

## Przeglądy i komentarze

### PROBLEM INLANDU A SPRAWA NOWELIZACJI ZACHODNIONIEMIECKIEJ USTAWY O PODATKU OBROTOWYM

#### I

Pojęcie *Inland* tłumaczy się w polskim języku prawniczym jako „terytorium państwowe”<sup>1</sup>. Przeciwstawia się je określeniu *Ausland*, czyli „zagranica”. Terytorium państwowe stanowi przedmiot władzy państwowej (co wyraża się przede wszystkim w dysponowaniu nim), jak i przestrzeń, w granicach której państwo wykonuje władzę w sposób wyłączny i pełny. Terytorium stanowi również podstawę wykonywania pewnych kompetencji państwowych (personalnych) poza jego granicami. Stwierdzając jeszcze ogólniej: *Inland* — to obszar suwerennej i pełnej władzy państwa nad terytorium, które — jak przyjęliśmy w danej sytuacji mówić — jest „jego” terytorium. To podstawowe pojęcie międzynarodowoprawne stało się w Republice Federalnej Niemiec przedmiotem rewizjonistycznej wykładni i główną częścią składową licznych doktryn prawniczych i spekulacji politycznych, określanych przez państwa socjalistyczne mianem „agresji prawniczej” RFN.

Szczegółowa analiza funkcjonowania pojęcia *Inland* w doktrynach polityczno-prawnych Republiki Federalnej Niemiec byłaby równoznaczna z próbą prześledzenia dróg rozwoju całego zachodnioniemieckiego rewizjonizmu terytorialnego. Tak wielkie zamierzenie przekracza ramy tematycznie niniejszego opracowania. Wydaje się natomiast celowe przedstawienie tu krótkiego zarysu nadawanej tej terminologii treści.

#### II

Republika Federalna Niemiec od początku swojego istnienia negowała realia polityczno-prawne w Europie powstałe w wyniku bezwarunkowej kapitulacji Rzeszy Niemieckiej i zakończenia II wojny światowej. Granica polsko-niemiecka na Odrze i Nysie Łużyckiej, ustanowiona na konferencji pokojowej w Poczdamie przez mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej, stała się w tym państwie przez długie lata przedmiotem otwartych rewizjonistycznych ataków początkowo wszystkich bardziej wpływowych sił politycznych (z wyjątkiem Komunistycznej Partii Niemiec). Polskie ziemie zachodnie i północne uważano za obszary nadal niemieckie, znajdujące się „czasowo pod obcą administracją”. Nie uznawano samodzielnego bytu państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej i określano ją jako „radziecką strefę okupacji Niemiec”. Stworzono fikcję prawną rzekomego dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej i to w granicach z 31 grudnia 1937 r., a za jedyną spadkobierczynię i przedstawicielkę tak rozumianych Niemiec „jako całości” uwa-

<sup>1</sup> Termin ten można również tłumaczyć dosłownie jako „wewnętrzny obszar państwa”. Autorowi wydaje się jednak, że pierwsza wersja jest bardziej trafna i jednoznaczna, oddając lepiej prawniczą treść przypisywaną jej niemieckiemu odpowiednikowi.

ziano Republikę Federalną. Termin *Inland* był więc od chwili powstania państwa zachodnioniemieckiego obciążony przez polityków i prawników piętnem odwetowych koncepcji, rozciągających niemieckie terytorium państwowe na ziemie należące do Rzeszy w okresie międzywojennym. Nadawane terminowi *Inland* geopolityczne ramy i znaczenia były jednym z głównych kryteriów podziału sił politycznych w Bonn na zwolenników odprężeniowej, realistycznej polityki i na propagatorów haseł rewizjonistycznych i zimnowojennych, a w latach siedemdziesiątych stały się sprawdzianem rzeczywistego dążenia do pogłębienia procesu normalizacji stosunków między Polską a RFN.

Najważniejsze postanowienie układu z 7 grudnia 1970 r., który jest podstawą procesu normalizacji, można sprowadzić właśnie do kwestii należytego, zgodnego z decyzjami konferencji międzynarodowych rozumienia w RFN treści terminu *Inland*. Polskie ziemie zachodnie i północne w wyniku uznania przez RFN zachodniej granicy państwowej PRL na Odrze i Nysie Łużyckiej nie mogą wchodzić w zasięg terytorialny zachodnioniemieckiego określenia *Inland*. Ziemie te muszą stanowić dla RFN *Ausland* w związku z konstytutywnymi dla tego faktu decyzjami umowy poczdamskiej, potwierdzonymi przez to państwo deklaratoryjnie w artykule I układu PRL—RFN, który wszedł w życie 3 czerwca 1972 r.

Na każdym państwie spoczywa międzynarodowoprawny obowiązek dostosowania swojego prawa wewnętrznego do zaciągniętych przez to państwo zobowiązań międzynarodowych<sup>2</sup>. W przypadku RFN obowiązek ten jest szczególnie widoczny z racji rażącej sprzeczności między postanowieniami układu o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków z PRL a obrazem całego zachodnioniemieckiego ustawodawstwa wewnętrznego, kształtowanego przez 20 lat w duchu rewizjonizmu terytorialnego skierowanego właśnie przeciwko Polsce. Duża ilość zachodnioniemieckich aktów prawnych rozciąga nadal swoją moc obowiązującą na polskie ziemie zachodnie i północne. Czyni to w różny sposób. Niektóre ustawy, np. o podatku obrotowym<sup>3</sup>, nawiązały do terminu *Inland*, który następnie wyraźnie objaśniały stwierdzeniem, że chodzi tu o terytorium Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. Inne znów operują jedynie ogólnie terminem *Inland*, który z zasady interpretowany jest w powyższy, rewizjonistyczny sposób<sup>4</sup>. Jaskrawym przykładem może być preambuła samej Ustawy Zasadniczej, która mówi o dążeniu do zjednoczenia całych Niemiec (nie wspominając jednak o jakiej ziemi chodzi) oraz jej artykuł 116 dotyczący kwestii obywatelstwa. Specyficzną grupę tworzą akty prawne, w których na czoło wysuwają się względy fiskalne, tzn. gdy chodzi o to, by uprawnienia do określonych świadczeń finansowych państwa ograniczyć w zasadzie tylko do mieszkańców RFN, bez równoczesnego naruszenia tezy o istnieniu Rzeszy w granicach z 1937 r.<sup>5</sup> Wprowadzają one znamienity trójpodział na: 1) obszar swojej mocy obowiązującej, 2) terytoria, które znajdują się poza tym obszarem, ale nie są zagranicą, 3) samą zagranicę. Przez *Ausland* rozumie się dopiero tereny z lat międzywojennych leżące poza granicami Rzeszy.

Strona polska oczekiwała od RFN nowelizacji jej ustawodawstwa wewnętrznego zgodnej z duchem zawartego układu. Ale proces ten postępuje bardzo opornie i objął dotychczas stosunkowo niewielki procent aktów prawnych. Co więcej, pojawiają się nowe ustawy, a w każdym razie nowe jednolite teksty, za-

<sup>2</sup> A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979, s. 96 i n.

<sup>3</sup> „Bundesgesetzblatt” („BGBl.”) I, 1973, s. 1681.

<sup>4</sup> Np. ustawa karna — tekst jednolity z 2 I 1975 r. „BGBl.” I, 1975, s. 1.

<sup>5</sup> Np. ustawa o nowej regulacji rent dla cudzoziemców i rent zagranicznych z 29 II 1960, „BGBl.” I, 1960, s. 93 z późniejszymi zmianami.

wierające treści rewizjonistyczne<sup>6</sup>. Brak także zgodnego z układem stanowiska jurydykatury, co jest szczególnie ważne w świetle kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dokonywania wiążącej wykładni Ustawy Zasadniczej. W znanym wyroku z 31 lipca 1973 r. Trybunał podtrzymał dawną tezę o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r., a w wyroku z 7 lipca 1975 r. stwierdził wyraźnie, że były niemieckie obszary wschodnie nie stały się dla Republiki Federalnej Niemiec — w wyniku układu z Polską — zagranicą. Tezę tę przejął następnie w wyroku z 30 września 1976 r. Federalny Sąd Socjalny, zmieniając zarazem — co należy podkreślić — ustalenia sądów socjalnych niższych instancji, w których polskie ziemie zachodnie i północne zostały już jednoznacznie określone jako zagranica.<sup>7</sup>

Sytuacja taka bardzo poważnie utrudnia — a patrząc perspektywicznie — wręcz uniemożliwia proces normalizacji stosunków między Polską a RFN. Była ona jednym z tematów rozmów polskiego ministra sprawiedliwości, J. Bafii, z federalnym ministrem sprawiedliwości, H.-J. Vogelem, w Bonn w dniach 7-11 lutego 1977 r., a także w Warszawie w dniach 1-5 kwietnia 1979 r. Rząd RFN przyrzekł wtedyłożyć większy nacisk na nowelizację swojego ustawodawstwa zgodnie z treścią wiążących ten kraj zobowiązań międzynarodowych. Fakt istnienia w Republice Federalnej silnej opozycji CDU/CSU występującej przeciwko wypracowanemu w układzie z 7 grudnia 1970 roku podstawom normalizacji stosunków z Polską, nie może stanowić dla rządu w Bonn usprawiedliwienia wobec zarzutów o tolerowanie przez ten kraj sprzeczności jego prawa wewnętrznego z obowiązującym go prawem międzynarodowym<sup>8</sup>.

W związku z powyższym ze szczególną uwagą obserwowano w Polsce podjęte w 1978 r. w RFN próby sformułowania nowej definicji terminu *Inland* przy okazji nowelizacji ustawy o podatku obrotowym. Ich rezultat mógł w znacznym stopniu wpłynąć na proces normalizacji stosunków między obu krajami, jak i na proces reedukacji pojęciowej społeczeństwa zachodnioniemieckiego.

### III

Wynikła w 1977 r. potrzeba unifikacji zachodnioniemieckiej ustawy o podatku obrotowym z przepisami EWG sprawiła, że rząd w Bonn zamierzał przeprowadzić przy okazji nowelizacji przepisów zmianę definicji występującego w tej ustawie pojęcia *Inlandu* na taką, która byłaby do pogodzenia ze zobowiązaniami międzynarodowymi RFN. W dotychczasowym brzmieniu ustawa ta swym zasięgiem obowiązywania obejmowała, obok obszaru RFN, również tereny Niemieckiej Republiki Demokratycznej, polskie ziemie zachodnie i północne oraz część terytorium radzieckiego<sup>9</sup>. Jej § 1 ust. 2 stwierdzał wyraźnie, że

„*Inlandem* w rozumieniu tej ustawy jest obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 roku (obszar Rzeszy) z wyjątkiem wyłączonych terenów celnych i stref wolnocelowych”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Np. ustawa o zabezpieczeniu ofiar wojny z 16 IV 1975, „BGBl.” I, 1975, s. 1365 i nowela do niej z dnia 14 VI 1976 — „BGBl.” I, 1976, s. 1481 oraz nowy tekst jednolity — „BGBl.” I, 1976, s. 1633.

<sup>7</sup> Por. L. Janicki, *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL — RFN*. „Przegląd Zachodni” nr 4/1977, ss. 103-108.

<sup>8</sup> Por. wywiad J. Bafii, *Prawo powinno nadążać*. „Polityka” nr 10/1977, s. 13.

<sup>9</sup> Ustawa o podatku obrotowym (*Umsatzsteuergesetz*) z 29 V 1967, w brzmieniu z 16 XI 1973 — „BGBl.” I, 1973, s. 1681.

<sup>10</sup> „Unter Inland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 (Reichsgebiet) mit Ausnahme der Zollausschlüsse und der Zollfreigebiete zu verstehen”.

Ustawa ta nawiązywała do pojęć ustawy celnej w brzmieniu również nie do pogodze ia z powojennym *status quo* w Europie<sup>11</sup>. W świetle urzędowej wykładni teże ustawy celnej, użyte w niej na określenie obszaru celnego RFN pojęcie „terytorium podległe niemieckiej suwerenności państwowej” (*das deutsche Hoheitsgebiet*) oznacza „Niemcy” w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>12</sup> Ustawa celna wprowadza tzw. wyłączenia celne (*Zollausschlüsse*), którymi są „obszary podległe niemieckiej suwerenności państwowej, przyłączone do jednego z zagranicznych obszarów celnych”. Wyłączeń tych jednak nie wymienia z nazwy. Faktycznie zalicza się do nich w RFN „niemieckie” tereny na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej. Ko strukcja ta ma wskazywać na rzekomo niemiecką przynależność tych obszarów, wyłączonych jedynie spod działania systemu prawa celnego RFN i tym samym spod działania ustawy o podatku obrotowym<sup>13</sup>.

Wyciągając słuszne wnioski z układu o podstawach normalizacji stosunków z Polską, rząd federalny zgłosił projekt wyłączenia polskich ziem zachodnich i północnych z zakresu obowiązywania nowej ustawy o podatku obrotowym. Termin *Inland* obejmować miał odtąd jedynie obszar Republiki Federalnej Niemiec i Berlina Zachodniego. Wszystko, co nie było tak określonym *Inlandem*, ale zarazem nie zaliczało się do terytorium Niemieckiej Republiki Demokratycznej, stanowiło zagranicę (*Ausland*)<sup>14</sup>. Ponieważ podobne sformułowanie w kontekście *Inland* — *Ausland* przyjęto już poprzednio w ustawie w sprawie wina z 1971 r., w regulaminie o dopuszczeniu do ruchu drogowego z 1974 r., w ustawie o uregulowaniu ogólnych warunków handlowych z 1976 r. oraz w ustawie o prawie łowieckim również z 1976 r., nie spodziewano się sprzeciwu chadecji. Tymczasem w czasie obrad w *Bundesratie* nad projektem przyjętej już przez *Bundestag* ustawy o podatku obrotowym, dysponująca większością głosów opozycja CDU/CSU zablokowała w dniu 21 kwietnia 1978 r. dalsze postępowanie ustawodawcze. Domagano się przede wszystkim utrzymania dotychczasowej, sprzecznej z układem PRL—RFN definicji *Inlandu*. Zdaniem Rady Federalnej, nowa sytuacja polityczno-prawna związana z podpisaniem przez Republikę Federalną układów z państwami socjalistycznymi nie usprawiedliwia jakichkolwiek zmian w dotychczasowym pojmowaniu „terytorium państwowego”<sup>15</sup>. W ten sposób rozpoczęła się w RFN nowa, trzecia już z kolei po latach 1970 - 1972 i 1975 - 1976, konfrontacja zwolenników i przeciwników uznania międzynarodowoprawnego znaczenia i konsekwencji układu o podstawach normalizacji stosunków z Polską. Chodziło w niej i tym razem o prawdziwy, odpowiadający realiom polityczno-prawnym obraz Europy.

Dnia 6 lipca 1979 r. Rada Federalna ponownie odrzuciła projekt nowej ustawy o podatku obrotowym. Chadecka większość *Bundesratu* przekazała sprawę Komisji Mediacyjnej (*Vermittlungsausschuss*), która zaakceptowała tylko dwa z pięciu punktów uzasadniających sprzeciw krajów rządzonych przez Unię CDU/CSU wobec projektu ustawy. Zastrzeżenia dotyczące proponowanych rozwiązań podat-

<sup>11</sup> Ustawa celna z 18 V 1970, „*EGBl.*” I, 1970, s. 529 z późniejszymi zmianami.

<sup>12</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „*Bulletin*” nr 17, z 25 I 1962, s. 143.

<sup>13</sup> Por. szczegółowe uwagi L. Janickiego, *Niektóre aspekty prawne procesu normalizacji*. W: Polska Rzeczpospolita Ludowa — Republika Federalna Niemiec, *Bilans stosunków wzajemnych, problemy i perspektywy normalizacji*. Warszawa 1979, ss. 90 - 104, a zwłaszcza s. 98.

<sup>14</sup> Tak więc nowe określenie *Inlandu* czyniło wreszcie zadość polskim żądaniom odnośnie do wprowadzenia przez RFN do swojego ustawodawstwa wewnętrznego konsekwencji uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, było jednak formułą nadal nie do przyjęcia w stosunku do Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

<sup>15</sup> Was ist „*Inland*” bei der Umsatzsteuer? „*Süddeutsche Zeitung*” z 22/23 IV 1978, s. 2.

kowych były stosunkowo mało istotne, natomiast — jak powszechnie przyznawano — centralny problem stanowiło określenie granic obowiązywania ustawy. Występujący w imieniu krajów obozu opozycji bawarski minister finansów Max Streibl (CSU) uzasadniał odmowę uznania nowego pojęcia *Inlandu* jego sprzecznością z postulatem ponownego zjednoczenia Niemiec z preambuły Ustawy Zasadniczej oraz stwierdził, że dotychczasowe pojmowanie *Inlandu* jest zgodne z obowiązującymi wytycznymi EWG<sup>16</sup>. Twierdzenia takie mijają się z prawdą. Zarzut sprzeczności z preambułą Ustawy Zasadniczej opiera się bowiem na całkowicie dowolnej jej wykładni. Jak już wspomniano, odpowiednie sformułowanie preambuły mówi jedynie o „ponownym zjednoczeniu całych Niemiec” nie wymieniając zakresu terytorialnego. Istniejące już w czasie powstania Ustawy Zasadniczej RFN stany prawne nakazują wykluczać twierdzenie, by mogły w skład „zjednoczonych Niemiec” wchodzić przyznane Polsce na konferencji w Poczdamie jej ziemie zachodnie i północne. Natomiast co do ustawodawstwa EWG należy stwierdzić, że odpowiednie wytyczne Wspólnoty określają wyraźnie, iż „dla wprowadzenia tych wytycznych należy pod terminem *Inland* rozumieć obowiązywanie układu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, tak jak jest on określony w artykule 227 dla każdego z państw członkowskich”<sup>17</sup>. Powołany artykuł reguluje tę sprawę następująco:

„Układ ten obowiązuje w stosunku do Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Holandii”<sup>18</sup>.

Słuszna była więc odpowiedź ministra finansów Północnej Nadrenii—Westfalii D. Possera (SPD), — który — reprezentując kraje rządzone przez koalicję SPD/FDP — powiedział m. in.:

„Niech Pan wybiera za powód odmowy, co Pan chce. Ale to nie o to chodzi, że my w lecie 1979 r. w zupełnie na nowo formułowaną ustawę wpisujemy granice z 1937 r. My przecież nie możemy ogłaszać jako *Inland* tych terenów, które są uważane również przez naszych zachodnich sojuszników za integralne części składowe Polski”<sup>19</sup>.

Należy przyznać, że zaangażowani w dyskusję przedstawiciele koalicji SPD/FDP początkowo na ogół konsekwentnie i zdecydowanie bronili swojego stanowiska. Jeden z głównych inicjatorów nowelizacji ustawy o podatku obrotowym, federalny minister finansów Hans Matthöfer (SPD), w znamiennej zatytułowanym artykule *Agresywność na Wschód, pogarda na Zachód*<sup>20</sup> — podsumowując antyodpreżeniową politykę F. J. Straussa, zarazem czołowego oponenta wobec nowej definicji *Inlandu* — trafnie stwierdza m. in.:

<sup>16</sup> Bundesrat lehnt Umsatzsteuernovelle ab. „Süddeutsche Zeitung” z 7 VII 1979, s. 2.

<sup>17</sup> „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft” nr L 145/3 RAT, Sechste Richtlinie des Rates vom 17 Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage. Abschnitt III Art. 3 p. 1:

Für die Anwendung dieser Richtlinie ist unter 'Inland' der Anwendungsbereich des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verstehen, wie er in Artikel 227 für jeden Mitgliedstaat definiert ist”.

<sup>18</sup> „BGBI.” Jahrgang 1957, Teil 11, s. 766:

Art. 227. (1) „Dieser Vertrag gilt für das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, die Italienische Republik, das Grossherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande”.

<sup>19</sup> „Süddeutsche Zeitung” z 7 VII 1979, jw.

<sup>20</sup> „Sozialdemokratischer Pressedienst” nr 130/1979, ss. 1-2.

„Żądane przez Straussa ekspansjonistyczne określenie pojęcia *Inland* jako terytorium Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. może stanowić niszczącą siłę. Takim żądaniem dystansuje się on od układu podstawowego, układu warszawskiego i całej socjalliberalnej polityki wschodniej”.

W innym miejscu, analizując sprzeciw opozycji wobec wykluczenia byłych ziem wschodnich Rzeszy Niemieckiej z zakresu pojęcia *Inland* pisze: „Jak inaczej ma być on rozumiany w Berlinie, Warszawie i Moskwie jak nie jako zgłoszenie zasadniczych pretensji Republiki Federalnej Niemiec do tych ziem”. Ta trafna skądinąd ocena reakcji państw socjalistycznych na agresję prawniczą RFN zawiera w swojej dalszej części wspomnienie traktatu pokojowego, który miałyby dopiero definitywnie rozwiązać problem ziem odebranych Niemcom w Poczdamie, a tym samym stanowić podstawę do ostatecznej definicji *Inlandu*. Pogląd ten jest sprzeczny ze znanym od dawna stanowiskiem państw socjalistycznych, a także niektórych prawników zachodnich, według którego „rozwiązanie pokojowe” (*peace settlement*), wymienione w umowie poczdamskiej, już nastąpiło, a aktem prawnym zamykającym powojenne rozwiązania terytorialne w Europie był układ między PRL a RFN z 7 grudnia 1970 roku<sup>21</sup>. O sprzecznościach takich jak powyższa należy stale pamiętać, bo są one nie do pogodzenia z polskim podejściem do procesu normalizacji stosunków z RFN. Ich świadomość pozwala także uniknąć złudzenia, że koalicja *SPD/FDP* była w pełni wyrazicielką założeń zgodnych z prawem międzynarodowym w trakcie zmagania z opozycją o nowelizację ustawy o podatku obrotowym. Tym bardziej, że — jak się okazało — partie rządowe skapitulowały wkrótce wobec nacisków opozycji z części swoich realistycznych postulatów.

W połowie sierpnia 1979 r., z inicjatywy kanclerza Schmidta włączyło się oficjalnie do toczącego się w Radzie Federalnej sporu federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W prasie RFN ukazała się obszerna ekspertyza sekretarza stanu Petera Hermesa, dotycząca zestawu pojęciowego *Inland* — *Ausland* w kontekście wiążących Republikę Federalną układów tzw. wschodnich<sup>22</sup>. Stwierdzono w niej wyraźnie, że definicja *Inlandu* w obowiązującej dotąd ustawie o podatku obrotowym „odpowiada prezentowanej jeszcze w 1967 r. koncepcji wyłącznej reprezentacji przez RFN Rzeszy Niemieckiej (*Alleinvertretungskonzeption*), która jednakże nie była już wówczas konieczna”. Trzymając się jej w dalszym ciągu „Republika Federalna Niemiec godziłaby dzisiaj w zaciągnięte przez nią międzynarodowoprawne zobowiązania i wyrządziłaby sobie szkody na arenie międzynarodowej”. Opinia Ministerstwa Spraw Zagranicznych popiera w całej rozciągłości rządowy projekt zmiany definicji „terytorium państwowego”. Przyznaje również słuszność polskim żądaniom uwzględnienia w systemie prawa wewnętrznego RFN zobowiązań wynikających z układu z 7 grudnia 1970 r., stwierdzając słowami sekretarza stanu van Wella:

„Układ warszawski stanowi polityczną podstawę naszych stosunków i posiada również konsekwencje prawne. Nowe ustawy i normy administracyjne będziemy tworzyć odpowiednio do ustaleń układu, stare zasady prawne będziemy stosować w świetle układu”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Bibliografia na temat traktatu pokoju z Niemcami jest bardzo szeroka, por. np. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Poznań 1975, s. 273 i n.

<sup>22</sup> Tekst ekspertyzy we „Frankfurter Rundschau” z 20 VIII 1979.

<sup>23</sup> „... der Warschauer Vertrag die politische Grundlage für unsere Beziehungen ist und auch rechtliche Konsequenzen hat. Neue Gesetzes- und Verwaltungsnormen werden wir entsprechend den Vertragsbestimmungen fassen; alte Rechtsregeln werden wir im Lichte des Vertrages anwenden”.

Należy wszelako z naciskiem zaznaczyć, że ekspertyza, choć opowiada się wyraźnie za uznaniem polskich ziem zachodnich i północnych za *Ausland*, to jednak podkreśla tymczasowość proponowanego przez nią nowego rozwiązania definicyjnego *Inlandu*. Nie można bowiem inaczej rozumieć zastrzeżeń omawianego dokumentu, który stwierdza, że „nowa ustawa o podatku obrotowym jest ustawą dla Republiki Federalnej Niemiec — która zaakceptowała linię na Odrze i Nysie jako polską granicę zachodnią — a nie stanowi ustawy dla Rzeszy Niemieckiej”. To zrozumiałe ze wszechmiar stwierdzenie — RFN nie mogła przecież zawrzeć układu z Polską w imieniu nie istniejącego od ponad 30 lat fikcyjnego państwa oraz stanowić dla niego nadal aktów prawnych — brzmi tutaj w kontekście oficjalnej doktryny zachodnioniemieckiej jako jeszcze jedno przypomnienie otwartej rzekomo charakteru „problemu niemieckiego” oraz konieczności ostatecznych uregulowań terytorialnych w hipotetycznym przyszłym „traktacie pokoju”. Powoływanie się na wspomniani już wyżej kontrowersyjny w stosunkach Polski z RFN wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. ma uzasadniać słuszność stanowiska zajętego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN.

Przed drugim posiedzeniem Komisji Mediacyjnej kanclerz Schmidt skierował w dniu 3 września 1979 r. równobrzmiące pisma do premierów krajów rządzących przez opozycję, wzywając ich do zaakceptowania proponowanej przez rząd definicji *Inlandu*. Wspominał w nich o niebezpieczeństwie „podania w wątpliwość wiarygodności Republiki Federalnej na arenie międzynarodowej”, w razie gdyby utrzymano dotychczasowe określenie zakresu obowiązywania ustawy o podatku obrotowym. Skutek był jednak odwrotny od zamierzonego. Zdaniem niektórych komentatorów politycznych, pisma te wzbudziły podejrzenie, że rząd boński odstąpił od pojęcia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>24</sup> Po ieważ oficjalna zachodnioniemiecka doktryna prawnicza utrzymuje, że Ustawa Zasadnicza RFN postuluje zjednoczenie Niemiec w tak właśnie określonych ramach terytorialnych, oznaczałoby to, że rząd dopuszcza interpretowanie Ustawy Zasadniczej przy pomocy układów tzw. wschodnich, w czym widziano swoisty zamach na konstytucję (jej zmianę). Ożywiło to stare dyskusje na temat zgodności układu z 7 grudnia 1970 r. z konstytucją oraz międzynarodowoprawnego znaczenia wspólnej rezolucji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.<sup>25</sup> Chadecja mówiła nawet o „zaprzeczeniu konstytucyjnego pojęcia Niemiec” i stosując własną, rewizjonistyczną wykładnię układu o podstawach normalizacji stosunków z Polską, opowiadała się za utrzymaniem dotychczasowej definicji *Inlandu*<sup>26</sup>.

Obradując po raz drugi w dniu 28 września 1979 r. Komisja Mediacyjna nie doprowadziła do oficjalnego zbliżenia stanowisk rządu i opozycji. Znamienne było jednak oświadczenie ministra sprawiedliwości Kraju Saary R. Wicklmayra (CDU) oraz premiera Szlezwika-Holsztynu G. Stoltenberga (CDU), którzy stwierdzili w imieniu krajów rządzonych przez Unię, że są gotowi do przyjęcia jakiegoś „pragmatycznego rozwiązania”<sup>27</sup>. Wskazywało to na intensywne wysiłki wyjścia z impasu przez użycie kompromisowego sformułowania, satysfakcjonującego po części obie strony. Na określenie zakresu obowiązywania ustawy o podatku obrotowym kraje rządzone przez Unię CDU/CSU zaproponowały początkowo termin *Zollgebiet* (obszar celny). Nie zostało to jednak zaakceptowane przez kraje obozu

<sup>24</sup> F. K. Fromme, *Die Deutschlandpolitik im Umsatzsteuerrecht*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 7 IX 1979, s. 6.

<sup>25</sup> Np. *Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht*, 190 Sitzung, s. 15010.

<sup>26</sup> *Deutschland und die „Grenzlinie” als Staatsgrenze Polens*. „Die Welt” z 28 IX 1979, s. 12.

<sup>27</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 29 IX 1979, s. 2.

rządowego, bowiem Republika Federalna Niemiec wraz z Niemiecką Republiką Demokratyczną stanowią, według zachodnioniemieckich przepisów — jak już wyżej wspomniano — jeden obszar celny. R. Wicklmayr wysunął więc projekt zastosowania terminu *Erhebungsgebiet* (obszar wymierzania podatków).

Dojście do kompromisu wydawało się jednak bardzo problematyczne. Obie strony występowały względem siebie z najcięższymi oskarżeniami. Koalicja SPD/FDP miała być winna forsowania sprzecznych z konstytucją zmian w ustawie, podczas gdy Unii CDU/CSU, a przede wszystkim jej kandydatowi na urząd kanclerza w wyborach 1980 roku — F. J. Strausowi zarzucano łamanie umów międzynarodowych i brak politycznej wiarygodności<sup>28</sup>. Nic więc dziwnego, że rzecznik rządowy K. Bölling określał jako „bardzo ograniczoną” możliwość dojścia do porozumienia w czasie trzeciego, ostatecznego z możliwych posiedzeń Komisji Mediacyjnej.

Decydujące posiedzenie odbyło się 8 listopada 1979 r. Projekt kompromisowej formuły na określenie zestawu pojęciowego *Inland* — *Ausland* został jednogłośnie przyjęty. Wyszuli go — w imieniu swoich partii — przewodniczący partii SPD w Komisji Mediacyjnej G. Jahn oraz deputowa y CDU — Vogel. Wprowadzał on dwa zupełnie nowe określenia, nieznane dotąd w takim sensie zachodnioniemieckiemu ustawodawstwu. Obok wspomnianego już zwrotu *Erhebungsgebiet*, mającego zastąpić termin *Inland*, zastosowano zwrot *Aussengebiet* (obszar zewnętrzny), mający zastąpić termin *Ausland*. Treść całości spornego dotąd tekstu ustawy o podatku obrotowym przedstawiała się obecnie następująco:

„Obszarem wymierzania podatków w rozumieniu niniejszej ustawy jest obszar obowiązywania tej ustawy z wyjątkiem wyłączonych terenów celnych i stref wolnocłowych. Obszarem zewnętrznym w rozumieniu tej ustawy jest obszar, który nie należy ani do obszaru wymierzania podatków, ani do obszaru Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Berlina (Wschodniego)”<sup>29</sup>.

Przyjęta wersja stanowiła faktyczny sukces opozycji, która za główny cel w walce z proponowaną przez rząd nową definicją *Inlandu* postawiła sobie obronę dotychczasowego, rewizjonistycznego pojęcia „Niemiec” w granicach z 31 grudnia 1937 r. Nowa ustawa o podatku obrotowym nie zawiera już, co prawda, zdania „obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 roku”, ale wprowadzone do niej określenia i interpretować można jedynie w związku z tą ustawą<sup>30</sup>. Określenia te, obce prawu międzynarodowemu, zostały świadomie wprowadzone przez chadecję dla ich przeciwstawienia pojęciu *Inland*—*Ausland*. Nic nie wynika bowiem z faktu, że polskie ziemie zachodnie i północne uznane zostały dla celów ustawy o podatku obrotowym za *Aussengebiet*, przecież Republika Federalna nigdy nie traktowała poważnie możliwości nałożenia podatków na te tereny, natomiast sprawą najistotniejszą jest, że przyznane Polsce na konferencji w Poczdamie obszary uznawane są nadal w zachodnioniemieckiej doktrynie prawniczej jako *Inland*. Trudno więc podzielać zadowolenie przedstawiciela SPD, który stwierdził, że przyjęte rozwiązanie stanowi sukces koalicji rządowej. Niezrozumiały był również jego optymizm, gdy mówił, że opozycja zacznie w przyszło-

<sup>28</sup> „Süddeutsche Zeitung” z 29/30 IX 1979, s. 5.

<sup>29</sup> „Unter Erhebungsgebiet im Sinne dieses Gesetzes ist der Geltungsbereich des Gesetzes mit Ausnahme der Zollausschlüsse und der Zollfreigebeite zu verstehen. Aussengebiet im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet, das weder zum Erhebungsgebiet noch zum Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik und von Berlin (Ost) gehört” („Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 9 IX 1979, s. 5).

<sup>30</sup> „Die Welt” z 9 IX 1979, s. 1.



ści realia polityczne nazywać „po imieniu”<sup>31</sup>. Chadecja wykazała przecież niejednokrotnie zdecydowaną postawę w obronie swojego rewizjonistycznego i antyodprężeniowego stanowiska. Jeszcze jednym dowodem utrzymywania starych pozycji przez partie Unii może być pełne satysfakcji z odniesionego sukcesu oświadczenie rzecznika do spraw polityki zagranicznej frakcji parlamentarnej CDU/CSU, W. Marxa, który stwierdził po decyzji Komisji Mediacyjnej:

„Wniosek Bawarii, który został przyjęty, przestawił język pojęciowy decydującego paragrafu 1 na finansowo-prawne terminy i w ten sposób wskazał wyraźnie, że pojęcie Niemiec, jak i stanowisko prawne Republiki Federalnej nie będą ani naruszone, ani zmienione”<sup>32</sup>.

Niepowodzenie, jakim skończyła się próba oparcia na realniejszych podstawach definicji terminu *Inland*, a tym samym jednego z filarów pojęciowych zachodnioniemieckiego ustawodawstwa, przyjęto w Polsce ze słowami ostrej krytyki<sup>33</sup>. W bez mała dziesięć lat od rozpoczęcia żmudnych wysiłków nad normalizacją wzajemnych stosunków między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec wciąż jeszcze istnieją przeszkody, które ten skomplikowany proces w sposób zasadniczy utrudniają lub wręcz uniemożliwiają. Problemy prawne wysuwają się w nich na czoło. Gorzej, że stwarza się nowe, zamiast pracować nad stopniowym usuwaniem istniejących.

Bohdan Demby

### „JAKOŚĆ ŻYCIA” A MODERNIZACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ RFN

Z hasłem jakości życia wiąże się na terenie zachodnioniemieckim próba generalnej reorientacji całej szeroko pojmowanej polityki społecznej. Próba ta w zasadzie zakończyła się niepowodzeniem, choć niektóre jej efekty okazały się trwałe. Hasło „jakość życia” zamierzano wykorzystać w trojakiej funkcji: werbunkowej, ideologicznej i operacyjnej. Przy tej okazji doszło do konfrontacji solidarystycznej ideologii i związanego z nią nurtu nauk społecznych z rzeczywistością społeczną. Przebieg tej konfrontacji i płynące z niej doświadczenia są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

Pojęcie „modernizacji” nie jest ściśle. W sensie leksykalnym oznacza ono unowocześnienie, uwspółcześnienie. W tym ogólnym sensie hasło „modernizacja” występuje dzisiaj w RFN w wielu dokumentach politycznych i państwowych, spełniając głównie funkcję werbunkową, tj. zyskując dla programów politycznych aprobata opinii publicznej. Kurs na nowoczesność budzi bowiem powszechnie pozytywne skojarzenia, niezależnie od braku uzgodnionych kryteriów nowoczesności. „Modernizacja” zastąpiła i wchłonęła w funkcji werbunkowej „jakość życia”. Reformy w kierunku poprawy jakości życia są obecnie pojmowane jako element ogólnego programu modernizacji.

<sup>31</sup> „Frankfurter Rundschau” z 9 IX 1979, s. 1.

<sup>32</sup> W. Marx, *Der Deutschlandbegriff bleibt unberührt*. „Deutschland Union Dienst” nr 216/1979, s. 1.

<sup>33</sup> „Życie Warszawy” z 9 IX 1979, s. 4.