynań między związkiem a krajami i także organizacji prywatnych. Poważne miejsce w tej działalności zajmuje współpraca z organizacjami międzynarodowymi³³.

Szczególnie interesujący jest proces, który w ostatecznym wyniku doprowadził do utworzenia Związkowego Ministerstwa do spraw Badań Naukowych (*Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung*). Jego poprzednikiem

²⁹ Por. np. oświadczenie rządowe K. Adenauera z 1961 r. — *Deutsche Politik* 1961, s. 19 i n. oraz preliminaria ustawy ramowej o planowaniu przestrzennym — *Deutsche Politik* 1963, s. 359 i n. Ustawa ta (*Raumordnungsgesetz*) ukazała się 8 IV 1965 r. (BGBl. I, s. 306).

³⁰ W szczególności Ministerstwo do spraw Mieszkaniowych... sprawuje nadzór fachowy nad Instytutem Planowania Przestrzennego, znajdującym się w resorcie spraw wewnętrznych.

³¹ O rozmiarach tej ekspansji mogą świadczyć cyfry przytoczone w oświadczeniu rządowym Adenauera z 29 XI 1961 r., w którym uzasadnił on m. in. celowość powołania tego Ministerstwa: „[...] Wir haben schon Erhebliches geleistet. Allein für die Jahre 1961 und 1962 sind Kapitalhilfen in Höhe von insgesamt 5 Mld. DM vorgesehen. Zur Ergänzung dieser öffentlichen Leistungen bemühen wir uns, die Initiative der Wirtschaft zu fördern” (*Deutsche Politik* 1961, s. 22). Do 1963 r. włącznie suma ta wzrosła do ok. 7,6 mld marek (*Deutsche Politik* 1963, s. 464).

³² Por. sprawozdanie rządu NRF za 1961 r. (*Deutsche Politik* 1961, s. 49).

³³ Por. *Deutsche Politik* 1963, s. 461 i n.

było Związkowe Ministerstwo do spraw Energii Atomowej i Gospodarki Wodnej (*Bundesministerium für Atomkernenergie und Wasserwirtschaft*) utworzone w 1955 r. W 1961 r. (tj. w czwartym rządzie Adenauera) zmieniono jego nazwę na Związkowe Ministerstwo do spraw Energii Atomowej (*Bundesministerium für Atomkernenergie*), nie wprowadzając jednakże zmiany zakresu działania, jak by to sugerowała nowa nazwa³⁴.

W piątym gabinecie Adenauera, utworzonym 11 XII 1962 r., zreorganizowano to Ministerstwo. Nowo utworzone Związkowe Ministerstwo do spraw Badań Naukowych objęło poza dawnymi zadaniami (sprawy energii atomowej i badania przestrzeni kosmicznej z wyjątkiem spraw gospodarki wodnej, które przekazano Ministerstwu Zdrowia) także sprawy „popierania badań naukowych” (*Förderung der wissenschaftlichen Forschung*).

Wprowadzenie do tego, dotychczas przede wszystkim techniczno-gospodarczego resortu, spraw badań naukowych wydaje się na pozór dość sztuczne. Rzecz przedstawia się jednak w innym świetle, jeśli weźmiemy pod uwagę występujące od dawna tendencje zmierzające do utworzenia związkowego ministerstwa do spraw kultury w szerokim znaczeniu (oświata, nauka i kultura), przynajmniej zaś ministerstwa do spraw nauki.

Na przeszkodzie do utworzenia związkowego ministerstwa kultury stoją przede wszystkim względy konstytucyjne, sprawy kultury są bowiem jedną z podstawowych dziedzin należących do wyłącznej kompetencji krajów (w dziedzinie ustawodawstwa i administracji). Zdecydowana większość krajów wypowiada się przeciwko projektom centralizacji (unitaryzacji) w dziedzinie kultury. Wokół tej sprawy toczy się od szeregu lat ożywiona kampania polityczna. Gorącym rzecznikiem centralizacji są zwłaszcza czołowi działacze rządzącej partii chrześcijańsko-demokratycznej, ministrowie Schröder, Strauss i Balke, do grona zwolenników centralizacji należy także kanclerz Erhard³⁵. Schröder — przez wiele lat minister spraw wewnętrznych — rozbudowywał w swym ministerstwie departament „spraw kulturalnych związku”³⁶, stano-

³⁴ Do Ministerstwa należały nadal sprawy gospodarki wodnej (por. *Deutsche Politik* 1961, s. 540 i n.).

³⁵ Zagadnienia związane z utworzeniem ministerstwa związkowego do spraw kultury (w okresie do końca 1961 r.) przedstawia wszechstronnie K. Kolańczyk, *Polityka kulturalna i szkolnictwo akademickie w Niemieckiej Republice Federalnej*. Instytut Zachodni, Poznań 1963, s. 75 i n. Tamże obszerna literatura na ten temat.

³⁶ „Sprawy kulturalne związku” (*kulturelle Angelegenheiten des Bundes*) obejmują, począwszy od instytutów naukowych różnego rodzaju (por. niżej!), fundację Pruskie Dziedzictwo Kulturalne (*Stiftung Preussischer Kulturbesitz*), popieranie rozmaitych instytucji kulturalnych, udzielanie stypendiów artystycznych, popieranie „kulturalnych interesów ludności żydowskiej”, sprawy studenckie (stypendia, budowa domów akademickich, finansowanie „szkolenia politycznego”), kształcenie dorosłych, sprawy filmu, radia i prasy i in.; wreszcie międzynarodowe stosunki kulturalne (por. *Deutsche Politik* 1963, s. 78 oraz 82 i n.).

wiały w pewnym stopniu namiastkę związkowego ministerstwa kultury”³⁷. Balke zaś był przez szereg lat szefem ministerstwa do spraw energii atomowej.

Możliwa do zrealizowania — w świetle Ustawy Zasadniczej — była natomiast koncepcja druga, węższa. Sprawy „popierania badań naukowych” należą bowiem wg art. 74 pkt 13 tej Ustawy do dziedziny ustawodawstwa konkurencyjnego. Dołączono je zatem do dotychczasowych agend Ministerstwa do spraw Energii Atomowej, równocześnie reorganizując to ministerstwo³⁸.

Utworzenie Związkowego Ministerstwa do spraw Badań Naukowych jest zapewne krokiem wstępnym w kierunku centralizacji spraw kultury.

3. Centralnymi władzami administracyjnymi związku są wspomniane już samodzielne wyższe władze związkowe (*selbständige Bundesbehörden*)³⁹. Aktualnie istnieje ich ponad dwadzieścia.

Nie są to bynajmniej władze jednorodne. Spotyka się tu przede wszystkim „władze administracyjne” typu klasycznego, np. Związkowy Urząd Administracyjny (*Bundesverwaltungsamt*), podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych, właściwy w sprawach przynależności państwowej, emigracji i in., czy Niemiecki Urząd Patentowy (*Deutsches Patentamt*) w resorcie spraw wiadomości.

Władze typu wojskowego reprezentuje wspomniany już Związkowy Urząd Administracyjny Sił Zbrojnych (*Bundeswehrverwaltungsamt*) oraz Związkowy Urząd Obrony Cywilnej Ludności (*Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz*), podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych.

Przykładem władz z dziedziny administracji gospodarczej może być Związkowy Urząd do spraw Gospodarki Przemysłowej (*Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft*), do którego należą sprawy importu i eksportu oraz handlu międzystrefowego. Urząd ten podlega ministrowi gospodarki.

Spotyka się także władze typu policyjnego (w resorcie spraw wewnętrznych): Związkowy Urząd Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), organ służby bezpieczeństwa i Związkowy Urząd Policji Kryminalnej (*Bundeskriminalamt*).

Są także i takie władze, które łączą funkcje naukowo-badawcze z zadaniami z zakresu administracji władz. Przykładem może być Związkowy Urząd Zdrowia (*Bundesgesundheitsamt*), stanowiący przede wszystkim zespół

³⁷ K. Kolańczyk (*op. cit.*, s. 77) pisze m. in.: „W listopadzie 1959 r. premier Północnej Nadrenii-Westfalii dr Franz Meyers (CDU) musiał przyznać sam, że ten departament trzeba uważać za namiastkę niemożliwego do przeprowadzenia federalnego ministerstwa oświaty i kultury (*Bundeskulturministerium*).

³⁸ Mimo utworzenia Ministerstwa do spraw Badań Naukowych, nie uległ zmianie (przynajmniej zasadniczej!) dotychczasowy zakres działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (por. *Deutsche Politik* 1963, s. 82).

³⁹ Niekiedy wyodrębnia się z tej grupy (por. H. J. Schlochauer, *op. cit.*, s. 92) tzw. *Zentralstellen der bundeseigenen Verwaltung*. Bliżej patrz *Zasady ustroju administracyjnego NRF*, s. 486 i n.

instytutów naukowych, oraz Związkowy Zakład Fizyczno-Techniczny (*Physikalisch-Technische Bundesanstalt*), który prowadzi prace naukowe z zakresu miernictwa techniczno-naukowego, a równocześnie pełni na terenie NRF funkcje wyższej władzy technicznej w dziedzinie miar i wag.

Są wreszcie rozmaite władze o charakterze przede wszystkim technicznym (np. władze w resorcie komunikacji), władze morskie i in.⁴⁰

Szereg samodzielnych wyższych władz związkowych, jak np. wspomniany Niemiecki Urząd Patentowy i Związkowy Urząd Statystyczny (*Das Statistische Bundesamt*), zostało przejętych przez Niemiecką Republikę Federalną z administracji Rzeszy Niemieckiej i administracji okresu okupacyjnego na podstawie przepisu przejściowego art. 130 Ustawy Zasadniczej.

Jedyną konstytucyjną przesłanką utworzenia samodzielnej wyższej władzy związkowej jest to, by związek posiadał w danej dziedzinie „kompetencje ustawodawcze”. To ogólnikowe postanowienie (będące — jak wiadomo — jednym z poważnych sukcesów odniesionych przez unitarystów w trakcie przygotowywania projektu Ustawy Zasadniczej)⁴¹, daje pole do stosowania jak najszerzej interpretacji. Literatura, która szczególnie dużo miejsca poświęca wyższym władzom związkowym, próbuje ustalić tutaj pewne granice.

Niemal powszechnym jest pogląd, że związek może tworzyć te władze tylko w zakresie ustawodawstwa wyłącznego oraz konkurencyjnego. Wyklucza się natomiast tzw. ustawodawstwo ramowe⁴².

Uważa się także, że w przypadku ustawodawstwa konkurencyjnego muszą istnieć przesłanki z art. 72 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, tzn. musi zachodzić „potrzeba unormowania w drodze ustawy związkowej”⁴³. To samo stanowisko reprezentuje i Rada Związkowa uważając, że „tworzenie samodzielnych wyższych władz związkowych nie jest dopuszczalne w każdym razie wtedy, gdy brak jest potrzeby do uregulowania w drodze ustawy związkowej”. Jest to — rzecz jasna — przedmiotem sporu między Radą Związkową a rządem związkowym⁴⁴.

Należy tu jednak przypomnieć, że związek — a potwierdza to orzecznictwo Związkowego Trybunału Konstytucyjnego — decyduje o tym, czy „istnieje potrzeba” do wydania ustawy w zakresie ustawodawstwa konkurencyjnego

⁴⁰ Bliższe informacje o samodzielnych wyższych władzach związkowych (także i nie wymienionych tutaj) patrz E. Rasch w pracy: E. Rasch — W. Patzig, *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren*, M. v. Brauchitsch *Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu herausgegeben*, v. C.H. Ule, Bd. 1, I. Halbband, Köln... 1962. O Urzędzie Ochrony Konstytucji i Urzędzie Policji Kryminalnej patrz ponadto *Zasady ustroju administracyjnego NRF*, s. 486 i n.

⁴¹ Por. wyżej.

⁴² E. Rasch, *op. cit.*, s. 105.

⁴³ Por. E. Rasch, *op. cit.*, s. 105 i n.

⁴⁴ H. Ehard, *Aufgabe und Bewährung des Bundesrates*. W: *Föderalistische Ordnung*, herausgegeben von... Prof. Dr. Adolf Süsterhenn. Koblenz, Rhena-
nia Druck- und Verlags-GMBH (1961), s. 106.

według swobodnego uznania⁴⁵. Postulaty zatem zmierzające do ograniczenia tutaj swobody związku w zakresie tworzenia wyższych władz związkowych wydają się mało realne.

Wyższe władze związkowe tworzy się (*errichten*) w drodze zwykłej ustawy związkowej (nie wymagającej zgody Rady Związkowej). Co oznacza owo nieokreślone bliżej w Ustawie Zasadniczej „tworzenie”? Czy tylko „powołanie”, czy coś więcej? Czy zatem ustawa może się ograniczyć tylko do samego kreowania takiej władzy, pozostawiając zagadnienia organizacyjne oraz przydział zadań i kompetencji aktom wykonawczym?

Owo *errichten* należy tutaj — zdaniem komentatorów — tłumaczyć *sensu lato*: obejmuje ono również przydzielenie przez ustawę zadań i kompetencji. Pogląd ten znajduje oparcie w stanowisku Rady Związkowej. W związku z projektem ustawy o utworzeniu Związkowego Urzędu do spraw Obrony Cywilnej Ludności Rada Związkowa wyraziła pogląd, że art. 87 ust. 3 (a także i ust. 2) zakłada „enumeratywne wyliczenie” zadań w ustawie⁴⁶ (co oczywiście ma duże znaczenie dla krajów). Rada Związkowa uważa także, że „samodzielnymi wyższymi władzom związkowym” mogą być przekazywane tylko te zadania, których załatwienie na szczeblu centralnym jest zarówno konieczne, jak i możliwe, natomiast nie te zadania, które z natury rzeczy winny być załatwiane przez władze średnie i niższe⁴⁷.

Określenie tych władz jako „samodzielnych” nie oznacza — jak wiadomo — wyjęcia ich spod nadzoru. Trudno jest jednak ustalić w każdym przypadku zakres tego nadzoru, a zatem stopień owej „samodzielności” wyższych władz związkowych. Przepisy ustaw są bowiem niekiedy w tym punkcie zupełnie lakoniczne⁴⁸. W literaturze mówi się niekiedy wprost o niezawisłości pewnych władz⁴⁹.

Samodzielne wyższe władze związkowe nie mają — jak wiadomo — z reguły podporządkowanego sobie terenowego aparatu administracyjnego I i II instancji (*Unter- und Mittelbehörden*), czyli nie posiadają tzw. *Unterbau*. Wyjątek stanowią przede wszystkim władze typu wojskowego (*Bundeswehrverwaltungsamt, Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz*).

Nie mają one także z reguły prawa instruowania władz krajowych. Prawo to przysługuje jedynie właściwemu ministrowi lub niekiedy nawet rządowi związkowemu⁵⁰.

⁴⁵ Por. cyt. *Zasady ustroju administracyjnego NRF*, s. 477 i n.

⁴⁶ E. Rasch, *op. cit.*, s. 106 i literatura tamże cytowana.

⁴⁷ H. Ehard, *Aufgabe und Bewährung des Bundesrates...*, s. 106.

⁴⁸ Tak np. ustawa o współpracy związku i krajów w sprawach ochrony konstytucji (*Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes*) z 27 IX 1950 (BGBl. I., s. 682) stanowi tylko, że Urząd Ochrony Konstytucji „untersteht dem Bundesminister des Innern”.

⁴⁹ Np. gdy chodzi o Związkowy Urząd Kontroli Pism Niebezpiecznych dla Młodzieży (*Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften*) i Zarząd Długów Związkowych (*Bundesschuldenverwaltung*) (por. A. Köttgen, *op. cit.*, s. 124 i 128).

⁵⁰ Por. § 5 cyt. ustawy o współpracy związku i krajów w sprawach ochrony

Celem postanowień zawartych w art. 87 ust. 3 Ustawy Zasadniczej jest ograniczenie związku — o ile możliwości — tylko do instytucji centralnych⁵¹, a zatem „także w istocie wyznaczenie granicy inicjatywy administracyjnej związku”⁵². Köttgen stwierdza:

„W tym dobrze przemyślanym uregulowaniu mieści się silne ograniczenie administracji własnej związku dlatego, gdyż większość wszystkich agend administracyjnych nie może być prowadzona na szczeblu centralnym”⁵³.

Z tej — jeśli tak można określić — pewnej „izolacji organizacyjnej” ogromnej większości samodzielnych wyższych władz związkowych wynikają niewątpliwie rozmaite trudności w ich działaniu. W praktyce podejmuje się dlatego od dawna różne kroki zmierzające do usunięcia lub przynajmniej złagodzenia tych trudności, a zatem zapewnienia tym władzom możliwie największej „siły administracyjnej”⁵⁴. Wyzyskuje się więc „aż do ostatnich granic” zasadę wzajemnej pomocy urzędowej, jaką nakłada na wszystkie organa związku, krajów i samorządu art. 35 Ustawy Zasadniczej⁵⁵. Niektóre ustawy związkowe rozbudowują jeszcze ten konstytucyjny obowiązek pomocy urzędowej tak dalece, że np. władza związkowa może w porozumieniu z naczelną władzą krajową posługiwać się władzami krajowymi⁵⁶. Praktyka próbuje ponadto pójść jeszcze dalej, tworząc różnego rodzaju filie, ekspozytury, referaty położone poza siedzibą urzędową danej władzy itp.⁵⁷ Ustawodawca związkowy nie reprezentuje w tym zakresie jednolitego poglądu. Niektóre ustawy zezwalają na tworzenie tych właśnie surogatów władz terenowych, inne wprost wyraźnie zabraniają⁵⁸.

4. Związek posiada terenowy aparat administracyjny w ścisłym znaczeniu, tzn. terenowe władze administracyjne (*Mittelbehörden, Unterbehörden*) tylko w niektórych działach administracji wymienionych w Ustawie Zasadniczej (np. administracja obrony, poczt i telegrafów, komunikacji)⁵⁹.

konstytucji. Wyjątkowo prawo instruowania przysługuje: Związkowemu Urzędowi Policji Kryminalnej (§ 4 ust. 4 Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes — Bundeskriminalamtes, BGBl. I, s. 165); Związkowemu Urzędowi Administracyjnemu Sił Zbrojnych (Art. 87b Ustawy Zasadniczej i cyt. już § 14 ustawy o obowiązku wojskowym) i Związkowemu Urzędowi Wyrównawczemu (*Bundsausgleichsamts*, art. 120 a Ustawy Zasadniczej).

⁵¹ Zarówno w przypadku samodzielnych wyższych władz związkowych, jak także korporacji i zakładów prawa publicznego; art. 87, ust. 3 daje wprowadzić możliwość utworzenia aparatu terenowego również i dla tych jednostek organizacyjnych, obwarowuje ją jednak — jak wiadomo — szeregiem warunków.

⁵² A. Köttgen, *op. cit.*, s. 74.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ A. Köttgen, *op. cit.*, s. 75.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Por. wyżej.

Możliwości tworzenia nowych władz zostały ograniczone bardzo poważnie w interesie krajów⁶⁰. Związek — jak świadczy o tym obserwacja praktyki — nie korzysta też na ogół z tej formy organizacyjnej, sięgając do innych, dogodniejszych dla siebie form.

5. Jedną z form organizacyjnych administracji związkowej stanowią związkowe korporacje i zakłady prawa publicznego. W przeciwieństwie do hierarchicznie zorganizowanego systemu władz administracyjnych związku mamy tu do czynienia z administracją wykonywaną przez wyodrębnione z tego systemu samodzielne podmioty administracji (osoby prawa publicznego), podlegające określonemu w ustawach nadzorowi państwowemu (tzw. pośrednia administracja związkowa — *mittelbare Bundesverwaltung*).

Niewielka jest stosunkowo liczba korporacji (najwięcej w dziedzinie socjalnej⁶¹; przykładem może tu być Związkowy Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych — *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*).

Przeważa forma zakładów. Zastosowano ją głównie do instytucji kredytowych oraz w dziedzinie gospodarki żywnościowej.

Nadzór nad korporacjami i zakładami prawa publicznego sprawują z reguły ministrowie, niekiedy sam rząd związkowy. Duża jest samodzielność instytucji kredytowych, zwłaszcza Niemieckiego Banku Związkowego (łączy go z rządem związkowym w zasadzie tylko stosunek współpracy)⁶².

6. Ograniczenia konstytucyjne odnoszą się tylko do form organizacyjnych przewidzianych w Ustawie Zasadniczej, tj. do władz administracyjnych *sensu stricto* oraz korporacji i zakładów prawa publicznego.

W praktyce powstało mnóstwo innych jednostek organizacyjnych różnego rodzaju, opierających swój byt z reguły na „aktach organizacyjnych” rządu związkowego lub poszczególnych ministerstw, bardzo rzadko zaś na ustawach⁶³.

Są wśród nich różne *Bundesstellen*, nie posiadające charakteru władz administracyjnych w ścisłym tego słowa znaczeniu (*nichtbehördliche Bundesstellen*)⁶⁴. Przykładem może być *Bundesstelle für Handelsinformationen* powołana w celu dostarczania materiału informacyjnego o wszystkich zagadnieniach gospodarki zagranicznej (podlega ministerstwu gospodarki) oraz Związkowa Dyrekcja Budowli (*Bundesbaudirektion*) podlegająca ministerstwu własności skarbu państwa.

⁶⁰ Por. wyżej.

⁶¹ Forma korporacji przewidziana jest w Ustawie Zasadniczej jako obowiązkowa dla instytucji socjalno-ubezpieczeniowych, których zasięg działania wykracza poza terytorium jednego kraju (art. 87 ust. 2).

⁶² Por. zwłaszcza §§ 12 i 13 ustawy o Niemieckim Banku Związkowym (Gesetz über die Deutsche Bundesbank) z 26. 7. 1957 (BGBl. I, s. 745).

⁶³ Por. A. Köttgen, *op. cit.*, s. 110 i H. v. Rosen-v. Hoewel, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart—Düsseldorf 1959, Kohlhammer-Schwann, s. 143.

⁶⁴ Por. A. Köttgen, tamże.

Najpoważniejszą grupę stanowią tzw. zakłady niesamodzielne (*unselbständige Anstalten*), tzn. zakłady nie posiadające osobowości prawnej. Są wśród nich przede wszystkim najrozmaitsze zakłady badawcze i poszukiwawcze (*Forschungs- und Versuchsanstalten*), należące do poszczególnych resortów. Köttgen tłumaczy tę znaczną liczbę zakładów „silnie rozbudowaną działalnością badawczą resortów”⁶⁵. Uważa też, że działalność ta mieści się w zasadzie w ramach konstytucyjnych⁶⁶.

W działalności badawczej przoduje zwłaszcza resort aprowizacji, rolnictwa i lasów (w którym istnieje piętnaście takich zakładów o bardzo niekiedy wyspecjalizowanym zakresie działania), a także resort komunikacji oraz spraw wewnętrznych. Ten ostatni daje przykłady zakładów o nader różnorodnym charakterze (co wiąże się z pewnością z bardzo szerokim zakresem działania tego resortu). Obok Związkowego Zakładu Geografii i Planowania Przestrzennego (*Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung*) oraz pokrewnego mu Instytutu Geodezji Stosowanej (*Institut für Angewandte Geodäsie*) istnieje tu szereg „instytutów naukowych” (*wissenschaftliche Institute*). Oprócz instytutów historycznych, mianowicie Niemieckiego Instytutu Archeologicznego (*Deutsches Archäologisches Institut*) i Instytutu Historii Najnowszej (*Institut für Zeitgeschichte*) oraz Komisji Historii Parlamentaryzmu i Partii Politycznych (*Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*) działają tu instytuty o charakterze zapewne w dużym stopniu politycznym: Instytut Badania Marksizmu-Leninizmu, zwany również Instytutem Sowieologii (*Bundesinstitut zur Erforschung des Marxismus-Leninismus, Institut für Sowjetologie*) i szereg „instytutów wschodnich” (*Ostforschungsinstitute*)⁶⁷. Charakter zbliżony do instytutów ma Archiwum Związkowe (*Bundesarchiv*).

W formie zakładu niesamodzielnego została zorganizowana także instytucja o charakterze propagandowo-politycznym — Centrala Związkowa do spraw Szkolenia Politycznego (*Bundeszentrale für politische Bildung*, poprzednia nazwa — *Bundeszentrale für Heimatdienst*) istniejąca również w resorcie spraw wewnętrznych⁶⁸. Formę tę zastosowano także do niektórych instytucji technicznych.

Jednostki organizacyjne tworzone poza ramami Ustawy Zasadniczej nie mają — przynajmniej w swym założeniu — charakteru „władczego”, ich zadania leżą z reguły w sferze „administracji niewładczej”. Stąd niektóre akty kreujące z góry wykluczają możliwość powierzenia tym jednostkom zadań władczych. Spotyka się jednak pewne wyjątki, co oczywiście musi budzić

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ *Op. cit.*, s. 130.

⁶⁷ Por. *Deutsche Politik* 1963, s. 78 i 82.

⁶⁸ Centrala ta zajmuje się zagadnieniami ideologicznymi w skali światowej, szkoleniem politycznym (m. in. w szkołach) sprawami integracji Europy, problemami krajów rozwijających się (por. np. E. R a s c h, *op. cit.*, s. 70 i *Deutsche Politik* 1963, s. 79).

zastrzeżenia konstytucyjno-prawne (naruszenie art. 87). Tworzenie jednostek organizacyjnych, wyposażonych w zadania (i kompetencje) władcze lub też powierzanie takich zadań (i kompetencji) jednostkom już istniejącym — zwłaszcza zaś jednostkom, które posiadają organa terenowe (co nasuwa dodatkowe zastrzeżenia z art. 87 ust. 3, zd. 2) — odbywa się dlatego niekiedy w drodze ustawy⁶⁹.

Obserwacja praktyki wskazuje, że zadania z zakresu administracji władzej powierza się przede wszystkim tym jednostkom, które stanowią formę przejściową do „władz administracyjnych”⁷⁰.

7. Silna rozbudowa związkowego aparatu administracyjnego budzi niepokój w samej Niemieckiej Republice Federalnej. W ogniu krytyki stoją zwłaszcza ministerstwa i samodzielne wyższe władze związkowe.

Ze strony rządowej wysuwa się dlatego m. in. argumenty uzasadniające powoływanie nowych ministerstw. Tak np. w oświadczeniu rządowym czwartego gabinetu Adenauera⁷¹, w którym utworzono ministerstwo do spraw współpracy gospodarczej i ministerstwo zdrowia oraz stanowisko „ministra do spraw specjalnych” (*für besondere Aufgaben*), stwierdził kanclerz (powołując się na swoją deklarację rządową z 1949 r.) m. in. :

„Krytycy nie biorą pod uwagę faktu, że liczba ministerstw jest tylko wyrazem tego, iż państwu przybyły nowe zadania, czy to ze względu na szczególną sytuację polityczną naszych czasów, ze względu na stałe komplikowanie się współczesnego społeczeństwa, czy także ze względu na niepokojący niekiedy rozwój techniczny”.

Kanclerz dodał także, że:

„Ministerstwo musi być dla swojego szefa przejrzyste, o ile nie ma on się zagubić w rutynie zadań administracyjnych, jeśli natomiast — co jest rzeczą konieczną — chce zachować spojrzenie na swoje zadania polityczne, na swoją odpowiedzialność za całość”.

Trudno nie przyznać, że wzrost liczby ministerstw jest wynikiem stałego rozszerzania się agend państwa współczesnego, że zwłaszcza potężny rozwój techniki i związane z nim z reguły wymagania gospodarki stawiają również państwo zachodnioniemieckie przed koniecznością podjęcia określonych decyzji organizacyjnych (np. gdy chodzi o zagadnienia związane z energią atomową i badaniem przestrzeni kosmicznej). Wątpliwe jest jednak, czy wszystkie posunięcia organizacyjne mają uzasadnienia rzeczowe. Utrzymuje się przecież nadal ministerstwa o charakterze wybitnie polityczno-propagando-

⁶⁹ Por. A. Köttgen, *op. cit.*, ss. 110, 123 i 137.

⁷⁰ Przykładem może być powołana w r. 1950 *Bundesstelle* do spraw emigracji (*Bundesstelle für das Auswanderungswesen*), która była poprzednikiem utworzonej w dwa lata później odpowiedniej samodzielnej wyższej władzy związkowej (*Bundesamt für Auswanderung*); z kolei przejął te sprawy wspomniany wyżej Związkowy Urząd Administracyjny (*Bundesverwaltungsamt*).

⁷¹ *Regierungserklärung des 4. Kabinetts Adenauer. Deutsche Politik 1961*, s. 15 i n.

wym (ministerstwa do spraw przesiedleńców oraz do spraw ogólnoniemieckich), pewne ministerstwa powołano ze względów koalicyjno-partyjnych (ministerstwo do spraw rodzinnych i młodzieży), niekiedy zaś decydującym czynnikiem są tendencje centralistyczne związku (ministerstwo badań naukowych).

Liczba 19 ministerstw wydaje się zresztą tylko pozornie umiarkowana. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że są to ministerstwa związkowe, powołane dla tych dziedzin administracji, które należą wyłącznie lub częściowo do związku. Zresztą liczbę tę powiększa faktycznie część władz centralnych, które ze względu na swój charakter i znaczenie zbliżają się do ministerstw.

Zwraca uwagę dość daleko niekiedy posunięta specjalizacja ministerstw. Łączy się z nią różne niebezpieczeństwa. Tak np. Ellwein podnosi kwestię „krzyżowania się” (*Überschneidung*) kompetencji głównie w dziedzinie gospodarczej⁷². Można przytoczyć wiele innych przykładów. Sprawy socjalne leżą w gestii nie tylko ministerstwa pracy i opieki społecznej, lecz także ministerstw spraw wewnętrznych, przesiedleńców i in. Także sprawy „polityki ogólnoniemieckiej” nie należą wyłącznie do jednego ministerstwa (do spraw ogólnoniemieckich), lecz także w niemałej części do ministerstwa przesiedleńców i spraw wewnętrznych. Wśród wielu innych na uwagę zasługuje rozmieszczenie spraw kultury i nauki w kilku resortach (obok ministerstwa do spraw badań naukowych przede wszystkim ministerstwo spraw wewnętrznych).

To krzyżowanie się kompetencji nie zawsze zresztą wiąże się ze specjalizacją. Odgrywają tu z pewnością niemałą rolę względy tradycji resortowej (zwłaszcza gdy chodzi o ministerstwo o najszerszych tradycyjnie kompetencjach, tzn. ministerstwo spraw wewnętrznych, które zapewne niezawsze chętnie „pozbywa się” części swoich kompetencji na rzecz innych, zwłaszcza nowo tworzących się ministerstw — przykładem mogą być sprawy nauki), względy partyjne w rządach koalicyjnych, rozgrywki personalne między czołowymi osobistościami politycznymi, ekspozowanie spraw przesiedleńców i tzw. ogólnoniemieckich w polityce NRF, ukryte niekiedy tendencje centralistyczne związku (*kulturelle Angelegenheiten des Bundes* w ministerstwie spraw wewnętrznych) itd. Krzyżowanie się kompetencji na szczeblu ministerialnym prowadzić musi do wielu sporów kompetencyjnych między szefami poszczególnych resortów. Spory te zajmują z pewnością wiele czasu na posiedzeniach rządu, kosztem innych zasadniczych spraw, przyczyniając się do obniżenia efektywności prac rządu⁷³ i w konsekwencji całego aparatu administracyjnego.

Nie trzeba chyba dodawać, że przy znacznej specjalizacji i krzyżowaniu

⁷² Th. Ellwein, *op. cit.*, s. 146.

⁷³ Por. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* 1. Bd., Allgem. Teil, München u. Berlin 1961, C. H. Beck, s. 404. Autor, który unika aktualnych przykładów z działalności administracji bońskiej, ilustruje swe uwagi praktyką okresu weimarskiego.

się kompetencji zaciemnia się obraz całości administracji. Jeśli zatem jednym z celów postępującej specjalizacji administracji na szczeblu ministerialnym w NRF ma być uzyskanie przejrzystości dla szefa resortu — to przy znacznej rozbudowie ministerstw zatracą się rzecz znacznie ważniejszą — przejrzystość całości. W federalnym zaś państwie zachodniemieckim, przy nader skomplikowanych zasadach rozdziału zadań w dziedzinie administracji między związek i kraje, ten brak jasności może być w swych skutkach szczególnie dotkliwy.

Niebezpieczeństwo tkwi także — co słusznie podnosi Forsthoff — w naturalnym dążeniu każdego ministerstwa do utworzenia własnego aparatu terenowego aż do najniższych instancji włącznie. Ministerstwa bowiem niechętnie posługują się istniejącym aparatem władz administracji ogólnej.

Forsthoff obracając się zwykle w sferze ogólnych rozważań, opartych zresztą z reguły na materiale poprzednich państw niemieckich (Prusy, I i II Rzesza)⁷⁴, tłumaczy ten stan tylko „egoizmem resortowym”⁷⁵. Pomija natomiast czynnik o ogromnej i chyba decydującej wadze w państwie federalnym: ministerstwa związkowe (jak i w ogóle wszelkie władze związku) posługują się niechętnie aparatem administracji ogólnej (prezydenci rejencji, landraci i in.) zapewne przede wszystkim dlatego, że jest to aparat krajowy. Ministerstwa związkowe dążą tedy do zorganizowania sobie własnego aparatu terenowego (w jakichkolwiek formach organizacyjnych!), powierzając mu wykonywanie zadań, które równie dobrze mogłyby być wykonywane przez aparat krajowy⁷⁶. Konsekwencją tego jest oczywiście stałe rozszerzanie zakresu administracji związkowej.

Szczególnie doniosłą rolę — jak o tym świadczy literatura przedmiotu i liczne wypowiedzi oficjalne — spełnia w rozwoju administracji związkowej rozbudowa samodzielnych wyższych władz związkowych.

Tworząc samodzielną wyższą władzę związkową, związek przejmuje wykonywanie konkretnej ustawy, czy ustaw związkowych należących dotychczas lub też mogących należeć zgodnie z art. 83 do krajów (np. gdy chodzi o jakieś nowe zadania administracyjne, wyłaniające się w związku z rozwojem techniki), a zatem przejmuje określony dział, czy część działu administracji krajowej. Jest to — rzecz jasna — zagadnienie mające z punktu widzenia federalizmu znaczenie kapitalne. Stąd i dyskusje wokół tego problemu.

Przedmiotem dyskusji jest m. in. sprawa zakresu działania, jaki przejmują wyższe władze związkowe. Według J. Kratzera, związek — tworząc taką władzę — przejmuje równocześnie odpowiedni dział (*Sachgebiet*) całkowicie

⁷⁴ Państwu bońskiemu poświęca tutaj E. Forsthoff tylko jedno zdanie: „Auch die Organisation der Bundesregierung wird durch wechselnde koalitionspolitische Rücksichten bestimmt (*op. cit.*, s. 403).

⁷⁵ E. Forsthoff, *op. cit.*, s. 404.

⁷⁶ Por. wyżej.

do swej kompetencji. Inni próbują to nieco złagodzić. Tak np. Böhm uważa, że:

„We wszystkich tych przypadkach, w których załatwianie jakiejś dziedziny zadań wymaga współdziałania władz średnich lub niższych (tj. władz II lub I instancji — przyp. Z. J.), administracja własna związku jest ograniczona do szczebla administracyjnego wyższych władz związkowych”⁷⁷.

Kratzer już w 1950 r. zwrócił uwagę na to, że związek wykorzystując ogólnikowe przepisy art. 87 ust. 3, dotyczące samodzielnych wyższych władz związkowych, może w praktyce zneutralizować jedną z podstawowych zasad konstytucji bońskiej, według której administracja powinna należeć w możliwie najszerszym zakresie do krajów⁷⁸.

Praktyka państwa bońskiego potwierdza niewątpliwie słuszność obaw Kratzera. Warto tu zacytować obszerniej wypowiedź Hansa Eharda, premiera bawarskiego, długoletniego członka Rady Związkowej (i dwukrotnego jej prezydenta).

Analizując zadania Rady Związkowej na sesji naukowej, poświęconej zagadnieniom „ustroju federalnego” (1961 r.), stwierdził on w odniesieniu do art. 87 ust. 3 zd. 1 Ustawy Zasadniczej m. in., że:

„Każde rozszerzenie zakresu własnej administracji związku zacieśnia równocześnie zakres administracji własnej krajów i w grze sił między związkiem a krajami działa jako przesunięcie ciężaru na korzyść związku. Organizowanie samodzielnych wyższych władz związkowych zawiera zatem w szczególnym stopniu niebezpieczeństwo stania się wyłomem dla tendencji centralistycznych. Rada Związkowa starała się, by utrzymać tworzenie samodzielnych wyższych władz związkowych możliwie w pewnych granicach. Wskazywała przy tym na to, że możliwość, jaką otwiera art. 87 ust. 3 zd. 1 Ustawy Zasadniczej, stanowi wyjątek od ogólnej zasady własnej administracji krajów (art. 83 Ustawy Zasadniczej), z którego zatem można korzystać tylko w ograniczonym rozmiarze”⁷⁹.

Ehard dodał, że:

„Wspomniane przesunięcie ciężaru na korzyść związku wzmacnia się znacznie wtedy, gdy wyposaży się wyższą władzę związkową w tzw. podbudowę, w ten sposób, iż utworzy się także związkowe władze średnie i niższe. Ponieważ jest to możliwe tylko z zachowaniem kwalifikowanych przesłanek art. 87 ust. 3 zd. 2 Ustawy Zasadniczej, mianowicie jeśli istnieją nowe zadania i pilna potrzeba i tylko za zgodą Rady Związkowej oraz większości członków Parlamentu Związkowego, może tutaj Rada Związkowa utrudniać niepożądane centralistyczne formy organizacyjne”⁸⁰.

Oświadczył wreszcie, że:

„Stale powstają wyższe władze związkowe z podbudową albo bez niej,

⁷⁷ E. Rasch, *op. cit.*, s. 107 i literatura tam cytowana.

⁷⁸ J. Kratzer, *Die Bundesoberbehörde, Die öffentliche Verwaltung 1950*, s. 529 i n. (podają wg O. Nymana, *Der westdeutsche Föderalismus — Studien zum Bonner Grundgesetz*, Stockholm 1960, Almquist und Wiksell, s. 94).

⁷⁹ H. Ehard, *op. cit.*, s. 105—6.

⁸⁰ Tamże, s. 106.

z tzw. ekspozyturami lub bez nich, osiągając już tuziny, brak jednakże przeświadczenia o ich konieczności w każdym przypadku”⁸¹.

Kilka miesięcy później, już po objęciu urzędu prezydenta Rady Związkowej Ehard potwierdził oficjalnie na posiedzeniu tejże Rady, że:

„Związek stale znów korzysta z możliwości tworzenia samodzielnych wyższych władz związkowych. W ten sposób wyrwa się za każdym razem pewną dziedzinę administracji z właściwości krajów i przekazuje związkowi”⁸².

Sądzę zatem, że określenie samodzielnych wyższych władz związkowych jako „konstytucyjnego wentylu dla rozbudowy własnej administracji związku”⁸³ trzeba uznać za w pełni uzasadnione.

8. Centralny aparat administracyjny związku jest tylko częściowo skoncentrowany w stolicy Niemieckiej Republiki Federalnej. Znajdują się tam oczywiście przede wszystkim ministerstwa (pewien wyjątek stanowi ministerstwo do spraw ogólnoniemieckich, którego siedzibą jest — ze względów politycznych — obok Bonn także Berlin zachodni). Natomiast pozostały centralny aparat administracyjny (jak zresztą także i sądy najwyższe) rozmieszczony jest w różnych miastach NRF i to zarówno w stolicach poszczególnych krajów (np. Düsseldorf, Hanower, Wiesbaden), jak i innych miastach (np. Frankfurt n. Menem, Brunzwik, Kolonia). Siedzibą różnych władz administracyjnych oraz innych jednostek organizacyjnych (np. zakłady) jest także Berlin zachodni⁸⁴.

Przyczyny tej dyslokacji aparatu administracyjnego są różnego rodzaju. Niewielki stosunkowo Bonn nie może z pewnością pomieścić wszystkich centralnych organów potężnej administracji związkowej. Organa przejęte z systemu okupacyjnego pozostały zwykle na swoim pierwotnym miejscu. Częściowo odgrywają tu rolę względy polityczne (przez umieszczenie pewnych organów — a przynajmniej ich ekspozytur — w Berlinie zachodnim dąży się do podkreślenia jego związku z NRF) lub rozgrywki międzypartyjne⁸⁵. Wreszcie w niektórych, nielicznych stosunkowo przypadkach,

⁸¹ Tamże.

⁸² Przemówienie na posiedzeniu Rady Związkowej w dniu 15 XII 1961 (*Deutsche Politik 1961*, s. XI).

⁸³ A. Köttgen, *op. cit.*, s. 74.

⁸⁴ Patrz bliżej w pracy autora *Uwagi o ustroju organów Berlina zachodniego*. „Państwo i Prawo”, z. 12 1962, s. 1007 i n.

⁸⁵ Można sądzić, że taki charakter miał wniosek Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD) z r. 1949, dotyczący przeniesienia siedziby „kierowniczych organów związku” do Frankfurtu n. Menem (W. Brandt, *Von Bonn nach Berlin, eine Dokumentation zur Hauptstadtfrage*. Berlin 1957, arani-Verlags — GMBH, s. 16: „In der 14 Sitzung des Bundestages, am 3. November 1949, wurden ein Antrag der SPD-Fraktion und ein Antrag der Abgeordneten Hilpert, Euler u. Genossen, Frankfurt a. M. zum vorläufigen Sitz der leitenden Bundesorgane zu bestimmen, abgelehnt (Drucksachen Nr. 4 u. 19). In der Begründung für den SPD-Antrag hatte der Abg. Zinn in der 11. Sitzung am 30. September 1949 zum Ausdruck gebracht, dass weder Bonn noch Frankfurt a/M. eine Entscheidung für oder gegen

decyduje o tym chyba związanie „regionalne” (wyższe władze związkowe z zakresu administracji morskiej w Hamburgu). Nie można wreszcie zapominać, że zagadnienie dyslokacji aparatu związkowego wiąże się niewątpliwie także ze sprawą zjednoczenia Niemiec. Umieszczenie stolicy NRF w Bonn traktowane jest zatem w NRF jako rozwiązanie tymczasowe.

Dyslokacja aparatu administracyjnego NRF ma także — jak sądzę — i inny aspekt. Odgrywa ona zapewne niemałą rolę w oddziaływaniu administracji związkowej na aparat administracyjny krajów. Jeśli bowiem — na co zwraca się w literaturze uwagę — dyslokacja rozmaitych wydziałów i referatów niektórych władz administracyjnych oznacza wzmocnienie ich „siły administracyjnej”⁸⁶, to tym bardziej znaczenie takie należy chyba przypisać rozmieszczeniu władz związkowych w różnych krajach. Związek ma dzisiaj na terenie krajów bardzo rozwiniętą sieć aparatu administracyjnego. Wydaje się zatem, że to rozmieszczenie — nieraz niezamierzone — odgrywa także jakąś rolę w procesie unifikacji państwa zachodnioniemieckiego.

Berlin bedeute, da Berlin die eigentliche Hauptstadt bleibe. Von der Frage der eigentlichen Bundeshauptstadt sei die rein administrative Frage des vorläufigen Sitzes der Bundesorgane zu trennen“).

⁸⁶ Por. wyżej.