

PRAWNE I USTROJOWE PODSTAWY POLITYKI GOSPODARCZEJ W NRF

I. USTRÓJ GOSPODARCZY A SYSTEM PRAWNY. PRAWO GOSPODARCZE JAKO INSTRUMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ W NRF

1. System prawa gospodarczego i organizacyjny kształt zarządzania gospodarką uwarunkowany jest formą ustroju gospodarczego i politycznego danego państwa. Prawo burżuazyjne, a w szczególności prawo cywilne i gospodarcze, ulegały wraz z ewolucją kapitalizmu monopolistycznego licznym przeobrażeniom¹. Postępująca koncentracja kapitału ograniczyła np. dawną swobodę zawierania umów i przekształciła ich formę. Wymóg sprawności obrotu cywilnego oraz interesy przedsiębiorstw wielkokapitalistycznych zawierających masowo umowy i dyktujących warunki słabszym kontrahentom, spowodowały ograniczenie znaczenia umów jednostkowych na rzecz umów typowych (standaryzowanych), przeważnie typu adhezyjnego. Z kolei zaś wykorzystywanie przez monopole kontrahentów słabszych oraz inne okoliczności, spowodowały z czasem ingerencję państwa w sferę umów tego typu poprzez ustanowienie obowiązujących strony elementów stałych umów, określonych „regulaminów”, czy też granic wysokości cen. Ograniczenie prawne swobodnej dotychczas dyspozycji stron oraz regulowanie działalności przedsiębiorstw wielkokapitalistycznych określano mianem „publicyzacji prawa prywatnego” (R. Savatier). W wyniku tego procesu prawo cywilne, handlowe, prawo przemysłowe, prawo akcyjne itd., uzależniono od nowych form prawnych obrotu towarowego, kredytu oraz form organizacyjnych przedsiębiorstw krajowych i międzypaństwowych. Poważne znaczenie dla zmiany form regulacji prawnej miało również powstanie różnego typu przedsiębiorstw państwowych (tzw. korporacji publicznych).

Problematykę prawa gospodarczego i jego funkcji w kształtowaniu założeń ustrojowych i systemu organizacyjnego ekonomiki państwa kapitalistycznego oraz jego roli w szeroko pojętej polityce gospodarczej ujmować można w różnych płaszczyznach rozważań. L. Fröhler², który

¹ Por. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa 1971, ss. 195 - 197.

² R. Fröhler, *Das Wirtschaftsrecht als Instrument der 'Wirtschaftspolitik'*. Wien, New York 1969 (powoływane w nawiasach stronie odnoszą się do wymienionego wydawnictwa).

podjął próbę analizy prawa gospodarczego jako instrumentu polityki gospodarczej na przykładzie realiów prawnoustrojowych Austrii współczesnej (a częściowo także NRF), sprowadził np. przedmiot rozważań do trzech układów porządkujących, przedstawiając: zagadnienia ustrojowe (konstytucyjne) gospodarki, zmianę funkcji administracji gospodarczej oraz zmiany strukturalne tejże administracji. Podstawowe pryncypia ustrojowe wywodzi on z przesłanek zasadniczych praw obywateli w systemie burżuazyjnej demokracji oraz z przesłanek państwa prawnego (*Rechtsstaat*). Podkreśla, że pewna indyferentność stanowiska konstytucji austriackiej w kwestii polityki gospodarczej, nie oznacza bynajmniej neutralności państwa w tej dziedzinie, opierającego swą interwencyjną działalność na zasadach socjalnego państwa prawnego (s. 20). Nasuwa się tu pewna analogia ujęć doktrynalnych w NRF (s. 23).

Zasada demokracji ma wyrażać się m.in. we wpływie „stowarzyszeń jako reprezentacji zorganizowanych interesów” na legislatywę i proces ustawodawczy (s. 24 i n.).

Omawiając ewolucję funkcji administracyjnych w gospodarce najwięcej miejsca poświęca roli budżetu oraz prywatnej administracji gospodarczej, a zaledwie fragmentarycznie traktuje o roli, jaką w tym zakresie spełniają władze administracji publicznej.

Z zagadnień związanych z interwencjonizmem skupia uwagę na aspektach prawnych subwencjonowania gospodarki oraz wprowadzenia elementów gospodarki planowej. Sporo miejsca poświęca także problematyce metodologii regulacji prawnej stosunków gospodarczych oraz wykładni norm prawa gospodarczego. Prawo gospodarcze, w jego pojęciu, ma nie tylko opierać się na zasadach legalizmu, ale ma także przewyżczać immanentne sprzeczności między statycznymi a dynamicznymi (s. 166 i n., 205) elementami prawa tak, aby mogło ono stanowić elastyczny instrument działania, odpowiednio dostosowany do zmieniających się sytuacji gospodarczych. Funkcją prawa gospodarczego jest więc służenie polityce gospodarczej. Budżet, prywatna administracja gospodarcza, subwencje i plan traktowane są często jako samoistne instytucje prawne, w oderwaniu od uwarunkowań społecznych i założeń polityki gospodarczej, której w istocie służą (s. 176). Prawo gospodarcze niewątpliwie spełnia rolę organizatorską i porządkującą wobec założeń polityki gospodarczej, które konkretyzuje, nadając im określone ramy, jednakże interpretacja szeregu przepisów tego prawa nastęrczyć może wiele trudności, ze względu na mało precyzyjne posługiwanie się często króć nieuściślonymi pojęciami prawnymi (ss. 192 - 201).

Krag zagadnień, jakimi zajmuje się Fröhler, nie wyczerpuje całokształtu teoretycznych i praktycznych uwarunkowań prawnych polityki

gospodarczej współczesnego państwa kapitalistycznego; rozważania swe odnosi on bowiem głównie do sfery tzw. gospodarczego prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Akcentuje przede wszystkim zagadnienia ustrojowo-prawne, pomijając niemal zupełnie węzłową w kapitalizmie problematykę prawa własności, warunkującą zarówno kreowanie określonych instytucji prawnych, tworzenie norm prawa, jak i ich stosowania i wykładnię (ss. 12, 14, 130 i 134).

Niektórzy przedstawiciele doktryny w NRF (np. E. R. Huber) określają nowoczesne państwo mianem „państwa administracji gospodarczej” (*Wirtschaftsrechtsstaat*), w którym wolność jednostek i autonomia gospodarczego działania nie będzie uciskana ani przez „dyskrecjonalną, ani też przez autokratyczną administrację”. Huber — jakkolwiek z zasady konserwatywny (w sensie zachowania własności prywatnej środków produkcji i neoliberalnej tzw. społecznej gospodarki rynkowej — *soziale Marktwirtschaft*) — pozostawia wiele miejsca dla mieszanych kompromisowych rozwiązań w gospodarce (m. in. *Mitbestimmungsrecht*).

Prof. Hensel³ wysuwa tezę, iż Ustawa Zasadnicza zawiera „plan budowy” (*Bauplan*) czy „system planu” (*Plansystem*) dla poszczególnych dziedzin życia państwowego i indywidualnego, oparty na proklamowanych prawach podstawowych. Jednocześnie podkreśla istnienie w tym ogólnym porządku (*Ordo*), rządonym przez władzę państwową normami prawnymi, zasad wolnościowych, będących w istocie — jak wiadomo — zasadami liberalno-burżuazyjnymi. Te ogólne zasady odnosi także do sfery życia gospodarczego, traktowanego jako określony ład społeczny, uwarunkowany wieloma czynnikami natury wewnętrznej i zewnętrznej, ale jednocześnie charakteryzujący się przeciwieństwami interesów.

Zdaniem Hensla, Ustawa Zasadnicza nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak winien być ukształtowany ustrój gospodarczy NRF, co rodzi wiele rozbieżności interpretacyjnych zarówno wśród prawników, jak i ekonomistów, zwłaszcza co do kwestii podstawowej: czy i który z możliwych wariantów ustroju gospodarczego preferowanych w NRF w różnych okresach i z różnych pozycji doktrynalnych odpowiada idei i treści *Grundgesetz*, tj. czy może być z nią porównywany. Sam Hensel reprezentuje tezę, iż Ustawa Zasadnicza może być porównywalna z systemami planowania państwowego ogólnych procesów gospodarczych. Jego zdaniem, istnieje pewna uniwersalna współzależność między ukształtowaniem gospodarki i życia społecznego. Dla zaspokojenia wszystkich potrzeb niezbędne są dobra gospodarcze, a ich użytkowanie uwarunkowane jest celami ukształtowania życia. Kto jest więc

³ K. P. Hensel, *Grundgesetz und Wirtschaftsordnung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (dalej „FAZ” nr 118/1964).

podmiotem planowania gospodarczego, może i musi być jednocześnie także podmiotem ukształtowania życia społecznego. Zastrzega przy tym, że „ustroje gospodarcze planowania obywatelskiego” mogą być ukształtowane jako społeczne lub aspołeczne. Poglądy Hensla na ukształtowanie systemu gospodarczego noszą cechy tzw. ordoliberalizmu, nawiązującego do neotomistycznych przesłanek regulacji stosunków społecznych, m. in. w sferze gospodarczej.

Przytoczone tu przykładowo stanowiska — jak i szereg innych, dotyczących istoty ustroju gospodarczego i systemu prawnego — wskazują na brak w doktrynie NRF jednolitych w tym przedmiocie poglądów. Są one przy tym fragmentaryczne i nacechowane subiektywizmem, mającym swe źródła w odmiennych co do szczegółów przesłankach polityczno-doktrynalnych danego autora, ale wszystkie służą generalnej akceptacji kapitalistycznego *status quo* w ekonomice NRF.

2. Ustawodawstwo gospodarcze NRF jest odbiciem realiów społeczno-ustrojowych i politycznych państwa kultywującego podstawowe instytucje liberalnego porządku prawnego kapitalizmu z przełomu ostatnich stuleci oraz z okresu Republiki Weimarskiej. Tworzy ono system dość złożony. Wyróżnić w nim można kilka rysów charakterystycznych, dokumentujących zarówno więź z dziedzictwem przeszłości, jak i poszczególne stadia adaptacji w zmieniających się powojennych warunkach egzystencji politycznej państwa zachodnioniemieckiego i etapów polityki gospodarczej kolejnych ekip rządzących. System ów utrzymuje świadomie istnienie pewnej ciągłości wielu rozwiązań prawnych, co wypływa niewątpliwie także z doktrynalnych założeń ciągłości statusu prawnego tego państwa⁴.

W warunkach NRF zachowały moc prawną podstawowe akty zapewniające ciągłość ochrony własności prywatnej i posiadania (*Bürgerliches Gesetzbuch* z 1896 r. — cyt. dalej *BGB*), obrotu (Kodeks Handlowy z 1897 r. i Prawo Giełdowe z 1896 r.) oraz ustroju przemysłu (Ustawa Przemysłowa z 1900 r.). Nadal aktualne są niektóre dawne przepisy prawne stanowiące typowe instrumenty interwencyjne państwa, a w szczególności ustawa z 1909 r. przeciwko nieuczciwej konkurencji oraz ustawa z 1927 r. o pośrednictwie pracy i zabezpieczeniu bezrobotnych (nowelizowana w 1967 r.).

Ustawodawstwo gospodarcze NRF można by, z punktu widzenia polityki gospodarczej państwa, podzielić na kilka grup rodzajowych. Do grupy podstawowych aktów prawnych, ukierunkowujących ogólnie po-

⁴ Por. niektóre z postanowień przepisów przejściowych Ustawy Zasadniczej z 1949 r.

jętą gospodarkę publiczną w NRF, jak również wywierających duży wpływ na politykę gospodarczą należą: Ustawa Zasadnicza (1949 r.) określająca w art. 72 - 75 rozdział kompetencji i zadań w zakresie polityki gospodarczej pomiędzy federację, kraje i gminy, konstytucje i ustawodawstwo poszczególnych krajów, ustawa budżetowa, typowo interwencyjonistyczna ustawa w sprawie popierania stabilizacji i wzrostu gospodarki z 8 czerwca 1967 r., ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) z 8 kwietnia 1965 r., ustawa w sprawie tymczasowej regulacji izb przemysłowych i handlowych z 18 grudnia 1956 r. oraz ustawa o Niemieckim Banku Federalnym (1957 r.). Do tej grupy przepisów zaliczyć można również część ustaw o stanie wyjątkowym, mających duże znaczenie również dla wewnętrznej polityki gospodarczej oraz ustawy i porozumienia określające międzynarodowe stosunki gospodarcze NRF (ustawa o gospodarce zagranicznej z 1961 r. i ustawa celna z 1961 r. oraz układy międzynarodowe dotyczące *Montaunion* — 1951 r., EWG — 1957, *Euratomu* — 1957).

Następną grupę stanowią akty mogące być ilustracją rosnącej funkcji interwencyjnej państwa kapitalistycznego w sferę regulacji stosunków rynkowych, polityki pieniężnej, kredytowej, rolnej, polityki wobec przemysłu oraz regulacji prawnej gospodarki transportowej. Na uwagę zasługują tu zwłaszcza: ustawa przeciwko ograniczeniom konkurencji (1957 r., nowela — 1966), ustawa karna gospodarcza (1954 r.) oraz szereg ustaw wydawanych od 1951 r., regulujących funkcjonowanie rynku na produkty rolno-spożywcze.

Trzecią i ostatnią grupę stanowią akty regulujące stosunki pracy w warunkach gospodarki kapitalistycznej oraz ustawy socjalne i mieszkaniowe.

System prawny NRF w jego poszczególnych etapach rozwojowych służył w istocie zabezpieczeniu interesów i władzy kapitału państwowo-monopolistycznego. Temu celowi podporządkowane były ustawy o podstawowym znaczeniu dla rozwoju powojennej gospodarki kapitalistycznej⁵, jak np. ustawa o reformie pieniężnej z 18 czerwca 1948 r., ustawa sierpniowa z 1949 r. o utworzeniu specjalnego funduszu pomocy, ustawa o wyrównaniu szkód z sierpnia 1952 r. i inne akty.

Ustawa o reformie pieniężnej pozbawiła prawa do roszczeń około 19 mln posiadaczy drobnych wkładów oszczędnościowych do 1000 DM z okresu III Rzeszy. Monopole natomiast zrekompensowały sobie dawne kapitały w nowej walucie. Przemysłowcom udostępniono znaczne subsydia, „dla celów produkcyjnych” w wysokości 60 marek na każdego za-

⁵ N. A. Sidorow, *Centralnyje gosudarstwiennyje organy Federatiwnoj Riepbliki Giermanii*. Moskwa 1961, ss. 127 - 135.

trudnionego w ich przedsiębiorstwie. Poprzednik *Bundestagu*, frankfurcka Rada Gospodarcza, wydała monopolom bankowym i przemysłowym, w miejsce starych obligacji państwowych, nowe tzw. zobowiązania wyrównania szkód na sumę około 20 mln marek⁶. Było to wielką pomocą dla kapitału finansowego Niemiec zachodnich w początkowym, trudnym dla niego okresie budowy.

W sierpniu 1949 r. rządy mocarstw okupacyjnych zatwierdziły ustawę o tzw. niezwłocznej pomocy. Środki na fundusz tej pomocy utworzono ze specjalnych odliczeń w wysokości 2 - 3% od ocenianej wartości majątku wszystkich posiadaczy i właścicieli obliczonej na moment wymiany waluty, tj. na 21 kwietnia 1948 r. Zebrane na mocy tej ustawy środki na dzień 31 sierpnia 1952 r. stanowiły 6,8 mld marek. Oficjalnie fundusz ten był przeznaczony na pokrycie niezbędnych potrzeb ludności, w rzeczywistości jednak był wykorzystany dla celów odbudowy potencjału ekonomicznego monopoli⁷.

W sierpniu 1952 r. wydano ustawę o funduszu wyrównania szkód (*Lastenausgleich*), skutków II wojny światowej⁸, modyfikującą ustawę o niezwłocznej pomocy. Według nowej ustawy, do liczby płatników odsetek na ten fundusz włączono szerszy krąg obywateli, w tym również posiadaczy środków pieniężnych. Opodatkowaniu temu podlegały dochody z hipotek i kredytów. Suma odliczenia tych procentów na wspomniany fundusz była określana w rozmiarze 50% wartości danego majątku. Kwota ta winna była być wypłacona przez płatnika w równych ratach w ciągu 30 lat, licząc od 1949 do 1979 r.

Przyspieszeniu akumulacji kapitału w ważniejszych gałęziach przemysłu NRF służyła ustawa z dnia 7 stycznia 1952 r. o pomocy inwestycyjnej (BGBl. I, 1952, s. 7). Określone towarzystwa akcyjne i przedsiębiorstwa (z wyjątkiem metalurgii, górnictwa węglowego, elektrowni oraz przedsiębiorstw państwowych) opodatkowano na rzecz specjalnego funduszu inwestycyjnego, który w r. 1957 osiągnął kwotę 4,75 mld marek⁹. Koncentrację kapitału ułatwiały ustawy z 1952 i 1956 r.¹⁰ tworzące i wyposażające w szereg przywilejów trzy wielkie ugrupowania bankowe-kredytowe (*Deutsche Bank*, *Dresdner Bank*, *Kommerzbank*), które kształtują wraz z przedstawicielami kapitału monopolistycznego całą niemal ekonomikę NRF.

Interesom wielkiego kapitału podporządkowana była również usta-

⁶ G. Solius, *Gosudarstwiennyye finansy i innostrannyj kapital w ekonomikie zapadnoj Giermanii*. Moskwa 1957, s. 37.

⁷ Źródło: *Deutschlands Jahrbuch 1953*, Essen 1954, s. 211.

⁸ BGBl, I, 1952, s. 446.

⁹ „Deutsches Wirtschaftsinstitut”, 1957. Bericht nr 3, s. 9.

¹⁰ BGBl, I, 1952, s. 217; BGBl, I, 1956, s. 1073.

wa o reorganizacji poboru podatków (z 1954 r.)¹¹ oraz ustawa o kartelach (z 1957 r.)¹², która miała rzekomo służyć ich ograniczeniu, a w istocie je umacniała.

Ustawa z dnia 8 grudnia 1956 r.¹³ o dostawach wojskowych dawała organom państwowym szerokie możliwości interwencji w ekonomikę w celu rozszerzania produkcji na cele militarne, przez co jednocześnie stwarzała dogodną sytuację gospodarczą wielkiemu kapitałowi.

Już po 1945 r. konstytucje poszczególnych krajów Niemiec zachodnich zorientowane, ogólnie rzecz biorąc, na konstytucję Republiki Weimarskiej, w dziedzinie prawa pracy i spraw socjalnych wychodziły częściowo poza jej ramy. Ówczesny przejściowy system prawny nie był kształtowany planowo według jakichś generalnych założeń jednolitej koncepcji społeczno-ekonomicznej. Nie sprzyjał temu przede wszystkim brak suwerenności organów władzy i administracji poszczególnych prowincji. Utworzenie NRF (1949 r.) zapoczątkowuje restaurację liberalizmu. Początkowo ujednolicano działalność ustawodawczą w dziedzinie prawa prywatnego, wprowadzając pewne zmiany wynikające z potrzeb ukształtowanych nowymi warunkami społeczno-ekonomicznymi powojennych Niemiec. Dotyczy to m.in. nowego ujęcia prawa akcyjnego (*Aktiengesetz* z 1965 r.), ustawy przeciwko ograniczeniu konkurencji (1957/1966) oraz ustawy o prawie autorskim (*Urheberrecht* z 1965 r.).

W dziedzinie prawa pracy uchylono akt prawny z 1919 r. w sprawie układów taryfowych i, biorąc pod uwagę postulaty dyskusji, jaka toczyła się nad jej reformą jeszcze w okresie Republiki Weimarskiej, przyjęto w 1949 i 1952 r. nowe regulacje w przedmiocie układów taryfowych. Ustawa z 1952 r. o ustroju przedsiębiorstw reaktywowała dualizm związków zawodowych i rad zakładowych.

Neoliberalizm w NRF, w przeciwieństwie do dawnych tendencji liberalnych, charakteryzuje się wprowadzeniem systemu przedsięwzięć gospodarczych kierowanych przez państwo. Pierwszym tego wyrazem było ułatwienie tworzenia kapitału od 1948 r., drogą nadzwyczajnych odpisów podatkowych, w przemyśle kluczowym, budownictwie i przemyśle stoczniovym (na podstawie § 7 a-c ustawy o podatku dochodowym — *Einkommensteuergesetz*), następnie zaś drogą ulg finansowych (m.in. na mocy § 36 ustawy o pomocy inwestycyjnej — *Investitionshilfegesetz*).

Wyraźnym odstępstwem od zasad liberalizmu gospodarczego była, uchwalona po pierwszym poważnym kryzysie gospodarczym w NRF w 1966 r., ustawa z 8 czerwca 1967 r. w sprawie popierania stabilizacji

¹¹ BGBl, I, 1954, s. 373.

¹² BGBl, I, 1957, s. 1081.

¹³ BGBl, I, 1956, s. 1070.

wzrostu gospodarki (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*). Zobowiązuje ona federację i kraje do uwzględnienia, w toku podejmowania działań z zakresu polityki gospodarczej i finansowej, wymogów równowagi ogólnogospodarczej (§ 1). Ingerencja państwa sprowadza się w tej ustawie do zastosowania środków: polityczno-gospodarczych w przypadku zakłóceń ze strony zagranicznych czynników budżetowych (§ 4, 5 i n., § 8 in. w związku z § 14), polityki koniunkturalnej (*Bundestagu*) (§ 7), programu inwestycyjnego (§ 10) oraz drogą pomocy finansowej (§ 12).

Ponadto, wprowadzie jeszcze w ostrożnej formie, drogą wskazówek, oddziałuje się na dziedziny pozostające nadal w obrębie autonomicznej regulacji prywatno-prawnej. Jeśliby jednak został zagrożony jeden z celów polityki gospodarczej, dla jego osiągnięcia rząd federalny ma przedstawić do dyspozycji podmiotów procesu gospodarczego dane orientacyjne dla jednoczesnego, określonego postępowania (tzw. zespolona akcja — *Konzertierte Aktion*) stowarzyszeń terenowych związków zawodowych i zrzeszeń przedsiębiorców (§ 3).

Państwo więc, zobowiązując rząd do przedkładania parlamentowi dorocznych raportów gospodarczych (§ 2) dało niejako w tej ustawie wyraz utrwalającej się w systemie współczesnego kapitalizmu tendencji do świadomego przejmowania przez nie kierownictwa w polityce gospodarczej, co pojmowane jest jako zadanie stałe i ważna funkcja ustrojowo-prawna¹⁴. Przejście NRF w kierunku gospodarki opartej na elementach planowania uwidacznia się w art. 109 ust. 3 (GGAG z 12 maja 1959 r.), według którego można „drogą ustawy federalnej, wymagającej zgody *Bundesratu*, ustalać dla federacji i krajów wspólne obowiązujące zasady prawa budżetowego dla zgodnej z koniunkturą gospodarki budżetowej oraz dla celów wieloletniego planowania finansowego”.

Osobliwość obecnej sytuacji prawnej nie tkwi jednakże w prawie stanowionym, ale we wpływie, jaki wywiera Ustawa Zasadnicza na prawo prywatne i jego interpretację¹⁵.

Wyróżnić można w zasadzie dwie główne formy oddziaływania państwa na gospodarkę w NRF: bezpośrednią i pośrednią¹⁶. W oddziaływaniu bezpośrednim ograniczono społeczną i prawną autonomię prywatną poprzez zakazy lub jednostkowe przyzwolenia, pośrednio zaś, poprzez wpływ na prawno-społeczną motywację obywateli. Z uwagi na interesujące nas zagadnienie, ta druga forma wymaga bliższego naświetlenia.

Po II wojnie światowej, w krajach kapitalistycznych nabrała szcze-

¹⁴ Por. T. R a m m, *Einführung in das Privatrecht* (Allgemeiner Teil des BGB t. I, s. 84). Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże, s. 369, 373.

gólnego znaczenia polityka podatkowa. Wśród tradycyjnie stosowanych środków, takich jak zakaz eksportu i importu, cła i podatki, wysunęła się w tym czasie na czoło polityka przywilejów podatkowych stosowanych drogą nadzwyczajnych umorzeń (*Sonderabschreibungen*). Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia, tego rodzaju oddziaływania, do których zaliczyć można zwłaszcza stosowane przez *Bundesbank* podwyższenie stopy dyskontowej, wywiera w systemie liberalnym pod względem prawnym jeszcze nieznaczny wpływ na motywację uprawnionych podmiotów, bowiem użycie tego instrumentu zakłada nawet, że mechanizm liberalnego porządku pozostaje niezmienny.

Nie oznacza to, że interwencyjne oddziaływanie państwa zostaje ograniczone jedynie do określonych adresatów. Oni to, w oparciu o tzw. prawną i społeczną autonomię, mogą przenosić dalej doznane następstwa ingerencji gospodarczych państwa w przypadku podniesienia cen, nowych ceł czy podwyższenia stopy procentowej. Swobodną decyzję co do tego, czy podobne zmiany mają nastąpić, pozostawia się w gospodarce kapitalistycznej zainteresowanym stronom, które drogą umów mogą wprowadzić odpowiednio skalkulowane ceny. Tego rodzaju kalkulacje, uwzględniające ingerencję państwa, są w tym systemie zjawiskiem powszechnym, przy czym ani nauka prawa cywilnego, ani też orzecznictwo nie wkraczają przy pomocy metod naukowych w celu odrzucenia owych praktyk w szerszej pojętym interesie społecznym. Dyskusyjną kwestią pozostają nadal w NRF granice dopuszczalnej ingerencji państwa, np. w zakresie wstrzymania eksportu lub importu określonych towarów (np. znana sprawa *embarga* na dostawy rur dla ZSRR) oraz na ile, w przypadku przekroczenia tych granic, zobowiązane jest ono do pokrycia powstałych szkód.

Oddziaływanie państwa może polegać na udzieleniu zezwolenia na pożyczkę lub udzieleniu poręki i głównie za pomocą tych instrumentów państwo kapitalistyczne prowadzi swą politykę subwencjonowania prywatnych podmiotów gospodarczych, zamykając się w ramach środków przewidzianych przez prawo cywilne. Pewną osobliwość stanowi jednak sytuacja, w której „państwo występujące także jako partner interesów pod względem prawnym niczego nie może osiągnąć, ponieważ wpływ Ustawy Zasadniczej na prawo cywilne zmierza właśnie do tego, aby zwalczyć fenomen społecznej przewagi władzy”¹⁷, przy czym obojętne jest kto stanowi podmiot (jest nosicielem) owej społecznej władzy — jednostka, grupa społeczna czy też państwo.

T. Ramm z analizy rozwoju systemu prawnego NRF wysuwa ogólny wniosek, że odziedziczone z przeszłości instytucje prawa cywilnego zo-

¹⁷ Tamże, s. 743.

stały przy pomocy nowej Ustawy Zasadniczej z 1949 r. przekonstruowane, niejako nowo kreowane (*neukonstruiert*), tj. podbudowane nowymi treściami społeczno-politycznymi. Chodzi tu głównie o zasadę społecznego charakteru państwa (*Sozialstaatsprinzip*), generalną klauzulę, traktowaną na ogół — mimo pewnych zastrzeżeń — przez doktrynę i orzecznictwo NRF jako wiążącą przy wykładni przepisów obowiązującego prawa. Wskazuje się m. in., że fakty bezpośredniego oddziaływania politycznego na takie działania, jakie realizowane są ostatnio w NRF drogą tzw. zespolonej akcji (*konzertierte Aktion*), znajdują się, zdaniem Ramma, zbyt blisko granicy, dozwolonej dla państwa wewnątrz ustroju opartego na zasadach liberalnych. Państwo ma bowiem zwracać się w tym systemie do jednostek i zrzeszeń, aby przejęły rozwiniętą przez państwo koncepcję i realizowały ją, dążąc do zapewnienia jej odpowiednich form organizacyjnych. Jednakże ocena, jak daleko takie działanie państwa służy wytyczonym celom, a nawet czy jest zasadne, pozostaje kwestią trudną do rozstrzygnięcia z cywilno-prawnego punktu widzenia.

W kwestii oddziaływania państwa kapitalistycznego na gospodarkę nasuwa się więc szereg problemów teoretyczno-prawnych i politycznych¹⁸. Wśród nich wskazuje się m. in. problem, na ile dadzą się pogodzić pośrednie formy oddziaływania państwa na gospodarkę z kultywowanym liberalnym porządkiem prawnym, a zwłaszcza w jakim stopniu wpływa ono na regulację umów. Podnosi się, iż związanie państwa prawami zasadniczymi (*Grundrechtbindung*) poza jego działalnością zwierzchnią (suwerenną) jest nadzwyczaj sporną kwestią. Ten kto je popiera, neguje tradycyjalny, ostry podział między prawem prywatnym a publicznym.

NRF opiera się, jak wiadomo, na systemie kapitalistycznej gospodarki rynkowej (*Marktwirtschaft*), tj. ustroju prawno-ekonomicznym, biorącym za podstawę swych poczynań obywatela, a ściślej — przedsiębiorcę. Konsekwencją i prawnymi cechami wyróżniającymi tego systemu są m. in.: znaczna ochrona własności prywatnej (w tym także środków produkcji), uznanie wolności zarobkowania (*Gewerbefreiheit*), wolność umów oraz ustawowe zabezpieczenie przeciwko nadużywaniu tych wolności. Przykładem może tu być ustawa przeciwko nieuczciwej konkurencji oraz ustawa przeciwko ograniczeniom konkurencji rynkowej. Prawo NRF daje dużą swobodę stronom (partnerom) w zawieraniu umów cywilno-prawnych. Traktuje ono własność prywatną, a zwłaszcza własność środków produkcji, jako „uprzedmiotowioną wolność” (*vergegenständlichte Freiheit*), tj. jako środek, z którego pomocą jednostka kształtuje swoje życie. Własność ma jej zapewnić rzeczywistą wolność zarówno wobec współobywateli, jak też i wobec państwa, które ową własność uznaje

¹⁸ Tamże, s. 869 i n.

i chroni. Dokryna polityczno-prawna NRF różnych orientacji często podnosi równocześnie występujący w tym kraju problem nadmiernej koncentracji własności prywatnej i wiążący się z nią wzrost władzy politycznej (duża własność rodzi duże wpływy polityczne). Obok podejmowanych przez rząd starań, aby własność ta, znajdująca się w ręku nielicznych posiadaczy, była stopniowo zdecentralizowana poprzez rozdzielenie jej wśród rzeszy drobnych posiadaczy (np. akcjonariuszy), ustawodawstwo NRF podejmuje szereg kroków mających na celu zapobieżenie nadużywania tej władzy. Służyć ma temu m. in. wspomniana ustawa w sprawie zakazu ograniczania konkurencji, czy też postanowienia nowego prawa akcyjnego chroniące drobnych akcjonariuszy¹⁹.

Kwestię stosunku ustawodawstwa do rzeczywistości prawnej podejmowano w literaturze niemieckiej wielokrotnie (P. Heck, G. Radbruch, J. Esser, B. Bender, H. C. Nipperdey i inni), stwierdzając dość częsty brak zgodności stanowiącej „litery prawa” z praktyką gospodarczą oraz z orzecznictwem i kształtowaniem przez nie prawa (*Rechtsfindung*). Godnym uwagi przyczynkiem dotyczącym współczesności zachodniemieckiej mogą być rozważania K. H. Capelle²⁰, które zasadniczo odnoszą się wprawdzie do sfery prawa handlowego, ale częstokroć wykraczają poza jego obszar. Na tej kanwie autor wywodzi kilka wniosków ogólniejszej natury, związanych zwłaszcza z zagadnieniem „alienacji” (*Entfremdung*) normy prawnej z danej rzeczywistości gospodarczej, m. in. na skutek istotnych zmian w niej zachodzących. W szczególnych przypadkach prowadzi to w praktyce do postępowania *praeter legem*, a nawet *contra legem*, co jest — jak wiadomo — immanentnym zjawiskiem rzeczywistości kapitalistycznej. Występuje także i inne zjawisko, kiedy gospodarka wywiera określony wpływ na zakres obowiązywania prawa. Wiele norm prawa gospodarczego i handlowego, należących zwłaszcza do sfery prawa prywatnego, ma charakter dyspozycyjny — w wielu dziedzinach obrotu kapitalistycznego pozostawia się wolną rękę stronom, które zamiast postępować według ustanowionych reguł prawnych, układają swe stosunki na podstawie uzgodnionych przez siebie klauzul. Występuje więc zjawisko tworzenia się „samoistnego prawa gospodarczego” (ss. 55,

¹⁹ Por. K. Pleyer, *Wirtschaftsrecht im geteilten Deutschland*. „FAZ” nr 234/1966, s. 5. Tenże autor analizuje porównawczo problematykę cywilnoprawną gospodarki NRF i NRD (w pracy *Zentralplanwirtschaft und Zivilrecht*. Stuttgart 1966). Nie wnikając głębiej w istotę podstawowych różnic ustrojowych obydwu państw, w swych analizach splyca i upraszcza oceny szeregu zagadnień i instytucji prawnych regulujących funkcjonowanie gospodarki państwa socjalistycznego.

²⁰ K. H. Capelle, *Zum Verhältnis von Gesetz und Rechtswirklichkeit in der Wirtschaft*. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts und Gesellschaftspolitik*. Tübingen 1960, ss. 44 - 57 (powoływane niżej w nawiasach stronicie odnoszą się do tej pracy).

57), będącego wytworem ogólnych stosunków gospodarczych kapitalizmu, wypierającego prawo stanowione. Z czasem jednak owe społeczne formy obrotu gospodarczego, tworzące rzeczywistość prawną, są legalizowane, jeżeli ustawodawca nada im rangę norm prawnych wprowadzając je w miejsce przepisów obumarłych. Prawo gospodarcze podlega stałej wykładni i konfrontacji z praktyką i bywa przez nią częstokroć korygowane i wyłączone. Ów proces Capelle określa mianem „wolnego formowania się prawa” (s. 57), nie dostrzegając klasowych jego uwarunkowań. Prawo gospodarcze NRF służy bowiem przede wszystkim interesom wielkiego kapitału i jest kreowane zgodnie z jego potrzebami. Nie jest to więc proces samoistnej regulacji.

3. Godne zasygnalizowania są także niektóre z problemów kształtowania ustawodawstwa gospodarczego w NRF. W październiku 1964 r. Rada Naukowa przy Federalnym Ministerstwie Gospodarki zajmowała się problemem współdziałania czynnika państwowego i pozapaństwowego w dziedzinie polityki gospodarczej, przedkładając w imieniu Federalnej Rady Gospodarczej (*Bundeswirtschaftsrat*) oceny i propozycje dotyczące ulepszenia ustawodawstwa gospodarczego w NRF²¹.

Wysunięto postulat, aby parlament, rząd i opinia publiczna były stale dokładnie informowane o rozwoju gospodarczym i zadaniach polityki gospodarczej. Rada uznała za „ideologiczny fałsz” (*ideologische Verfälschung*) i zjawisko niebezpieczne identyfikowanie interesów grupowych z interesami ogólnospołecznymi, co czynią niektóre koła w NRF. Raport stwierdza, że między rządem a ogniwami tzw. interesów gospodarczych istnieje stały kontakt. Rząd jest wprawdzie informowany o stanowisku poszczególnych grup oraz o postępach we wszystkich gałęziach gospodarki, ale informacje te są często jednostronne i wymagają konfrontacji ze stanowiskiem przedstawicieli interesów przeciwnych.

Parlament zdany jest głównie na informacje otrzymywane od rządu, przedstawicielstw interesów oraz prasę. W tej sytuacji, kiedy projekty ustaw w większości przypadków przygotowywane są przez rząd, nie ma on możliwości zbadania źródeł informacji dla prawidłowej oceny tych projektów, przez co wyrabianie sobie przez deputowanych własnego poglądu na daną sprawę jest utrudnione. Nie inaczej rzecz się ma z inicjatywami ustawodawczymi deputowanych. Dochodzi tutaj jeszcze czynnik bezpośredniego oddziaływania i nacisku przedstawicieli interesów grupowych na posłów i frakcje partyjne poprzez deputowanych, będących rzecznikami ich sprawy w parlamencie. Komisje parlamentarne mogą wprawdzie zasięgać rady odpowiednich ekspertów, nie daje to

²¹ „Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” nr 41/1965, s. 330.

jednak gwarancji czy w dostatecznym stopniu będą oni reprezentowali interesy wszystkich zainteresowanych kół, i czy ich opinie zostaną nie-urzędowo opublikowane.

Stwierdzono, że opinia publiczna — jako ważny czynnik tworzenia postaw i opinii politycznych spełnia swą rolę tylko częściowo. Instrumenty ją kształtujące — tj. prasa i inne środki masowej informacji, pozostają pod jednostronnym wpływem oddziaływania przedstawicieli interesów grupowych. W tej sytuacji Rada Naukowa postuluje, aby komisje *Bundestagu* skorzystały z możliwości wysłuchiwania w czasie publicznych obrad zarówno przedstawicieli interesów grupowych, jak i niezależnych ekspertów, publikując następnie odpowiedni, pełny protokół. Debaty te byłyby przeprowadzane również na żądanie mniejszości. Takie postępowanie pozwoliłoby udostępnić wszystkim deputowanym i prasie wyczerpujące informacje dla wyrobienia poglądu, które z proponowanych sformułowań ustawowych są do przyjęcia, a które należy odrzucić. Zobowiązywałoby to również ustawodawcę do rozwijania odpowiedniej inicjatywy w danej kwestii. Przy przedkładaniu projektu ustawy rząd winien mieć obowiązek dokładnego informowania parlamentu, na ile w toku przygotowywania projekt ten był przedmiotem wymiany poglądów z zainteresowanymi grupami społecznymi. Raport podkreśla, iż należałoby przy tym zrelacjonować, jak wypowiedziały się konsultowane grupy i w jakim stopniu rząd wziął w tym projekcie pod uwagę ich sugestie i postulaty. Możliwość wypowiedzenia się w dyskusji nad projektem winni mieć nie tylko deputowani, ale i szerokie kręgi społeczne, tj. każdy zainteresowany.

Niezawisłość parlamentu od grup interesów mogłaby być istotnie lepsza, gdyby parlament sam dysponował własną służbą doradczą, dostępną każdemu deputowanemu. Ułatwiałoby to posłom w znacznym stopniu zbadanie projektów wnoszonych ustaw i stanowisk grup interesów, a także sprzyjałoby rozwojowi własnej inicjatywy ustawodawczej. Mogłoby to zapobiec nie kontrolowanemu i niepożądanemu oddziaływaniu na ustawodawstwo ze strony sił pozapaństwowych.

Proponowany system demokratyzacji procesu normotwórczego w sferze prac parlamentarnych pozostaje w NRF — jak dotychczas — nie zrealizowanym programem o wydźwięku raczej propagandowym, chociażby z tego powodu, iż przeważającą większość projektów aktów ustawodawczych z dziedziny gospodarczej przygotowują resortowe gremia specjalistyczne, nie odwołujące się do opinii publicznej. Zaś w fazie debat parlamentarnych i prac komisji, uczestniczą oficjalne czynniki polityczne — rzecznicy interesów partii koalicyjnych i opozycji. „Neutralny”, społeczny czynnik pozaparlamentarny w zasadzie w kształtowaniu ustawodawstwa nie bierze udziału, gdyż nie stwarza mu się takich możliwości. Dużą

rolę w kształtowaniu ustawodawstwa gospodarczego NRF odgrywa również *Bundesrat*²².

Ustawodawstwu gospodarczemu udziela się w Niemczech już od dawna wiele uwagi. Znane są z okresu weimarskiego oraz z okresu poprzedzającego utworzenie NRF gremia w postaci tzw. rad gospodarczych, spełniające rolę pewnego rodzaju parlamentów gospodarczych. O roli tzw. frankfurckiej Rady Gospodarczej z 1948 r. już nadmieniano, ale warto tu przypomnieć również jej w pewnym sensie poprzedniczkę, posiadającą mniejsze i nieco inne kompetencje, tj. tzw. parlament gospodarczy, będący ciałem doradczym parlamentu i rządu Rzeszy.

Niemiecką Radę Gospodarczą Rzeszy (*Reichswirtschaftsrat*) przewidzianą w § 165 konstytucji weimarskiej, powołano do życia w 1920 r. jako instytucję tymczasową. Ów „pierwszy w świecie parlament gospodarczy” powstał pod naporem rewolucyjnych wydarzeń w Niemczech, ale sam pomysł jego powołania nie był nowy²³. W latach 1880 - 1887 istniał taki organ w Prusach, mający na celu zapewnienie sferom gospodarczym odpowiedniej reprezentacji stanowo-zawodowej. W instytucji tej nie posiadającej inicjatywy ustawodawczej przeważali przedsiębiorcy (80% miejsc). Zebrała się ona zaledwie kilkakrotnie.

Jednym z motywów utworzenia *Reichswirtschaftsratu* było przeświadczenie o niekompetencji parlamentu politycznego w sprawach gospodarczych. Zamierzano powołać rodzaj izby pracy, reprezentującej interesy ekonomiczne i złożonej z przedstawicieli poszczególnych zawodów. Miała ona łagodzić typowe dla kapitalizmu sprzeczności między interesami robotników i pracodawców²⁴. W owym czasie na fali ruchu rewolucyjnego w Niemczech tworzyły się — jak wiadomo — różnego rodzaju

²² *Bundesrat* poświęca wiele uwagi problemom gospodarczym i socjalnym. Świadczyć może o tym m. in. fakt, że np. w r. 1954 33% wszystkich uchwalonych ustaw i zarządzeń zostało opracowanych przez komisję finansową tego organu, 12,5% projektów aktów prawnych w sprawach pracy i polityki socjalnej opracowała właściwa dla tych spraw komisja, 13% projektów przygotowała komisja rolna i 10% — komisja gospodarcza (źródło: *Jahrbuch der SPD 1954/55*, ss. 85 - 88).

²³ Już bowiem Saint-Simon proponował powierzenie władzy izbie deputowanych złożonej wyłącznie z reprezentantów przemysłu, handlu i rolnictwa. Później idea ta ożywała w rozmaitych formach, ale dopiero po I wojnie światowej, a głównie po zwycięstwie Wielkiej Rewolucji Październikowej i, jak przyznają niektórzy autorzy, „pod wpływem utworzenia rad robotniczo-włościańskich (...) stała się pewnego rodzaju hasłem programowym lub, jeśli kto woli to nazwać inaczej — lekarstwem lub deską ratunku wobec groźby rewolucji socjalnej” (W. Krzyżanowski, *Parlamentaryzm gospodarczy*. Lublin 1928, s. 5 i n.).

²⁴ Program ten popierali tzw. socjaliści większościowi (W. Rathenau) oraz właściwi jego twórcy (R. Wissel i R. v. Moellendorf).

rady, a wśród nich przewidziane ustawą rady fabryczne z prawem delegowania przedstawicieli do rad nadzorczych przedsiębiorstw przemysłowych. *Reichswirtschaftsrat* miała być więc niejako centralnym organem owego ustroju rad, zaś ogniwami pośrednimi miały być rady okręgowe.

Reichswirtschaftsratowi, będącemu początkowo instytucją prowizoryczną (tj. bez przewidzianych konstytucją niższych agend w postaci rad okręgowych i fabrycznych, które dopiero się tworzyły), nie przyznano prawa inicjatywy ustawodawczej i bronięcia swych projektów w parlamencie, mimo przyznania jej takich uprawnień w art. 165 konstytucji weimarskiej. W okresie powojennym rząd niewątpliwie potrzebował takiego organu, stał bowiem w obliczu wielu skomplikowanych problemów społecznych i gospodarczych (kwestia bezrobocia, odszkodowań) oraz zagrażających systemowi kapitalistycznemu napięć społecznych, które chciano m. in. tą drogą rozładować.

Owa tzw. Izba Gospodarcza składała się z 326 członków podzielonych na 10 grup, reprezentujących różne zawody, oraz posiadała dwie grupy członków mianowanych przez rząd i *Reichsrat*. Miała ona być z jednej strony reprezentacją zawodową, z drugiej zaś — klasową. W praktyce jednak rząd, mało się z nią liczył, podobnie zresztą jak i komisje parlamentarne, toteż rola jej ograniczała się jedynie do opiniowania niektórych ustaw gospodarczych i podatkowych.

Wreszcie w 1927 r. opracowano projekt utworzenia Rady Gospodarczej Rzeszy, jako instytucji stałej. Zgodnie z jego założeniami *Reichswirtschaftsrat* stanowić miała instytucję doradczą rządu i ciała ustawodawczych z zadaniem opiniowania projektów ustaw gospodarczych i socjalnych. Przyznano jej nawet prawo inicjatywy ustawodawczej. Rząd, mimo sprzeciwu wnioskowi Izby Gospodarczej, obowiązany był przedkładać proponowane przez nią projekty ustaw obu izbom parlamentu, a Rada Gospodarcza miała prawo do bronięcia ich na tym forum. Do zadań Izby Gospodarczej należało m. in. przedstawianie rządowi różnych postulatów niemieckich kół gospodarczych w formie opinii lub wniosków. Rząd Rzeszy mógł także domagać się od niej współpracy przy przeprowadzaniu zarządzeń gospodarczych lub socjalnych. Ponadto miała ona być pewnego rodzaju komisją do przeprowadzania różnego rodzaju ankiet ogólnogospodarczych w celu analizy życia ekonomicznego kraju. Głównym zadaniem Rady było jednakże wyrównywanie sprzecznych interesów różnych gałęzi produkcji i klas społecznych.

Idea parlamentaryzmu gospodarczego podnoszona była w Niemczech wielokrotnie z różnych pozycji. Wiele uwagi poświęcali mu zwłaszcza socjaldemokraci. K. Schumacher postulował np., aby kierownictwo całą gospodarką zostało powierzone jedynie parlamentowi, wybranemu według demokratycznych zasad i reprezentującemu cały naród, a nie

quasi-parlamentarnemu gremium w rodzaju Federalnej Rady Gospodarczej (*Bundeswirtschaftsrat*)²⁵. Na niższych szczeblach funkcjonowałyby instytucja „prawa do współdecydowania” (*Mitbestimmungsrecht*). Schumacher żądał przy tym „współdecydowania” przedstawicielstwa zakładu nie tylko w sensie polityki socjalnej, opiekuńczej (zaopatrzeniowej) i personalnej, ale jako istotnego czynnika w kierowaniu zakładem produkcyjnym, a przede wszystkim w radach nadzorczych. „Prawo do współdecydowania” wysuwał jako główny element tzw. demokracji gospodarczej. Koncepcje te w różnych warunkach były rozwijane w doktrynie SPD także w latach późniejszych.

II. Z PROBLEMATYKI PRAWA WŁASNOŚCI W NRF

1. W prawie cywilnym współczesnych państw kapitalistycznych opierającym się na trzech podstawowych instytucjach, którymi są: prawo własności, osoba prawna i umowa, instytucja prawa własności, odgrywa — jak wiadomo — rolę zasadniczą również w całokształcie systemu prawa. Typ własności określa bowiem podstawowy kierunek wszystkich instytucji prawnych i oddzielnych norm. Prywatna własność, osoba prawna i „swobodnie” zawierana umowa były istotnymi narzędziami rozwoju kapitalizmu, a następnie ułatwiły także proces jego przemiany w kapitalizmie monopolistycznym.

Czynnikiem w znacznym stopniu określającym politykę gospodarczą NRF jest więc problem prawa własności. Gwarancja własności prywatnej zaliczana jest tu do konstytucyjnych gwarancji wolnościowych i pojmowana jest jako ich uzupełnienie²⁶. Własność i jej dziedziczenie gwarantuje art. 14 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, nie rozróżniając jej rodzajów, tj. niezależnie od tego czy obejmuje ona przedmioty codziennego użytku, czy też posiadłość ziemską, budynki czy też środki produkcji. W ciągu ostatniego stulecia ukształtowały się — jak wiadomo — inne rodzaje własności, np. patent, akcje, czy też mieszkania. Różne są formy nabywania i przenoszenia prawa własności, przy czym każda z nich w jednakowej mierze jest tu chroniona przez państwo. Zdaniem Hubera, art. 14 Ustawy Zasadniczej stanowiąc, że prywatne prawa majątkowe środków i dóbr gospodarczych zasadniczo zostają zachowane, konstytucyjnie gwarantuje fundamentalne prawa podstawowe, na których opiera się prawno-konstytucyjna zasada wolności gospodarki²⁷.

²⁵ Por. K. Schumacher, *Sprach im Eisenwerk Wülfel* am 20 Febr. 1950 Hannover, s. 11.

²⁶ T. Eschenburg, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*. Stuttgart 1962, s. 434 (cyt. dalej Eschenburg, *Staat*...).

²⁷ E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*. Tübingen 1954, t. II, ss. 9, 11.

Gwarancja prawa własności nie oznacza jednak, według Hubera, że podmioty prywatne praw majątkowych mogą zupełnie swobodnie dysponować własnością w sensie nieograniczonym. Drugie zdanie ust. 1 art. 14 Ustawy określa bowiem, że treść i granice własności i prawa dziedziczenia ustalane są przez ustawę zwykłą. Ustawa Zasadnicza nie stworzyła przeto trwałego stanu prawnego w dziedzinie ochrony własności prywatnej, a wyposażyła ustawodawcę w elastyczny instrument oddziaływania na gospodarkę przy pomocy zwykłego ustawodawstwa, dając przez to możliwość dokonywania w nim zmian, w zależności od sytuacji ekonomicznej i potrzeb polityki gospodarczej państwa. Rozwiązanie takie tłumaczy się m. in. dużym uwarunkowaniem koniunktury eksportowej gospodarki NRF od poziomu gospodarki światowej, z powodu trudności przewidzenia rozwoju technicznego i jego wpływu na stosunki własnościowe²⁸. Państwo może ustawowo uznać pewne obszary prywatnej własności ziemskiej, z uwagi na ich określone walory, np. za rezerwy objęte ochroną przyrody, ograniczając prawo ich użytkowania przez dotychczasowych właścicieli. Ograniczenia mogą obejmować zakaz wznoszenia prywatnych obiektów budowlanych w obrębie szlaków komunikacyjnych.

Eschenburg wyraża pogląd, że „wszystkie ustawy, których celem jest kierowanie gospodarką w jakiejś mierze wpływają na ograniczenie własności”²⁹. Takim prawem ograniczającym własność ma być, jego zdaniem, m. in. prawo do współdecyzji (*Mitbestimmungsrecht*). Zdaniem L. Heyde, rada fabryczna (*Betriebsrat*) może wywierać istotny wpływ na decyzje w przedmiocie ograniczenia, zamknięcia czy przemieszczenia zakładu lub jego części, na fuzję z innymi zakładami, zmianę profilu produkcyjnego zakładu czy też wprowadzenia nowych metod produkcji, o ile dotychczasowe nie służą postępowi technicznemu³⁰. Prawo do współdecyzji ma — przynajmniej teoretycznie — ograniczać prawo dysponowania własnością przez kapitalistycznych pracodawców.

Postanowienia art. 14 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, mówiącego, iż „własność zobowiązuje”, a „jej używanie winno zarazem służyć dobru ogólnemu”, są, zdaniem Eschenburga, wiążącą wytyczną dla ustawodawstwa,

Problematyką prawną własności prywatnej, a częściowo także i społecznej, zajmuje się w kontekście analizy ekonomicznej i społecznych podstaw ustrojowych NRF także T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*. München—Berlin Zachodni 1958, § 17, cz. IV i V, interpretując główne postanowienia art. 14 i 15 Ustawy Zasadniczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny (W. Weber, Hammann, Mangoldt-Klein). T. Maunz prezentuje w tej materii poglądy w zasadzie zbliżone do stanowiska T. Eschenburga oraz E. R. Hubera.

²⁸ Eschenburg, *Staat...*, s. 436.

²⁹ Tamże, s. 437.

³⁰ L. Heyde, *Abriss der Sozialpolitik*. Heidelberg, s. 104.

administracji i orzecznictwa sądowego³¹, podając jako przykład m. in. progresywny podatek dochodowy, chociaż egzekwowany był on już od dawna, zanim jeszcze wprowadzono cytowaną normę konstytucyjną.

Państwo może nie tylko stwarzać ograniczenia własności, ale także jej pozbawiać (art. 14 ust. 3) drogą wywłaszczenia dla określonych celów gospodarczych, socjalnych i innych. Szczególnym przypadkiem wywłaszczenia, określonym w art. 15 Ustawy jest uspołecznienie ziemi, bogactw naturalnych oraz środków produkcji rozumianych w szerokim zakresie, tj. nie tylko budynków, maszyn i narzędzi, ale także surowców, półfabrykatów oraz wdrożonych do produkcji patentów i znaków towarowych. Nie należą do nich natomiast przedmioty i tytuły prawne nie związane z bezpośrednią produkcją zakładów, służące im jako urządzenia komunikacyjne, dystrybucyjno-handlowe oraz środki kredytowe i ubezpieczeniowe³². Wywłaszczenie drogą uspołecznienia odbywa się za odszkodowaniem (art. 14, ust. 2 zdanie 3 i 4).

Własność ogólnospołeczna (*Gemeineigentum*) traktowana jest w doktrynie NRF jako „pojęciowe przeciwieństwo własności prywatnej” i „wyklucza każdą formę prywatnego udziału”³³. Bezpośrednie i pośrednie interesy osób prywatnych zostają wówczas wyłączone, co równocześnie odnosi się także i do prywatnego ryzyka. Kierownictwo i nadzór nad własnością ogólną spoczywa w rękach osób nie zainteresowanych gospodarczo danym zakładem. Do tego typu własności zalicza się koleje, urządzenia gospodarki komunalnej, pocztę, a także państwowe przedsiębiorstwa produkcyjne, stocznie i inne, podlegające nadzorowi państwa lub organów municypalnych.

Państwo może wywłaszczyć ustawowo określone zakłady i ustawić monopol na artykuły przemysłowe (w 1930 r. stworzono np. tą drogą monopol zapalczany, a następnie tytoniowy). W przypadkach natomiast przejęcia zakładu przemysłowego z powodu zadłużenia podatkowego, prowadzony on jest przeważnie nadal jako zakład prywatny, niezależnie od tego czy jest wydzierżawiony, czy też kierowany przez właściwe władze administracyjne. Problem uspołecznienia prywatnej własności, traktowanej w NRF jako prawo zasadnicze, rozpatrywać należy w kontekście art. 19 ust. 1 Ustawy Zasadniczej stanowiącego, iż o ile jakieś prawo zasadnicze ma być ograniczone przez ustawę lub na jej podstawie, ustawa ta musi obowiązywać ogólnie, a nie tylko dla danego przypadku. Mogą być więc przejmowane na własność ogółu tylko całe dziedziny (działy)

³¹ Eschenburg, *Staat* ..., s. 437.

³² Huber, *op. cit.*, s. 165.

³³ H. v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin Zachodni—Frankfurt 1953, s. 107 („*Gemeineigentum*... steht im begrifflichen Gegensatz zum *Privateigentum*. Es schliesst jede Form von privater Beteiligung aus”).

gospodarki, np. górnictwo, hutnictwo, natomiast nie jest dozwolone uspołecznienie pojedynczej fabryki, w celu włączenia jej do przedsiębiorstwa podległego państwu, lub też wyłączenia ze względu na konkurencję³⁴. Motywem uspołecznienia może być wyłączenie czynnika zbyt silnej pozycji gospodarczej, dążenie do państwowej kontroli określonych gałęzi przemysłu kluczowego ze względów planowania, zaopatrzenia lub podniesienia dochodów określonych, rentownych gałęzi gospodarki, bądź też zapewnienie produkcji w ważnych ze względów społecznych dziedzinach, produkujących nierentowne wyroby. Mogą tu także decydować względy polityczne, związane z uprawnieniami pracowników w ramach tzw. *Mitbestimmungsrecht*. Zawsze jednak uspołecznienie może być dokonane jedynie na mocy ustawy, podjętej większością głosów w parlamencie, za odpowiednim odszkodowaniem i w interesie ogółu. Tak więc uspołecznienie zostało ograniczone przez rygor ustawowej regulacji oraz zobowiązanie do odszkodowania.

Eschenburg wysuwa tezę, iż postanowienia art. 14 ust. 1 (zapewnienie prawa własności i dziedziczenia) i art. 15 (możliwość uspołecznienia) pozostają we wzajemnej sprzeczności³⁵. Pierwsze bowiem opowiada się za zasadą wolnej, prywatnej gospodarki, drugie zaś stwarza możliwości jej zniesienia poprzez przekształcenie w gospodarkę kierowaną kolektywnie. Eschenburg twierdzi, iż owe przeciwieństwa są następstwem rozbieżności interesów, jakie występowały w Radzie Parlamentarnej, przygotowującej projekt Ustawy Zasadniczej w 1949 r. Żadna z ówczesnych grup nie była na tyle silna, aby przeforsować reprezentowany projekt systemu gospodarczego.

Mimo iż czynnik publiczny coraz bardziej wkracza w sferę gospodarki prywatnej NRF, istotne treści tzw. wolnej gospodarki rynkowej są utrzymywane. Mówi się natomiast o „społecznej gospodarce rynkowej”, którą raczej należałoby określać mianem „gospodarki rynkowej uwarunkowanej (zobowiązanej) społecznie” (*sozialverpflichtete Marktwirtschaft*).

Huber rozumie pod tym pojęciem taki system ustroju gospodarki, w którym produkcja i podział dóbr gospodarczych wprawdzie zasadniczo podporządkowany jest prawom wolnej konkurencji, w którym jednak państwowa kontrola gospodarki jest nie tylko zgodną z prawem kompetencją (*als legitimes Recht*), ale prawnokonstytucyjnym obowiązkiem państwa na tyle, na ile jest to konieczne dla zapewnienia sprawiedliwości społecznej, ochrony zdrowego systemu społecznego i popierania warstw słabszych społecznie. „Zasada wolności gospodarki rynkowej jest w takim systemie skoordynowana z zasadą sprawiedliwości socjalnej”³⁶.

³⁴ Por. Eschenburg, *Staat...*, s. 442.

³⁵ Tamże, s. 443.

³⁶ Huber, *op. cit.*, t. 1, s. 36.

Stanowisko takie jest, według Eschenburga, zgodne z duchem Ustawy Zasadniczej³⁷. Prawo własności bowiem zagwarantowano, ale zobowiązano do użytkowania jej w służbie ogólnego dobra. Ustawa Zasadnicza daje jednocześnie możliwość zmiany tego stanu. Podczas gdy art. 14 ust. 2 i określenie „socjalne państwo związkowe” (art. 20) oraz „socjalne państwo prawne” (art. 28) ograniczają władzę dysponowania własnością, to z drugiej strony art. 14 ust. 1 i art. 12, dając podstawową gwarancję własności, łącznie z wolnością wyboru zawodu i wyboru miejsca pracy, stanowią pewne ograniczenie uspołecznienia. Huber zaś pisze:

„Tak jak byłoby niezgodne z art. 20 Ustawy Zasadniczej wprowadzenie ekstremistycznego systemu wolności gospodarki rynkowej bez względu na zasady sprawiedliwości społecznej, tak też byłoby sprzeczne z art. 1 Ustawy wyprowadzenie zeń skrajnego systemu gospodarki państwowej, w którym jednostka nie byłaby już traktowana jako chronione przez wolność i prawo indywiduum, ale jako członek służący nadrzędniemu systemowi gospodarczemu. Także wewnątrz prawnego systemu gospodarczego Ustawa Zasadnicza zabrania ekstremistycznych rozwiązań i kreśli konstruktywną drogę do pewnej syntezy przeciwstawnych sił i idei”³⁸.

Zdaniem Eschenburga, w warunkach ustrojowych NRF obydwa systemy gospodarcze, tj. wolnorynkowy i interwencjonistyczny, koegzystują ze sobą w różnorodnych formach mieszanych, w których jednakże jak dotąd (1962 r.) przeważa gospodarka rynkowa. Zmianę tego układu stosunków, w określonych granicach, pozostawia Ustawa Zasadnicza rozstrzygnięciom politycznym (s. 445). „Socjalność państwa” przejawia się w różnych formach, ale zmiana jakiegokolwiek z form może być osiągnięta jedynie w drodze państwowo-prawnej³⁹.

2. Uchwały konferencji poczdamskiej przewidywały likwidację nadmiernej koncentracji kapitału w Niemczech, jednakże postulatu tego nie zrealizowano, a nawet nie stworzono ku temu odpowiednich podstaw prawnych.

Konstytucje krajów Niemiec zachodnich w zagadnieniach gospodarczych i społecznych skłaniały się do ujęć neoliberalnych. Konstytucje krajów strefy amerykańskiej i francuskiej przyjęły jako podstawowe zasady gwarancję własności prywatnej, wolności umowy, prawa dziedziczenia — wynikające z tradycyjnych mieszczkańskich deklaracji praw. Wszystkie (z wyjątkiem Hesji) poręczają zachowanie prawa własności prywatnej⁴⁰. Jest to charakterystyczne dla neoliberalizmu, oparte na

³⁷ Eschenburg, *Staat...*, s. 444.

³⁸ Huber, *op. cit.*, t. 1, s. 46.

³⁹ Eschenburg, *Staat...*, s. 444 i n.

⁴⁰ Badenia, art. 15, Wirtembergia-Hohenzollern art. 15, Badenia-Wirtembergia art. 8, Bawaria art. 103.

przesłankach prawnonaturalnych, ujęcie zakładające, iż państwo nie „tworzy” ani nie „reguluje” prawa własności, a jedynie gwarantuje i chroni zastane prawo (konstytucja Nadrenii-Palatynatu wyraźnie wspomina o prawie „naturalnym”, deklarując jego nienaruszalność)⁴¹. Konsekwencją takiej przesłanki doktrynalnej są przyjęte w konstytucjach krajów Niemiec zachodnich postanowienia w podmiocie przekształcenia własności prywatnej w ogólnospołeczną — jedynie na zasadzie wyjątku.

Dotyczy to zapowiedzianego w tych konstytucjach, ale nie zrealizowanego, uspołecznienia niektórych narzędzi i środków produkcji. W Nadrenii-Palatynacie ma ono nastąpić wtedy, gdy „z posiadaniem przedsiębiorstw” wiąże się tak wielka władza, że nie może pozostawać w rękach prywatnych bez niebezpieczeństwa dla dobra ogółu” (art. 61). W Badenii-Wirtembergii uspołecznienia można dokonać wówczas, jeśli tą drogą „cel gospodarczy może być osiągnięty lepiej niż w warunkach prywatnej własności przedsiębiorcy” (art. 28), w innych krajach, jeżeli wymaga tego wzgląd na dobro ogółu (Bawaria — art. 158, Badenia — art. 45). Uspołecznienie jest więc tylko zapowiedziane i pozostawione do uregulowania w drodze ustawodawstwa zwykłego, w zasadzie za odszkodowaniem. Takie ujęcie możliwości częściowego uspołecznienia jest rozwiązaniem ustrojowym, znanym już po I wojnie światowej. Także i wówczas uspołecznienie pozostało jednak tylko programem konstytucyjnym, nie zrealizowanym przez zwykłego ustawodawcę.

Zrzeszenia monopolistyczne pozostały nienaruszone. W konstytucji bawarskiej wprowadzono jedynie zakaz łączenia przedsiębiorstw w celu skupienia władzy gospodarczej i tworzenia monopolu, szczególnie zaś dotyczył on tworzenia w przyszłości karteli, kombinatów i zjednoczeń, na podstawie umowy o cenach (art. 156). Art. 157 konstytucji bawarskiej głosił przy tym, iż „tworzenie kapitału nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem rozwoju gospodarki narodowej. Pieniądze i kredyt pomagają w tworzeniu wartości i w zaspokajaniu potrzeb wszystkich obywateli”. Według postanowień tejże konstytucji, wyłączenie dopuszczalne jest jedynie w wypadkach przewidzianych ustawą i za odpowiednim odszkodowaniem, które może być wypłacane w postaci renty. Plany uspołecznienia przemysłu w strefach zachodnich były tylko pozornie planami denazyfikacji gospodarki i demokratyzacji ustroju społeczno-politycznego, w rzeczywistości zrealizowano je tak, aby nie naruszyć interesów wielkich monopolu. W konstytucji Badenii-Wirtembergii, zaniechano konfiskaty przedsiębiorstw należących do zbrodniarzy wojennych i przekazania organom samorządu ludowego. Art. 8 i 28 przewiduje (z licznymi zastrzeżeniami) możliwość wyłączenia przedsiębiorstw,

⁴¹ Por. K. Grzybowski, *Konstytucje krajów stref amerykańskiej i francuskiej*. „Państwo i Prawo” nr 1/1949, s. 74.

eksponując przy tym kwestię odszkodowania i możliwość zakwestionowania jego rozmiarów na drodze sądowej.

Jedynie w konstytucji Hesji zaakcentowano problem „własności społecznej” (*Gemeineigentum*), określonej jako „własność ludu” (art. 40). Głosi ona, iż z chwilą wejścia w życie konstytucji „przechodzą na własność społeczną”: górnictwo, przedsiębiorstwa żelaza i stali, przedsiębiorstwa energetyczne i przedsiębiorstwa komunikacji na szynach i przy pomocy przewodów górnych; natomiast pod nadzór lub zarząd państwa przechodzą wielkie banki i przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe (art. 41). Reformą rolną miała być objęta wielka własność ziemska, „kryjąca w sobie, zgodnie z doświadczeniami historycznymi, niebezpieczeństwo nadużyć politycznych i popierania dążeń militarystycznych” (art. 42). O ewentualnym przyznaniu odszkodowania miały decydować „społeczne punkty widzenia”, w przypadku zaś stwierdzenia „nadużywania władzy gospodarczej”, odszkodowania nie były przyznawane (art. 39). Przepisy te miały jednocześnie stanowić ramę prawną ochrony własności prywatnej, zgodnie z postanowieniami odpowiednich ustaw, określających treść i granice owej ochrony (art. 45).

Konstytucja Hesji głosi jednocześnie, że „właściciele przedsiębiorstw podlegających przekazaniu we władanie społeczne lub też osoby uprawnione do zarządzania tymi przedsiębiorstwami powinny nadal nimi kierować jako powiernicy z ramienia władz kraju, aż do chwili wydania instrukcji w sprawie realizacji powyższych zarządzeń”. Ponadto, w art. 42, mówiącym m. in. o reformie rolnej i o podniesieniu produktywności gospodarki rolnej, nie określano dolnych granic obszarów podlegających parcelacji oraz zasad postępowania z inwentarzem rozparcelowanych majątków.

Zagadnienie reformy rolnej w konstytucji bawarskiej sprowadzono do kontroli państwa nad parcelacją i wykorzystaniem ziemi (art. 161). W myśl art. 26 konstytucji Badenii-Wirtembergii, „państwo powinno wszelkimi możliwymi środkami popierać gospodarkę rolną, jako podstawę do wyżywienia narodu, zwłaszcza zaś zachować niezależne chłopstwo”.

Podejmowane w rządzonej przez socjaldemokrację Hesji próby postępowych przekształceń ustroju społeczno-ekonomicznego, wobec nacisku władz amerykańskich, nie zostały urzeczywistnione.

Tak więc, w konstytucjach krajów Niemiec zachodnich, oprócz Hesji, uspołecznienie niektórych środków i narzędzi produkcji jest wprawdzie możliwe w formie zwykłej ustawy, ale stanowi tylko program, nie zaś obowiązek ustawodawcy, a ponadto wymaga odszkodowania i ma być wyjątkiem od zasady własności prywatnej. Wąsko zakrojony projekt przeciwdziałania koncentracji własności kapitalistycznej o charakterze

monopolistycznym zobiektywizował się w rzeczywistości politycznej Niemiec Zachodnich jedynie jako przejściowa deklaratoryjna formuła⁴².

Istotnym problemem prawnym, ale przede wszystkim politycznym, jest w NRF reprivatyzacja własności państwowej oraz tzw. kapitalizm ludowy, charakteryzujący się rozproszeniem drobnych akcji⁴³. Udział państwa w zasobach wytwórczych w NRF jest bardzo poważny, przedsiębiorstwa sektora państwowego dysponują ponad 20% całego zachodniemieckiego kapitału akcyjnego, a łączne dochody państwa w pewnych okresach wahały się w granicach 50% dochodu narodowego tego kraju⁴⁴.

Proces reprivatyzacji odbywał się w NRF pewnymi etapami. Pierwszy z nich, zapoczątkowany w latach 1950 - 1951, trwał do r. 1957. Cechała go bezpośrednia sprzedaż różnym monopolom mniejszych i średnich przedsiębiorstw. W drugim okresie (od 1959 r.) podjęto planową reprivatyzację obejmując nią także duże zakłady. W programowej motywacji tych poczynań operowano argumentacją neoliberalną i antysocjalistyczną, proponując w miejsce zagrażającego wolnościom gospodarczym i politycznym „totalitarnego” kapitalizmu państwowego — „kapitalizm ludowy”. Istotną przyczyną reprivatyzacji była jednak przede wszystkim obawa wielkiego kapitału przed państwem — jako konkurującym przedsiębiorcą, stąd też kapitał domagał się reprivatyzacji przede wszystkim przedsiębiorstw najbardziej rentownych⁴⁵.

Nie można pominąć także i założeń ideologicznych, jakie przyświecały rzecznikom interesów wielkiego kapitału, mających na względzie trwałe powiązanie drobnych akcjonariuszy z systemem kapitalizmu (H. Abs)⁴⁶ oraz przewyciężenie „socjalistycznego myślenia ludności kategoriami walki klasowej”⁴⁷.

III. PAŃSTWOWE WŁADZE GOSPODARCZE NRF

Pierwsze całościowe ujęcie problematyki prawnoustrojowej gospodarki NRF podjął prof. W. Thiele⁴⁸, zajmując się m. in. stosunkiem państwa i gospodarki, gospodarki i jednostki oraz nowoczesnym spo-

⁴² Tamże, s. 76.

⁴³ Por. J. Meisner, *Teoria ludowego kapitalizmu. Wariant zachodniemiecki*, Katowice 1967, ss. 34, 49.

⁴⁴ Tamże, s. 57.

⁴⁵ Por. K. Brauer, *Schach dem Staatskapitalismus durch Privatisierung. Das Bundesvermoegen dem Volke*. „Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler 1957”, ss. 16 - 17, 43.

⁴⁶ „Der Spiegel” z 18 II 1959, s. 18.

⁴⁷ H. Rheinflex, *Fibel für Volksaktionäre*. Spiegburg 1957, s. 33.

⁴⁸ W. Thiele, *Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht*. Göttingen 1970, s. 158.

czeństwem industrialnym. Kreśli on szersze tło historyczne rozwoju tej problematyki, a zwłaszcza stosunek różnych konstytucji do gospodarki, jak również szeregu teorii i szkół ekonomii politycznej. Godną zwłaszcza uwagi jest tu próba przedstawienia prawnoustrojowych aspektów gospodarki w konstytucjach niemieckich od czasów Rzeszy Bismarcka aż po dzień dzisiejszy, wraz z wykładnią Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Thiele zajmuje się również ustawą stabilizacyjną, „zespólną akcją” (*koncertierte Aktion*) i Radą Koniunktury, dążąc do ukazania na konkretnych przykładach zarówno dalszego rozwoju, jak i przekształceń „socjalnego gospodarki rynkowej”. Przeprowadzone badania pozwoliły mu wysunąć tezę, iż mimo wielu zmian, jakie po 1949 r. wprowadzono do Ustawy Zasadniczej NRF (do 1971 r. było ich — jak wiadomo — aż 27), nie zmieniła się ona w swych podstawowych koncepcjach politycznych dotyczących gospodarki.

K. Nowak sformułował swego czasu słuszną tezę⁴⁹, iż linia rozwojowa ustroju NRF „biegnie głównie pod wpływem kapitału monopolistycznego, który wywiera decydujący wpływ na rządzącą CDU — od federalistycznej do centralistycznej metody sprawowania władzy”. Teza ta nie straciła na swej aktualności, mimo iż obecnie rządzi SPD, zwłaszcza gdy odniesiemy ją chociażby do wprowadzonych niedawno zmian w systemie finansowym NRF. Problem ten wymaga jednak przebadania w innych dziedzinach stosunków poszczególnych krajów z federacją⁵⁰.

Już od zarania NRF, praktyka ustrojowa ukształtowała określony system organów administracji gospodarczej, który z niewielkimi zmianami przetrwał do czasu bieżącego. Głównym, rzec by można, wiodącym resortem gospodarczym jest Federalne Ministerstwo Gospodarki (*Das Bundesministerium für Wirtschaft*). Obok niego działają inne resorty wykonujące częściowe (wycinkowe) specjalistyczne zadania gospodarcze; są to ministerstwa: do spraw wyżywienia, rolnictwa i leśnictwa, komunikacji, budownictwa mieszkaniowego i urbanistyki, odbudowy oraz inne. Ustawa Zasadnicza wymienia jedynie urząd ministra finansów, natomiast tworzenie innych resortów związanych z gospodarką państwa pozostawia kanclerzowi federalnemu.

Poza przepisami dotyczącymi przekroczeń budżetowych *Grundgesetz* nie przewiduje przypadków ochrony gospodarki. Tak więc nie Ustawa Zasadnicza, a ustawodawstwo zwykle spełnia najważniejsze funkcje w życiu gospodarczym NRF. Sprawy walutowe powierzono np. niezależnemu organowi — Bankowi Federalnemu, ale nie dano mu możliwości

⁴⁹ K. Nowak, *Ewolucja ustrojowa NRF*, „Sprawy Międzynarodowe” z. 11/1960, s. 90.

⁵⁰ Traktuje o tym inna praca K. Nowaka, *NRF — zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967.

kompleksowego działania na rzecz „jedności gospodarki”. Dekret kanclerza powołujący urząd ministra gospodarki nie określa nic więcej poza bardzo ogólnym oznaczeniem jego zakresu wobec innych resortów.

Minister do spraw gospodarki sam — praktycznie rzecz biorąc — określa więc treść i skalę swej polityki gospodarczej, a pewne granice jego kompetencji wypływają z ogólnych treści Ustawy Zasadniczej oraz z ustaw i wytycznych kanclerza federalnego. Zaliczyć do nich należy ustawę Rady Gospodarczej dla zespolonych obszarów stref zachodnich Niemiec, tj. tzw. wskazówki dotyczące polityki zagospodarowania i cen po reformie walutowej (*Leitsätze für die Bewirtschaftungs — und Preispolitik nach der Geldreform*) z 24 czerwca 1948 r., w których — jak wiadomo — do rządu maksymy naczelnej polityki gospodarczej podniesiono program tzw. społecznej gospodarki rynkowej.

Sterowanie procesami gospodarczymi w NRF wiąże się także z pracami legislacyjnymi, prowadzonymi raczej rzadko z udziałem Ministerstwa Gospodarki i to w obliczu ciągłych dylematów i oscylowania między zasadami gospodarki wolnorynkowej (wolność konkurencji), a potrzebami państwowej regulacji gospodarki. W istocie podejmowanie inicjatywy ustawodawczej jest tu jedynie wyrazem zgodnego z polityką ekonomiczną kształtowania procesów gospodarczych. Tworzone są m. in. normy ułatwiające kształtowanie procesów gospodarczych w kontekście ogólnej zasady ustrojowej art. 12 Ustawy Zasadniczej. Dotyczy to zwłaszcza uregulowań kreujących owe procesy, bądź stanowiących „reguły gry” dla uczestniczących w nich podmiotów, a m. in. w sferze współzawodnictwa (konkurencji) i obrotu zagranicznego. Federalne Ministerstwo Gospodarki sprawuje pieczę nad ogólnym ustawodawstwem gospodarczym przewidzianym w art. 73 i n. Konstytucji, tj. np. nad prawem o współzawodnictwie, prawem przemysłowym, rzemieślniczym, cenowym, miar i wag, prawem kredytowym i nadzoru ubezpieczeniowego, prawem giełdowym oraz międzynarodowym prawem gospodarczym. Problematyką gospodarczą zajmują się w NRF również i inne dziedziny prawa, zwłaszcza zaś prawo handlowe, prawo o spółkach, prawo pracy, prawo osiedleńcze i budowy miast oraz prawo najmu mieszkań. Kształtowanie tego ustawodawstwa jest również udziałem Ministerstwa Gospodarki NRF.

Struktura wewnętrzna Ministerstwa Gospodarki jest odbiciem funkcji, jakie ono spełnia w organizmie ekonomicznym NRF⁵¹. Głównym ogniwem i koordynatorem założeń polityki gospodarczej jest Oddział I. Zajmuje się on: a) podstawowymi problemami polityki gospodarczej

⁵¹ Szczegółowa analiza struktury tego ministerstwa w pracy: E. Randel, *Das Wirtschaftsministerium für Wirtschaft*. Frankfurt—Bonn 1966, s. 211. W 1967 r. struktura tego ministerstwa uległa pewnym zmianom (por. *Jahresbericht der Bundesregierung 1967*, s. 137).

(koniunktura, podatki, budżet publiczny, statystyka gospodarcza) oraz międzynarodową współpracą gospodarczą (ze szczególnym uwzględnieniem systemów walutowych); b) szczególnymi zadaniami polityki gospodarczej, a wśród nich polityką cen, problematyką obronności, polityką mieszkaniową, polityką konkurencji (karteli i monopoli); c) regionalną i sektorową polityką gospodarczą pod względem jej struktury — tj. strukturą przemysłu, polityką inwestycyjną, problemami przesiedleńców i uchodźców, zagadnieniami komunikacji i łączności (poczta) oraz zagadnieniami polityki rolnej, rynkowej i cenowej w dziedzinie środków żywnościowych i rolnictwa. Dalsze oddziały (II, III, IV) mają przeważnie charakter branżowo-gałęziowy, bowiem zajmują się administracją określonych działów i dziedzin gospodarki przemysłowej, górnictwem, energetyką, rzemiosłem, spółdzielczością, problematyką badawczą i szkoleniową itp. Aż dwa oddziały (E i V) zajmują się zagraniczną problematyką gospodarczą i współpracą ekonomiczną NRF z różnymi krajami, z tym że odrębnie potraktowano współpracę w ramach EWG. Kompleksowo ujęte zagadnienia pieniężno-kredytowe w kontekście polityki gospodarczej powierzono Oddziałowi VI.

Ministerstwo do Spraw Gospodarczych (*Reichswirtschaftsamt*) utworzone zostało w Niemczech po raz pierwszy 21 października 1917 r., przez ostatniego cesarza Wilhelma II „dla ochrony, popierania i opodatkowywania gospodarki”⁵². Przedtem wszystkie zagadnienia polityki gospodarczej należały do kompetencji Urzędu Spraw Wewnętrznych Rzeszy (*Reichsamt des Innern*).

W ciągu lat cele i metody polityki gospodarczej uległy poważnym zmianom. Elastyczny interwencjonizm (*punktueller Interventionismus*) dawnego liberalnego porządku zastąpiony został systematycznym sterowaniem globalnym całego rozwoju gospodarki. Współczesne ministerstwo gospodarki wykonuje szereg zadań daleko wykraczających poza zakres dawnego administrowania dziedzinami gospodarki przemysłowej o podstawowym znaczeniu dla państwa. Federalne Ministerstwo Gospodarki zajmuje się przede wszystkim wewnętrzną polityką gospodarczą, zadaniami gospodarczymi prowadzonymi za granicą i europejską między państwową współpracą gospodarczą. Posiada również szereg punktów stycznych z resortem finansów, zajmując się zagadnieniami pieniądza i kredytu. Działalność resortu gospodarki wspierana jest współdziałaniem m. in. takich organów federalnych, jak przemysłowe instytuty naukowo-badawcze, urzędy nadzoru: do spraw kredytu oraz budowlany (ubezpieczeniowo-kredytowy), urząd kartelowy i przemysłowy, a także ośrodek informacji handlu zagranicznego.

Urząd Ministerstwa Finansów NRF⁵³ obejmuje dwie grupy zadań:

⁵² *Jahresbericht der Bundesregierung 1967*. Bonn 1968, s. 137.

budżet oraz sprawowanie funkcji organu fachowego na czele administracji finansowej. Zadania z zakresu budżetu określają art. 110-115 Ustawy Zasadniczej, zaś pozostałe — art. 108. Oprócz klasycznych zadań resortu z zakresu polityki budżetowej i podatkowej wysuwają się obecnie na czoło zadania związane z aktualnymi tendencjami polityki gospodarczej, tj. z planowaniem średnioterminowym, antycykliczną polityką finansową oraz nowym ukształtowaniem ustawodawstwa finansowego i prawa budżetowego. Np. opracowanie planu budżetowego na r. 1967 przypadło w okresie spadku koniunktury. Spowodowało to duże trudności dla rządu i organów ustawodawczych w przedmiocie wyrównania budżetu, następstwem czego była konieczność zastosowania antycyklicznych posunięć polityczno-budżetowych.

W systemie organów współkształtujących politykę gospodarczą NRF istotnym czynnikiem jest Niemiecki Bank Federalny (*Deutsche Bundesbank*). Organa banku są nie tylko źródłem kredytów, ale jednocześnie sprawują kontrolę nad znaczną częścią przemysłu i posiadają szerokie uprawnienia w dziedzinie polityki pieniężnej (walutowej). Niemiecki Bank Federalny, powołany ustawą z dnia 26 lipca 1957 r. posiada odrębną osobowość prawną prawa publicznego, a jego kapitał należy do federacji. W wykonywaniu swych uprawnień w zakresie polityki walutowej nie jest on wprawdzie uzależniony od wytycznych rządu federalnego, ale zobowiązany jest ustawowo do popierania jego ogólnej polityki jednakże na tyle, na ile daje się to pogodzić z zadaniami zabezpieczenia stabilizacji waluty. W istocie Bank posiada pozorną niezależność formalną; ustawa zobowiązuje Bank do zasięgania rady rządu w sprawach mających istotne znaczenie dla polityki gospodarczej i na jego żądanie ma udzielać odpowiednich informacji. Podkreślić jednak należy, iż w systemie organów gospodarczych NRF, *Bundesbank* posiada mocną pozycję. W przeciwieństwie do resortów gospodarczych, tworzonych i znoszonych stosownie do potrzeb, jest on trwałym organem o charakterze ustrojowym, przewidzianym w art. 88 Ustawy Zasadniczej.

Analiza rzeczywistości społeczno-politycznej i polityczno-ustrojowej NRF nasuwa szereg refleksji odnoszących się nie tylko do oczywistych współzależności występujących pomiędzy gospodarką, zagadnieniami społecznymi, polityką wewnętrzną oraz zagadnieniami prawnoustrojowymi,

⁵³ Rozwój historyczny urzędu ministerstwa finansów w Niemczech, jego status ustrojowoprawny, oraz organizacja i zadania Federalnego Ministerstwa Finansów NRF są przedmiotem analizy w pracy F. Kleina, *Das Bundesministerium der Finanzen*. Frankfurt am Main-Bonn 1966, s. 130.

ale przede wszystkim do modelu polityki gospodarczej, jaki ukształtowała rządząca tym państwem od niedawna *SPD*.

Polityka gospodarcza *SPD*, podobnie zresztą jak i poprzednia polityka chadecji, nacechowana jest w dużym stopniu pragmatyzmem i utilitaryzmem, a jej ostateczny kształt uzależniony jest od sytuacji ekonomicznej (wewnętrznej i zewnętrznej) oraz od układu sił politycznych na forum organów przedstawicielskich i egzekutywy, od oddziaływania różnych grup nacisku na ogniwa dyspozycji politycznej w NRF. Osiągane rezultaty warunkowane są także tym, czy w rzeczywistości istnieje pełna koherencja zakładanych celów polityczno-ustrojowych w dziedzinie gospodarczej z posiadanymi aktualnie środkami ekonomicznymi i prawnymi do ich realizacji.