

BP 72 1000

JAN WĄSICKI  
Poznań

## JEDNOŚĆ CZY FEDERACJA — PROBLEMY USTROJOWE NIEMIEC

Jedność czy federacja — podstawowy problem, nieprzerwanie przewijający się w dziejach ustrojowych Niemiec, wzbudza szczególne zainteresowanie prawników. Niełatwo bowiem zrozumieć — opierając ogólnie przyjętymi schematami — to nader złożone zagadnienie bez znajomości całej drogi rozwoju i specyfiki niemieckiego ustroju, bez prześledzenia i ukazania umiejętności przystosowywania się tego systemu do politycznej rzeczywistości. Niekiedy zachowano jego ideowe treści zmieniając jedynie formy ustrojowe, niekiedy zaś wystarczała tylko zmiana nazwy, by utrzymać dawne polityczne zasady. Same więc instytucje ustrojowe wskazywały na zachodzący kierunek politycznych przemian.

Na początku naszych rozważań wypada podkreślić, że w samej nazwie „Rzesza” krył się ów wyraz ideowy. Przybierając różnorodną formę ustrojową, stanowiła ona zawsze symbol formalnej jedności Niemiec.

W końcu XVII w. termin ten przyjmowany był zarówno dla ukazania jedności państwa, jak też dla obejmowania tą nazwą odrębnych organizmów państwowych na nią się składających. Dla oddania istoty tego specyficznego stanu ustrojowego starano się znaleźć odpowiednią formułę określającą go jako podwójną władzę państwową (*doppelte Staatsgewalt*), a więc zwierzchnią władzę Rzeszy (*Reichshoheit*) w pełni niezawisłą i suwerenną, rozciągającą się na całe niemieckie terytorium, oraz zwierzchnią władzę poszczególnych krajów (*Landeshoheit*), która rozciągała się na ich obszarze.

Z tego można wyciągnąć dalszy wniosek: wzajemny stosunek tych dwóch władz do siebie, utrzymujący się we wspólnych instytucjach, równowaga lub przewaga jednej nad drugą, odzwierciedlały sytuację polityczną Niemiec.

Chyba znamienne określenie tego ustroju przez Pufendorfa „jako bezkształtne ciało do potwora podobne”, aczkolwiek zgodne ze stanem faktycznym, odczytać dzisiaj należy może nieco inaczej aniżeli czynili to współcześni. Owa nieforemność, a równocześnie elastyczność ustrojowa, umiejętność dostosowania się do zmieniających warunków politycznych, stanowiła jej siłę; sama nazwa „Rzesza” — jak to już podkreślaliśmy — była elementem jednoczącym kraje niemieckie w polityczną całość, nie-



zależnie od ich ustroju. Znajdowały tu bowiem swoje miejsce monarchie absolutne i republiki miejskie, władztwa spod znaku pastorału i kraje we władaniu protestantów, wreszcie posiadłości należące do pozamiemieckich władców dynastycznych.

Objęcie tronów przez książąt niemieckich w Polsce, Anglii, Danii powodowało komplikacje w funkcjonowaniu Rzeszy, ale nie prowadziło do zmiany lub naruszenia jej instytucji i zasad ustrojowych.

I chociaż Pufendorf widział ustrój Rzeszy najbardziej zbliżony do monarchii z jednej strony, a do związku państw (*Staatenbund*) — z drugiej, to nie chodziło mu przecież o szukanie doktrynalnych różnic i form, ale o stwierdzenie, iż istnieją — obok ogólnie znanych wedle arystotelesowskiego schematu — także odmienne nieco ustroje państwowe, które działają w politycznej praktyce<sup>1</sup>. I to było najistotniejszym stwierdzeniem.

Może najlepiej oddał ten ustrojowy dylemat Hegel, który w 1801 r. stwierdził, iż należy zaprzestać sporów o to, czym jest niemiecki ustrój. Co nie może być pojmwane, więcej nie istnieje<sup>2</sup>. Ze wszystkich definicji, jakie w ciągu XVIII w. pojawiają się dla określenia Rzeszy, a więc *Vereinigung*, *Verein*, rzadziej *Bund* żadna nie prowadziła do dogmatycznego ujęcia charakteru tego państwa. Stosunek jego członków do całości nie był faktycznie uchwytny, był zarazem różnorodny i zmieniający się; ale należy zwrócić uwagę, że określenia te na płaszczyźnie politycznej znamionują fakt, iż „stara Rzesza” — jak ją niekiedy nazywano — zbliżała się w tej formie do bliskiego już końca.

Nieforemne kształty i braki ustrojowe Rzeszy nie były wówczas synonimami, ale w tym upatrywano jej zgubę. Opierała się ona bowiem na chwiejnych i zmiennych podstawach wchodzących w jej skład licznych i różnorodnych ustrojowo państw, to zaś nie zapewniało jej stabilności, a w pierwszym rzędzie przekształcenia Rzeszy w nowoczesne państwo, bez własnych finansów, bez własnego wojska i władz administracyjnych. Z tej to przyczyny nie mogła zapewnić słabszym jej członkom zewnętrznego bezpieczeństwa i wewnętrznego pokoju. Przez długi jednak jeszcze czas ideą wspólnoty i żywością tradycji Rzesza spajała niemieckie terytorium w jedno ciało polityczne i zapobiegała przez to wyobcowaniu się poszczególnych jej części.

Mimo, iż w drugiej połowie XVII w. coraz widoczniej przekształcały się owe jednostki terytorialne w suwerenne państwa, nadal podlegały —

<sup>1</sup> W. Sauer, *Das Problem des deutschen Nationalstaates*. W: *Moderne deutsche Sozialgeschichte*. Köln 1966, s. 411.

<sup>2</sup> F. Hegel, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Hrsg. v. Georg Mollat, Stuttgart 1935, s. 1.



choć coraz bardziej formalnie — wspólnej, najwyższej władzy cesarza i prawom zasadniczym Rzeszy. Stwarzało to nieraz złudny obraz zespolonego politycznie ciała.

Przeciwnicy Rzeszy widzieli ten stan i rozumieli dobrze, że najistotniejszą sprawą w rozbięciu jedności Niemiec jest pozbawienie jej tego ideowego spoiwa i w tym też kierunku obracali swoje starania.

Rzesza nie występowała od połowy XVII w. jako niepodzielna całość reprezentowana przez cesarza, ale jako pozostające pod jego władzą i posiadające we wspólnych ustrojowych gremiach własne głosy Stany Rzeszy. Cesarz pozbawiony został swej dotychczasowej pozycji, natomiast kraje, składające się na Rzeszę, uzyskały możliwość samodzielnego rozwoju politycznego i dojścia — jak np. w przypadku Prus — do europejskiego znaczenia.

Od 1648 r., a więc od traktatu w Münster i Osnabrück, nie można już było mówić w pełnym tego słowa znaczeniu o historii Niemiec jako całości, ale o historii większych czy mniejszych terytoriów czy — później — państw niemieckich, pozostających między sobą w bardziej lub mniej ścisłych związkach politycznych, gospodarczych czy dynastycznych. Traktat westfalski uznawał zwierzchność terytorialną (*ius territoriale*) poszczególnych państw Rzeszy i przechodzący do nich dziedzicznie tytuł prawny, decydujący udział Stanów we wszystkich sprawach Rzeszy — w szczególności zaś w odniesieniu do układów międzynarodowych, głównie zaś podejmowania decyzji o wojnie i pokoju, wreszcie prawo zawierania związków pomiędzy państwami (*Bündnisrecht*) z jednym ograniczeniem — związki te nie mogły być skierowane przeciwko cesarzowi i Rzeszy.

Postanowienia traktatu westfalskiego ogłoszone zostały jako ustawa zasadnicza Rzeszy. Posiadało to istotne znaczenie dla dalszych przemian w Niemczech. Dając państwom niemieckim wolność w kształtowaniu polityki zagranicznej, wewnętrznej oraz religijnej, a nie precyzując ściśle obowiązków wobec cesarza i Rzeszy, traktat pozwalał na stopniowe wyłączenie ich ze spraw poszczególnych państw niemieckich, tym bardziej że wojskowa zwierzchność książąt elektorów została w części uznana, a częściowo utwierdzona.

Nieliczne tylko uprawnienia pozostawiono cesarzowi (*Reservatrechte*). Utrwał się stopniowo dualizm cesarz — Rzesza, wszystkie bowiem najważniejsze sprawy polityczne decydowano wspólnie. Spraw tych było jednak coraz mniej.

Pojęcie „Rzeszy” utożsamiano bez zmian w osobie cesarza i *Reichstagu*. Władza cesarska słabła, a Sejm Rzeszy przemienił się w instytucję stale działającą (*ständig tagender Reichstag*), w którym panujący nie brali już udziału osobiście, ale ich pełnomocnicy o ograniczonych kom-



petencjach. Miał więc *Reichstag* niewiele do powiedzenia; jego upadek w XVIII w. stawał się coraz bardziej widoczny, bowiem gromadziła się tam jedynie dziesiąta część wszystkich posiadających głosy. Mimo to pozostawał nadal symbolem jedności i uznaną reprezentacją stanową. Zastygł więc aż do początku XIX stulecia w swej formie wraz z westfalskimi postanowieniami pokojowymi ustroj Rzeszy, a dotychczasowe jej uprawnienia stopniowo przechodziły na państwa niemieckie.

Ale trzeba jeszcze zwrócić uwagę na dwie sprawy. Z jednej strony nie można było dokonywać przeobrażeń ustrojowych w Rzeszy bez zgody gwarantów traktatu westfalskiego, a więc Francji i Szwecji, a z drugiej strony nastąpiło wyemancypowanie się większości państw spod wpływu stolicy apostolskiej. Papież nie utrzymał swego autorytetu jako gwarant państwowo-prawnego porządku w Rzeszy — nawet wśród państw katolickich. Wyblakła idea chrystianizmu straciła już w praktycznej polityce na znaczeniu. Podkreślić należy przy tym fakt, że właśnie taka sytuacja doprowadziła do uciszenia się wojen religijnych, a myśl państwowa i państwo stały się świeckie, pozbywając kościelnych więzów. Stan ten osłabił pozycję polityczną duchowieństwa, które nadal utrzymało się w posiadaniu znacznych terytoriów, ale utraciło swe znaczenie tak dalece, iż tylko ścisły związek z cesarzem podtrzymywał ich polityczne stanowisko.

Wspomniany układ pomiędzy Rzeszą a składającymi się na nią państwami, pozwalający w miarę zmieniających się warunków politycznych na odpowiednie formowanie kształtu państwa i wzajemnych stosunków, układ pomiędzy Rzeszą a państwami europejskimi, wreszcie pomiędzy państwami niemieckimi a państwami europejskimi musiał prowadzić nieodwołalnie nie tylko do formalnych, ale też faktycznych przegrupowań w Rzeszy.

Wytworzyło to nową sytuację i nową formę jej egzystencji, której wewnętrzny ustrój Niemiec stał się bardziej niż kiedykolwiek w polu zainteresowania wielkich państw Europy. Dla nich to bowiem utrzymanie partykularyzmu w Niemczech wedle stanu z końca XVII w. było z punktu widzenia politycznego niesłychanie ważne. Stąd wynikały różnorodne zobowiązania, jak np. w traktacie cieszyńskim z r. 1779, sprowadzające się do utrzymania ustrojowego *status quo* w Rzeszy.

Ale poszczególni niemieccy panujący rozszerzali swą władzę na obszary nie wchodzące w skład cesarstwa rzymskiego i to właśnie, jak dobitnie wynikało z przykładu Prus i Austrii, stwarzało podstawę do ugruntowania ich przewagi w Niemczech. W XVIII w. antagonizm, jaki do tego czasu istniał pomiędzy cesarzem a państwami niemieckimi, czy ściślej — Stanami Rzeszy, przemienił się w nowy układ, w którym główną rolę odgrywać zaczęły dwa najznaczniejsze państwa — Austria i Prusy.



Pluralizm Stanów Rzeszy, początkowo ukryty, a następnie coraz bardziej widoczny dualizm partii religijnych pozostawał teraz w Niemczech w cieniu dualizmu Austrii i nowego Królestwa Prus, trwającego nieprzerwanie do drugiej połowy XIX stulecia.

Rosła więc pozycja państw posiadających silną stałą armię, a to łączyło się z posiadaniem znakomitego zaplecza gospodarczego, ograniczeniem stanowych uprawnień szlachty, wzrostem zadań tworzącej się biurokracji i podporządkowanej królowi administracji.

Wkrótce też Prusy stały się krystalizującym punktem, wokół którego gromadziły się średnie państwa niemieckie, tworząc wspólne związki nie uzależnione od zagranicznej pomocy i poparcia. Skierowane były one przeciwko cesarskiej władzy, usiłującej wzmocnić swą uszczuploną pozycję i nadwątlony organizm Rzeszy.

Druga połowa XVII i cały XVIII w. był świadkiem skutecznych zmagania władców terytorialnych z cesarzem rzymskim. Urzeczywistniając w państwach swych program budowy ustroju absolutnego, bronili oni równocześnie nienaruszalności rozkładającego się ustroju Rzeszy — w pierwszym rzędzie jego stanowych urzędów, które tak skutecznie tępiłi we własnych państwach.

Zaczynają też tworzyć się ściślejsze związki obejmujące pewną liczbę państw niemieckich działających na rzecz utrzymania w nie zmienionym stanie dotychczasowego ustroju Rzeszy. Przykładem był utworzony w 1785 r. Związek Książąt Niemieckich, na czele którego stanął panujący filozof z Sans-Souci, łączący trzy największe państwa Niemiec, tj. Prusy, Saksonię i Hanower. Do Związku tego przystąpiło także szereg państw północnych, szukających w nim na przyszłość ochrony swej terytorialnej całości. Znamienny jest wstęp do aktu Związku, w którym stwierdzono, iż jego członkowie nie występują przeciwko cesarzowi czy Rzeszy, ale w drodze konstytucyjnej pragną utrzymać dotychczasowy stan ustrojowy z prawem wyboru cesarza przez Stany, a przeciw jego ingerencji w skład i formy działania instytucji ustrojowych Rzeszy. Czyniono wszystko, by nie dopuścić do wzmocnienia władzy centralnej i wprowadzenia dziedziczości cesarskiej godności. (Podkreślić trzeba, iż w 1789 r. Związek skupiał już 14 państw; poza nim z większych państw pozostawały tylko Wirtembergia, Hessen-Darmstadt i Oldenburg).

Formalna podstawa utworzenia Związku leżała w uprawnieniu Stanów do żądania od cesarza złożenia rachunku ze swej działalności, a nawet domaganie się złożenia berła. Przy koronacji przyrzekał cesarz Stanom strzec ich praw i dbać o całość Rzeszy. Terytorialne projekty zmian w Rzeszy, jakie na swoją korzyść wysuwali Habsburgowie, temu się sprzeciwiały. Odróżniano bowiem w Rzeszy politykę zagraniczną, prowadzoną przez cesarza jako jej zwierzchnika, od polityki dziedzicznego



władcy swych krajów. Nie wolno mu też było wciągać Rzeszy w zamia-ry, których celem był wzrost znaczenia własnej rodziny i własnych kra-jów, a przeciwnie, potęga jego dziedzicznych ziem miała służyć obronie Rzeszy.

Zbliżał się nowy rozdział w ustrojowych dziejach Niemiec, głównie zaś państw, które się na nie składały.

Z pozorów w systemie Rzeszy niewiele się zmieniło. Pozostawał ce-sarz, wspólne organy ustrojowe, wzajemna zinstytucjonalizowana łącz-ność pomiędzy państwami, faktycznie zaś krzepły znaczniejsze państwa niemieckie, szczególnie te, które opierały swe znaczenie na zagrabionych posiadłościach leżących poza obrębem Rzeszy, a interesy dynastyczne i własne państwowe wysuwały na plan pierwszy przed interesami Rze-szy jako całości. Formuła „cesarz i Rzesza”, która przedtem wyrażała jedność teraz rozdzielała dwie sfery interesów, podkreślając coraz bar-dziej widoczne pomiędzy nimi przeciwieństwa.

W ciągu XVIII w., gdy Stanowa Rzesza zaczynała się rozpadać, situa-cję rozluźnienia ustrojowego coraz częściej określano mianem Związku — *Bund*. Na płaszczyźnie społecznej i politycznej stawało się to symbo-lem nowych duchowych i społecznych działań, przybierających na zna-czeniu w miarę osłabiania porządku stanowego.

Schyłek XVIII i pierwsze lata XIX w. należały w Niemczech do okre-su, w którym to zachodziły widoczne przemiany społeczno-ustrojowe. Szły one jednak w innym kierunku niż w najbardziej rozwiniętych go-spodarczo krajach Europy; ale też podstawa była różna, specyficzna zresztą dla Niemiec i w następnych okresach ich dziejowego rozwoju.

Wystąpiło to już całkiem wyraźnie, gdy rewolucja francuska nie tylko w swych hasłach, ale i w działaniu realizowała ideę nowoczesnego, racjo-nalnie uzasadnionego organizmu państwowego i jednego niepodzielnego narodu. Francja od stuleci formowała się w spójny, suwerenny organizm państwowy i po zwycięstwie sił rewolucyjnych, liberalnych i demokra-tycznych, nad absolutyzmem królewskim i władzą feudałów, mogła bez utraty identyczności i kontynuacji przekształcić się w państwo narodo-we. W Niemczech natomiast trzeba było przede wszystkim doprowadzić do złamania ponadnarodowej tradycji Rzeszy oraz pozycji większych or-ganizmów terytorialnych, niezliczonej liczby drobnych organizmów świeckich i duchownych oraz interesów klas społecznych, by w toku długo-trwałego jeszcze procesu mogło powstać państwo narodowe.

Rewolucyjny impuls z zewnątrz doprowadził do załamania konstruk-cji ustrojowych Rzeszy i dopiero wówczas w całej krasie objawiły się in-teresy poszczególnych państw niemieckich, zmierzających do zaspokoje-nia swych partykularnych interesów.

Rozwiązania polityczne, jakie z początkiem XIX w. przychodziły z ze-



wnątrz, głównie z Francji, dostosowane były do stanu istniejącego w Niemczech. Zmierzaly one nie tylko do osiągnięcia lewego brzegu Renu, ale domagały się zniesienia tradycyjnego niemieckiego spoiwa: godności cesarza i wspólnych instytucji Rzeszy. Prowadzona wojna z rewolucyjną Francją potwierdziła fakt, iż Rzesza nie była w stanie wystawić armii, a wojnę toczyły poszczególne państwa niemieckie — głównie Austria i Prusy. Te państwa też zawierały separatystyczne traktaty pokojowe, a więc nie Rzesza jako całość. Coraz silniej rysowały się interesy większych i średnich państw niemieckich, zmierzających do powiększenia swych terytoriów, oraz przeciwstawne im interesy małych państw, dla których głównym celem było utrzymanie swej egzystencji.

Zmiany terytorialne, jakie następowały w Niemczech w wyniku kolejno zawieranych traktatów z Francją, prowadziły w ostatecznym rezultacie do tego, iż najznaczniejszym państwom niemieckim, tj. Austrii i Prusom, przeciwstawiano mniej państw, ale za to większych terytorialnie i zdolnych do politycznego bytu. Było to możliwe dzięki likwidacji księstw, posiadłości duchownych, miast Rzeszy oraz posiadłości rycerskich. Wszystko to działo się legalnie w oparciu o podjętą w 1803 r. decyzję Nadzwyczajnej Deputacji *Reichstagu*, działającej na podstawie postanowienia traktatu w Luneville. Motorem jednak w realizacji tych postanowień byli sami władcy niemieccy, dążący do powiększenia swych terytoriów. Przekształcenia, jakie dokonywały się w tym czasie w Niemczech, dążenie średnich państw do uzyskania suwerenności, a także koronacja Napoleona na cesarza Francuzów w 1804 r. i przyjęcie przez Franciszka II w tym samym czasie, prócz godności rzymskoniemieckiego cesarza, nowego tytułu cesarza austriackiego, wynikały nie tylko z dążenia Habsburgów do zapewnienia sobie równego stanowiska z cesarstwem powołanym nad Sekwaną, ale również (a może w głównej mierze) z widocznej obawy przed dążeniami emancypacyjnymi władców niemieckich.

W Niemczech w 1804 r. wytworzyła się niezwykła sytuacja; w jednej osobie skupiały się dwa tytuły cesarskie: cesarza rzymskiego i cesarza austriackiego, odnoszące się do całości i do części Rzeszy. Stanowiło to niezbity dowód daleko posuniętych w Rzeszy tendencji odśrodkowych.

Francja wysunęła też w tym czasie propozycję skierowaną do króla pruskiego Fryderyka Wilhelma III, by przyjął tytuł cesarski, obejmujący ziemie pruskie i północnoniemieckie. Odrzucił ją Hohenzollern, bynajmniej nie ze względu na wierność dla Rzeszy, ale z uwagi na ograniczone możliwości finansowe swego państwa.

Sytuację ustrojową, jaka zaistniała w Niemczech po 1805 r. — a więc po traktacie w Preszburgu — określono teraz nie mianem Rzeszy, ale jako *Der Deutsche Bund — Confederation Germanique* — Związek Nie-



miecki. Rozumiano przez to pojęcie skonfederowane, suwerenne państwa niemieckie, wśród których — prócz Austrii i Prus — podniesiono do rangi królestwa jeszcze dwa, mianowicie Bawarię i Wirtembergię. Przy zaniku władz centralnych Rzeszy, wskutek zaszłych zmian politycznych w jej obrębie istniała jeszcze formalnie godność cesarza, Austria jednak — po stratach terytorialnych wypchnięta poza Alpy — nie odgrywała już większej roli w Niemczech. Cesarz rzymski zobowiązał się ponadto do niestawiania żadnych przeszkód w pełnym wykonywaniu przez państwa Niemieckiego Związku ich suwerennych praw. Zaistniała teraz swobodna możliwość zawierania przez państwa niemieckie talk związków pomiędzy sobą, jak też i z obcymi, których celem miało być zachowanie ich całości i bezpieczeństwa — *pro sua cuiusque conservatione et securitate*, jak brzmi artykuł VIII §2 traktatu westfalskiego.

Wszystkie zmiany, jakie podejmowano wtedy w Niemczech, posiadały więc najpełniejszą legitymację prawną. Wkrótce też utworzono nowy związek obejmujący tylko część państw niemieckich. Akt Związkowy określał jego sytuację prawną jako Związek Państw (*Staatenbund*). Końcowy zaś fragment artykułu pierwszego tego aktu mówił o państwach, które oddzieliły się „na wieczne czasy” od Rzeszy, łącząc się w szczególny Związek Reński (*einen besonderen Bund unter dem Namen der verbündeten Rheinstaaten*).

Pojęcie „Związku” (*Bund*) uzyskało bardziej znaczący wyraz na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej dopiero z chwilą upadku całej struktury ustrojowej Rzeszy. Za tymi jednak prawnymi definicjami rysowały się polityczne siły i układy, które terminom ustrojowym nadawały odpowiedniego kolorytu, wypełniając je nową treścią. Rysowała się sprzeczność między wspomnianym wyżej Aktem Związkowym a rzeczywistością ustrojową Niemiec, między prawem a siłą polityczną.

Oświadczenie Franciszka II z 1806 r., iż więzy, jakie dotychczas w ramach Rzeszy łączyły kraje niemieckie, uznać należy za rozwiązane, oraz złożenie korony cesarskiej były już tylko formalnym zakończeniem rozwijającego się procesu umacniania państw niemieckich poza Rzeszą.

Zniesienie ustroju „starej Rzeszy” odsłoniło terytorialnie nowo ukształtowane, zmniejszone liczebnie państwa jako jedyne stabilne elementy i filary politycznej konstrukcji Niemiec. Upadek Rzeszy nie oznaczał jedynie zniesienia formalnych ustrojowych więzów, podważenia pozycji Austrii i wzrostu średnich państw niemieckich związanych z osobą cesarskiego protektora, jakim był dla Związku Reńskiego cesarz Francuzów, ale stanowił również próbę dalszego przekształcenia Niemiec i postawienia naprzeciw siebie trzech równorzędnych partnerów.

Obok Austrii i Związku Reńskiego powstać miał w 1806 r. Północno-



niemiecki Związek Rzeszy (*Norddeutscher Reichsbund*), któremu z inspirowania Napoleona miały przewodzić Prusy.

Zamysł utworzenia Związku państw północnoniemieckich, zaś w następnej fazie państwa związkowego przy wykorzystaniu dawnych form instytucjonalnych Rzeszy i częściowym utrzymaniu samej nazwy, miał podkreślać jego niemiecki charakter, przeciwstawiający go napoleońskiemu tworowi reńskiemu. Opierać się też miał Związek na trzech najważniejszych państwach północy: na Prusach, Saksonii i Hesji. Król pruski miał przybrać tytuł cesarza północnych Niemiec, natomiast książęta-elektorzy — tytuły królewskie. Kraje przynależne do Związku wchodzić miały w skład trzech mających powstać powiatów: brandenburskiego, saskiego i heskiego. Powracano więc do dawnego ponadkrajowego podziału terytorialnego z czasów Rzeszy, który miał być kolejnym stopniem ściślejszej więzi państw do niego przynależnych. Trudno omawiać wszystkie założenia ustrojowe Północnoniemieckiego Związku, ale warto wspomnieć, iż niewiele one odbiegały od podstawowych założeń ustrojowych dawnej Rzeszy — w innym naturalnie wymiarze i zasięgu terytorialnym. Ostatecznie jednak projekt upadł, ale uwidoczniła się tu polityka Prus, która sprawiła, iż zachwiane zostały projektowane w Północnoniemieckim Związku założenia federacyjne.

Co można powiedzieć o tym nowym okresie w dziejach ustrojowych Niemiec — szczególnie po 1806 r. — tak mało znajdującym odbicie w niemieckiej historiografii i tak jednoznacznie określanym jako czasy upadku, aczkolwiek stanowiły one niezbędny etap rozwoju jedności narodowej Niemiec?

W tym właśnie czasie ukształtowały się przyszłe założenia ustroju, przebiegające po 1815 r. od Związku państw przez państwo związkowe do Rzeszy Niemieckiej, ale demontaż ustrojowy cesarstwa rzymskiego następował już od 1648 r., a umacniała się pozycja Austrii i Prus.

Nastąpiły również znaczne przekształcenia terytorialne wskutek mediatyzowania części drobnych państw i posiadłości. Ich kosztem formowały się natomiast pozostałe państwa niemieckie, które w swych granicach (z małymi zmianami w 1815 r.) przetrwały w większości aż do 1918 r., a w niektórych przypadkach nawet dalej, bo do 1945 r.

Czas zmagania z Francją wyzwał dążenie do przewyciężenia terytorialnego rozbicia, powiększenia istniejących państw i budowy nowych. Było to znamienne dla Niemiec w tym wczesnym, jak i najbliższym nam okresie i nie pociągało za sobą większych wstrząsów społecznych. W tym wczesnym okresie zaczęło się dopiero rodzić poczucie narodowej więzi, a głównym elementem jednoczącym ludność i terytorium pozostawała nadal osoba panującego. Utrzymywała się jeszcze nader silna, aczkolwiek zachwiana, pozycja szlachty. W późniejszym zaś czasie od-



grywały ważną rolę wspólne elementy polityczne, ekonomiczne oraz społecznie jednocząca idea.

Od tego też czasu obserwujemy proces stałego spadku liczby państw niemieckich. W Związku Reńskim było ich 38, w 1815 r. w Związku Niemieckim — 46, w 1848 r. tylko 38, a w 1871 r., przy zakładaniu II Rzeszy, 26 krajów. Taką samą liczbę — aczkolwiek w zmienionych granicach — odziedziczyła republikańska Rzesza, a w 1933 r., po przedsięwziętych zmianach, pozostało jeszcze 17 krajów. Był to więc widoczny krok ku jednolitej budowie państwa.

Ustaliła się też linia rozgraniczająca południe od północy Niemiec. Nie był to podział li tylko geograficzny, ale — początkowo — wpływów politycznych Francji, a w niedalekiej przyszłości Prus i Austrii. W części państw należących do Związku Reńskiego, pozostających pod wpływami Francuzów, nastąpiło widoczne zbliżenie ustrojowe i prawne, wreszcie gospodarcze, handlowe i monetarne. Stanowiło to następnie punkt wyjścia dla ekonomicznych przesłanek jedności Niemiec. Od tego czasu rozpoczyna się nowoczesny okres w ich dziejach. Utrwalił się też w Niemczech pogląd o możliwości istnienia państw niemieckich o różnorodnych formach ustrojowych połączonych wspólnymi więzami tak politycznymi, jak i gospodarczymi.

Można się spotkać z twierdzeniem, że narodowa świadomość Niemców w sensie politycznym najpierw rozbudzona została przez Francuzów (Johannes Haller).

W Niemczech doszło więc do załamania ponadnarodowej tradycji Rzeszy, nastąpiło osłabienie większych, a zunifikowanie drobnych — tak świeckich, jak i kościelnych — organizmów państwowych, doszło także do pogodzenia interesów panujących klas społecznych; dopiero dzięki tym czynnikom mogło powstać, w długim jeszcze procesie, państwo narodowe.

Ale nie interesy i znaczenie klas rządzących oraz stary patriotyzm Rzeszy, mające wydobyć ją z dotychczasowego upadku i nadać jej świeżego blasku ustrojowego, były w tym procesie najważniejsze. Przede wszystkim kształtujący się nowy patriotyzm państw niemieckich prowadził do zwycięstwa i wzrostu znaczenia tych niemieckich organizacji politycznych, które stały się krystalizującym punktem ustrojowej decyzji. Opóźniało to przyszłe narodowo-państwowe zjednoczenie Niemiec, założony bowiem ostateczny cel osiągnąć stopniowo, ujmując część praw państwowych na rzecz ogólnonemieckiego państwowo-politycznego spoiwa, jakim w ostatecznym rezultacie pozostawała zawsze Rzesza. Ukształtował się też po 1806 r. nowy obraz Niemiec, a więc dwóch największych państw, tj. Austrii, która wprowadziła niewiele zmian w swym ustroju politycznym, i Prus, które dopiero zapoczątkowały wewnętrzne



przeobrażenia ustrojowe, oraz coraz wyraziściej rysujący się obraz „trzech Niemiec”, złożonych głównie z państw południowych i środkowych, starających się znaleźć ochronę przed hegemonistycznymi zakusami płynącymi z nad Dunaju i Szprewy. Na trwałe też utrzymały się określenia i ich polityczny sens: związek państw (*Staatenbund*) i państwo związkowe (*Bundesstaat*). Przykładem tego pierwszego był Związek Reński. Rozpad napoleońskiego systemu ustrojowego nie przyniósł spełnienia życzeń wyrażanych wielokrotnie i w różnorodnej formie w piśmiennictwie politycznym i w publicystyce. Otwierał on jednakże drogę do wymiany myśli nad dalszym rozwojem ustrojowego kształtu przyszłych Niemiec. Stawiano sobie pytanie: czy będzie to cesarstwo, czy utrzymają się państwa tworzące uprzednio Związek Reński, a jeżeli tak, to jaki w nich będzie ustrój, czy może znajdą zastosowanie inne formy scalające niemieckie organizmy państwowe?

Warto przypomnieć te głosy, tym bardziej że dyskusja na ten temat toczyła się w Niemczech do czasu postanowień Karlsbadzkich z 1819 r.; przejęta potem przez różne ugrupowania polityczne (burżuazji, prowadzona była nadal do drugiej połowy XIX stulecia — aż do utworzenia II Rzeszy. W trakcie wspomnianych dyskusji zarysowały się trzy stanowiska. Część polityków reprezentowała pogląd połączenia wszystkich państw niemieckich w jedno — a więc po części tylko nawrót do dawnego stanu, z koroną cesarską złożoną w ręce Austrii. Obok tego prezentowano myśl utworzenia federacji państw, a jako trzecie rozwiązanie proponowano podział Niemiec na państwa północne i południowe z rozgraniczającą ich linią Renu. Państwa północne pozostawać miały pod zwierzchnictwem Prus, a południowe — Austrii.

Wszystkie te koncepcje były następnie realizowane w zmienionej nieco kolejności, bowiem formalnie znalazły już ustrojowe zastosowanie przed 1806 r. w odmiennych nieco proporcjach. Propozycje te sprowadzały się ostatecznie do tego, iż:

1. Cesarska korona dla Niemiec oznaczała przewagę elementów unitarnych nad federacyjnymi, a więc mniej lub bardziej znaczne ograniczenie suwerenności poszczególnych państw niemieckich, pozostających w ramach jednego organizmu. Zaznaczyć się to miało we wspólnej polityce zagranicznej i jednolitej polityce wewnętrznej, w utworzeniu wspólnej armii oraz wspólnych urządzeniach i instytucjach scalających stopniowo i systematycznie wszystkie państwa, z zachowaniem jednak zewnętrznych pozorów odrębności w postaci dynastii oraz specyficznych dla danego państwa instytucji;

2. Związek-federacja oznaczała utrzymanie suwerenności państw niemieckich mniej lub bardziej ściśle ze sobą połączonych w Związku z ustanowieniem wspólnych instytucji gwarantujących bezpieczeństwo ze-



wewnętrzne i wewnętrzne. Ustalono przy tym, iż w obrębie Związku nie mogą w poszczególnych państwach istnieć różnice społeczne. Nie było też możliwości opuszczenia Związku;

3. Myśl podziału Niemiec wzdłuż linii Menu wynikała z przeświadczenia, że Prusy i Austria posiadają odmienne interesy w Niemczech, a wprowadzony dualizm stworzyłby warunki pozwalające na podporządkowanie się jednemu czy drugiemu państwu. W grupie tej mieścili się również ci, którzy uważali, że należało przywrócić Rzeszę Niemiecką, jednakże bez Austrii i Prus.

Była to więc owa koncepcja „trias” połączonych państw niemieckich obok Austrii i Prus.

Wspomniane koncepcje rozwiązań ustrojowych wysuwano na wiedeńskim zgromadzeniu w 1814 i 1815 r. nie po to, by zmienić istniejące struktury społeczne, stosunki polityczne czy instytucje ustrojowe, ale by dostarczyć przyczynków do ich zreorganizowania względnie przystosowania ich do aktualnych potrzeb, w wielu państwach bowiem utrzymywano w stopniu nie naruszonym podłoże społeczno-gospodarcze, na którym ustrój się kształtował<sup>3</sup>.

Można było założyć, że monarchowie — po 1815 r. znowu z „Bożej Łaski” — będą się przeciwstawiać głosom zmierzającym do odmiennych rozwiązań, a w przypadku gdy posuną się one zbyt daleko — całkowicie je pohamują.

Oscylując koło różnych wariantów ustroju Niemiec, głównie zaś jej zwornika w nadbudowie, wysunięto ważny problem i podjęto dyskusję nad rodzajem i formą przedstawicielstwa narodowego i ustawą konstytucyjną podkreślając, iż duch czasu dał ludziom możliwość poznania przysługujących im praw, a konstytucja winna prawa te zabezpieczać.

Śmiało rzec można, iż sprawa ustrojowej przyszłości Niemiec, omawiana do tego czasu w gabinetach polityków, konwentyklach ministrów i na spotkaniach władców wychodziła stopniowo z tego kręgu na ulicę, do wojska i studentów, do burżuazji i inteligencji oraz do tworzących się partii politycznych. Coraz bardziej jednak krystalizował się pogląd, że program budowy niemieckiego państwa urzeczywistniającego w praktyce zdobycze rewolucji, a więc równość obywateli, którym gwarantować miano również prawa polityczne, stawał się niewykonalny. Nie mógł on być przyjęty ani przez Austrię i Prusy, ani też przez byłe państwa Związku Reńskiego. Postępowe hasła 1813 r., rozbrzmiewające donośnie, pozostały więc pustym dźwiękiem.

Przy układaniu porządku politycznego w Niemczech musiano się li-

<sup>3</sup> R. Darmstadt, *Der Deutsche Bund in der zeitgenössischen Publizistik*. Frankfurt a. M., s. 38.



czyć bardziej aniżeli kiedykolwiek z państwami sprzymierzonymi, z ich spojrzeniem na sprawy Europy jako całości, jak i poszczególnych państw niemieckich.

Myśl Steina, iż „...Niemcy mogą być uratowane przez Niemcy”, aczkolwiek szlachetna i niosąca w sobie zacyzyn ideowego spoiwa, była jeszcze przedwczesna<sup>4</sup>.

Inaczej zresztą na to spoglądano w Wiedniu i Berlinie, inaczej na dworach reńskich, inaczej w Petersburgu, Londynie i Sztokholmie, a także w Paryżu. Coraz wyraźniej rysowały się też różnice między pruskimi i austriackimi rozwiązaniami; podział ten przebiegał między panującymi a poddanymi, między konserwatywną szlachtą i biurokracją, kontynuującą feudalne tradycje stanowe, a liberalną burżuazją i mieszczaństwem, które coraz silniejsze ekonomicznie, sięgało po stałe możliwości politycznego działania, gwarantującego im nie tylko to, co już posiadali i co mieli jeszcze zdobyć w gospodarce, ale zapewniające również udział we władzy.

Wykryształizowała się droga, jaką w XIX wieku zmierzano do realizacji ustrojowych przemian.

Na początku był to związek państw (*Staatenbund*), a więc nadal związek monarchów nie dopuszczający do dalej posuniętej centralizacji władzy związkowej i nacjonalizacji związkowego ustroju. Popierali taki stan konserwatyści, a w pewnym stopniu i demokraci. W miarę upływu czasu kierunek ustrojowego działania zmierzał ku państwu związkowemu jako optymalnemu systemowi ustrojowemu o mocniejszych więzach centralnych, pozostawiając jeszcze daleko idące ustrojowe odrębności poszczególnych państw<sup>5</sup>. Na takiej właśnie pozycji politycznej stała liberalna burżuazja, ale również zwolennicy pruskiej hegemonii.

Wreszcie ostatni etap ustrojowych przekształceń w Niemczech — to postępujące umocnienie władz centralnych i, jak to niektórzy określają, hegemonialny federalizm, dający faktyczną przewagę jednemu z państw w Rzeszy jako symbolowi niemieckiej jedności. Taki punkt politycznego działania od związku państw do jednolitego państwa narodowego reprezentowali republikanie, etatyści, wreszcie socjaliści, którzy uważali, iż dążenie do tego celu jest ich historyczną misją.

Wokół tego też stanowiska krystalizowały się postawy i fronty polityczne. Wszystkie były w XIX w. reprezentowane i zmierzały nieuchronnie do wzmocnienia Związku kosztem członków — przez wzrasta-

<sup>4</sup> Frh. von Stein, *Briefwechsel, Denkschriften, Aufzeichnungen*. Hrsg. von Botzenhardt, Bd. 3, s. 41.

<sup>5</sup> W. Sauer, *Das Problem des Deutschen Nationalstaates*. W: *Probleme der Reichsgründungszeit 1848 - 1879*. Köln 1968, s. 159.



jąca ilość wydawanych wspólnych ustaw (od policyjnych po handlowe i gospodarcze) oraz rozbudowę instytucji aż do przesunięcia się demokratycznej i narodowej bazy, która w latach 1867 - 1871 doprowadziła do zmiany niemieckich kształtów ustrojowych.

W dalszym więc ciągu specyficzny charakter ustroju niemieckiego stanowił połączenie federalnej zasady z unitarystycznym kształtem, bez ostrego w tej mierze rozdziału. Widoczne to było w utrzymywaniu się z jednej strony przez cały czas aż do 1933 r. instytucji skupiającej reprezentację państw niemieckich z mniejszym czy większym zakresem kompetencji, przy repartycji głosów zależnie od wielkości i liczby ludności jak też rangi w feudalnej hierarchii, a z drugiej strony torująca sobie drogę parlamentarna reprezentacja całych Niemiec, której kształty formowały się w 1848 r., by stać się nie tylko symbolem, ale rzecznikiem wspólnych interesów niemieckiej jedności.

Przybierała ta reprezentacja państw różne nazwy: *Bundesrat*, *Staatenhaus*, *Reichsrat*, znajdując swe miejsce także w konstytucji z 1949 r., choć brak państw niemieckich zastąpiła już tylko administracyjna tradycja.

Reprezentację ludności określono mianem *Volkshaus*, *Reichstag* czy w końcu *Bundestag*. Inna więc treść, choć nazwa historycznie nieobca; ta sama zasada, w myśl której naród i państwa, a później kraje winny mieć swoją reprezentację, ugruntowała ustrojową podstawę w Niemczech, godząc dawne tradycje z aktualnymi politycznymi potrzebami.

Nie wdając się w teoretyczne rozważania, określenie *Bund* odnosiło się do federalnej zasady ustrojowej, mogącej obejmować całość czy część państw niemieckich. Przeciwstawieniem tego było jednolicie spojone państwo niemieckie, a odzwierciedleniem unitarnych stosunków było jego miano — Rzesza.

W akcie Związku Niemieckiego z dnia 8 czerwca 1815 r., mimo utrzymanej odrębności państw wprowadzono jeden artykuł wspólny dla wszystkich, niezależnie od tego czy wprowadziły u siebie ustawę zasadniczą czy też nie, noszący numer 13 i mówiący o zachowaniu „ustroju stanowego”. Zakreślał ten artykuł ogólne ramy ustrojowe, nie precyzując dokładnie ich treści, o co zresztą walczyli monarchowie, ale przecież chodziło o kwestię ważną, nie zawsze może dostrzeganą, że żadne państwo niemieckie w swym politycznym ustroju nie powinno się różnić od drugiego. Mniej czy bardziej postępowy ustrój nie mógł stanowić wzorca do naśladowania lub też stać się środkiem niepokojów w Niemczech, bo to właśnie doprowadziłoby do rozsadzenia ich spójności.

Pod określeniem „ustrój stanowy” kryła się również kwestia reprezentacji mieszkańców; zakreślano granice możliwego kompromisu między ustrojem, który wychodził naprzeciw postulatam rządzonych, stwa-



rzając im płaszczyznę politycznego współdziałania, a postawą poszczególnych rządów, obstających przy utrzymaniu dotychczasowego ustroju państwowego. Pozostawiono też możliwość swobodnego przenoszenia się mieszkańców państw niemieckich w obrębie Związku, zachowano możliwość uzyskiwania indygenatu oraz jednakże wszędzie stanowisko mediatyzowanych jako dawnych stanów Rzeszy. To wszystko torowało drogę do jednolitego traktowania wszystkich mieszkańców Związku.

By nie dopuścić do ewentualnych zmian ustroju, akt Związku włączono do zasadniczych postanowień Kongresu Wiedeńskiego. W ten sposób wkomponowano Niemcy do ówczesnego zweryfikowanego i przemalowanego obrazu Europy, której spetryfikowany ustrój polityczny nie mógł ulec zmianie.

Owo *ius publicum Europeum*, wyrażone w formie Świętego Przymierza, zakładało daleko posunięty uniwersalizm, dążność do utrzymania bezpieczeństwa w Europie, a faktycznie ochronę rządzących i rządzonych przed wszelkimi aktami politycznych przewrotów i terytorialnych agresji. Końcowe postanowienie wiedeńskiej Konferencji Ministrów z 15 maja 1820 r. w artykule pierwszym mówiło, że Związek Niemiecki jest międzynarodowym stowarzyszeniem (*ein völkerrechtlicher Verein*) niemieckich suwerennych ksiąząt i wolnych miast dla ochrony niezależności i nienaruszalności zgromadzonych w Związku państw. Drugi artykuł tego dokumentu ściślej jeszcze określał formy stowarzyszenia (tłumaczymy *Verein* jako stowarzyszenie w przeciwieństwie do *Bund*, wyrażającego ściślej więzy międzypaństwowe), które w swym zewnętrznym układzie wyrażały wspólnotę niezależnych państw z równym prawem do zawierania umów, regulujących wzajemne obowiązki, a w stosunkach wewnętrznych stanowiących polityczną jedność. Zakres i granice uprawnień, w których działał Związek określał wspomniany akt z 1815 r. stanowiący umowę zasadniczą (*Grundgesetz*) tego stowarzyszenia, wyrażającą jego cele, uprawnienia, obowiązki<sup>6</sup>.

Różnych więc używano określeń stanowiska publicznoprawnego Niemiec w owym czasie — podkreślam Niemiec, bowiem w skład ich wchodziły państwa bez swych nie niemieckich posiadłości — *Verein*, *Gemeinschaft*, *Bund* by oddać najlepiej nietuzinkowy przecież charakter wzajemnych stosunków państw do siebie.

Trudno byłoby omówić wszystkie konstytucje państw niemieckich, formujących ich stosunki polityczne. Istota bowiem nie leżała w formalnych ujęciach tego problemu. Niektóre bowiem z państw ograniczały się jedynie do powołania ustroju stanowego, nawiązując do dawnych zgro-

<sup>6</sup> E. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Stuttgart 1961, Bd. I, s. 603.



madzeń z narzuconymi przez czas modyfikacjami i spełniając tym samym postanowienia artykułu 13 Aktu Związkowego, inne natomiast sprawy ustroju politycznego regulowały wydawanymi edyktami czy zwykłymi ustawami<sup>7</sup>.

Do 1848 r. nie powołano w Austrii zgromadzenia stanowego dla całego państwa, choć istniały takie w wielu ich krajach. W Prusach powołano stany prowincjonalne, a w 1846 r. podjął pracę Zjednoczony Landtag.

Umacniały swoją pozycję południowe i środkowe państwa niemieckie, wprowadzając konstytucję; na 41 państw Związku Niemieckiego cztery tylko odstawały od przyjętych w Akcie Związkowym postanowień.

Z przeglądu kształtów ustrojowych poszczególnych państw niemieckich wynika wyraźnie, iż głównie państwa południowoniemieckie, będące członkami dawnego Związku Reńskiego, stosunkowo szybko wprowadziły ustawy zasadnicze. Miały zresztą łatwiejszą drogę i doświadczenia z przeszłości, ale najbliższym celem w tym działaniu była konieczność ściślejszego zespolenia określonego w 1815 r. terytorium w jeden zwarty organizm państwowy, a więc kontynuowanie polityki, która podjęta została po 1806 r. i prowadzona była w następnych latach<sup>8</sup>.

Ustawa zasadnicza w sposób formalny, ale wyraźnie stwierdzała, że wszyscy mieszkańcy starych i nowych ziem są jednakowo traktowani, że jest tylko jeden ustrój, panuje jedno prawo i wszyscy są równymi sobie Bawarczykami, Badeńczykami czy Wirtemberczykami. Podkreślając w konstytucjach swą odrębność narodową, przeciwstawiano się pruskim wynurzeniom z końca 1814 r., w których była mowa o zniesieniu różnic pomiędzy niemieckimi plemionami (*deutsche Stämme*), gdy połączą je wspólne więzy.

Wypracowanie nowych zasad konstytucyjnych obejmujących szersze kompleksy ustrojowe i polityczne, dokonywane w większości państw przy współudziale Zgromadzeń Stanowych lub przez nie akceptowane, nadawało temu aktowi społecznego charakteru i stwarzało szerszą podstawę gwarancji niezależności państwa w ramach Związku Niemieckiego, o co tak walczone.

<sup>7</sup> Szczegółowo zagadnienie to omówiono w pracach: J. Wąsicki, *Rzesza i państwa niemieckie 1789-1815*. Poznań 1982; tenże, *Rzesza i państwa niemieckie 1815-1914* (w druku).

<sup>8</sup> Problemy te ujmował współcześnie J. L. Klüber, *Öffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten*. Frankfurt 1817. Bardziej pogłębione ujęcie znajdujemy w pracy: H. A. Zacharia, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*. Göttingen 1853, Bd. 1, s. 90. Autor ten pisze, że przez pojęcie „państw związkowych” w najszerszym tego słowa znaczeniu rozumie się wszystkie możliwe formy istniejące pomiędzy państwami, trwałe lub przejściowe, prawnopaństwowe czy natury międzynarodowej, mniej lub więcej ograniczające samodzielność państw.



Wreszcie konstytucje państw południowoniemieckich w swej formie i treści stanowiły przeciwstawienie reżimowi panującemu w Austrii i Prusach, a więc w najbardziej znaczących państwach związkowych. Wzorcem dla wspomnianych konstytucji była francuska karta konstytucyjna z 1814 r., która zakładając pełnię władzy panującego, przewidywała współdziałanie z nim — ogólnie rzecz biorąc — mieszkańców.

Zatrzymaliśmy się nad tym problemem nieco dłużej bowiem znaczna część tych konstytucji w swych zasadniczych zrębach przetrwała z niewielkimi tylko zmianami do czasów republikańskiej Rzeszy. Znakomita część państw niemieckich, niezależnie od różnic politycznych czy prawnych, znajdowała jeden orientujący je wspólny punkt, którym była suwerenność państwa. Osiągnąć i utrzymać ją pragnęli w najbardziej współczesnym z punktu widzenia prawa państwowego i międzynarodowego pojęciu, a więc z wykształconym i rozbudowanym aparatem biurokratyczno-administracyjnym i osobą „suwerena”, skupiającą w swym ręku hierarchię politycznej władzy. Z tej to przyczyny przejmowały, często bez koniecznych modyfikacji, wykształcony w wielkich mocarstwach ustrój, nie tylko szukając dla siebie oparcia w jego monarchicznych zasadach, ale — na swój własny pożytek — pragnęły uczynić użytecznym zarówno dawny ustrój stanowy, jak i nowoczesny system reprezentacji narodowej.

Nader skomplikowany był to ustrój, gdzie stare spletało się z nowym, gdzie dawne stany czyniły stopniowe i niewielkie luki dla nowych sił społecznych, które nie zadowalały się już tylko samymi ustępstwami. Widoczny był więc w ustroju niemieckich państw dualizm pomiędzy książęcymi urzędnikami a parlamentarnie zinstytucjonalizowanym społeczeństwem mieszczańskim, co nie mieściło się w pojęciu klasycysto-tradycjonalnym, a tym bardziej egalitarno-rewolucyjnym.

Ideą przewodnią było to, iżby obydwie strony, tj. rząd i parlament, współdziałały ze sobą i podporządkowane były jednej ustawie zasadniczej. W rzeczywistości jednak było inaczej, a dualizm ten coraz bardziej się zaostczał, tak iż w jego rezultacie nieunikniona była polityczna rewolucja. Ona też w końcu stała się życzeniem tych, którzy do niedawna pragnęli się przed nią uchronić — a więc konstytucyjnych liberałów.

Rywalizacja pomiędzy Austrią a Prusami doprowadziła do tego, że w Związku Niemieckim nie było już płaszczyzny, na której można było dalej budować wspólne spajające go instytucje. Metternich uczynił ponadto Związek Niemiecki instrumentem swojej ekstremistycznej, reakcyjnej polityki. Miało to swoje ważne w następstwa znaczenie, bowiem idea federacyjna została przez to w oczach sił postępowo-nacjonalistycznych zdyskredytowana jako reakcyjna i partykularna.

Głównie od tego czasu datuje się nawrót niemieckiego ruchu na-



cjonalistycznego do francuskiej idei narodu, która wyrosła z podobnie nieszczęśliwej identyfikacji dwóch pojęć; federalizmu-centralizmu i reakcyjno-postępowego.

Rok 1848 pokazał wyraźnie zależności nieprzystosowania się rządów książąt do konstytucyjnych idei, w związku z czym formujący się naród skierowany został na własną drogę politycznego działania.

Rządy państw nie mogły powstrzymać zgromadzeń krajowych przed rozszerzającą się ideą „suwerenności ludu”, ani też przeciwdziałać widocznemu wzrostowi znaczenia parlamentu wkraczającego do rządów. Nie udało się, jak to pokazał 1848 r., ani w północnoniemieckim, ani w południowoniemieckim wariacie poruszyć stany i przeprowadzić reformy bez rewolucyjnego wstrząsu i zagrożenia istniejącego systemu władzy.

Trzeba przyznać słuszność stwierdzeniu Steina jeszcze z 1815 r., że ustrój Związku bez centralnych władz nie będzie miał większego wpływu na całość spraw Niemiec i można żywić tylko nadzieję, że despotyczne zasady, od których nie uwolniły się niektóre gabinety, będą stopniowo niszczone przez opinię publiczną. Jednakże istnienie dwóch największych państw niemieckich i ich przewaga w związkowych instytucjach była faktem i choć była to federacja, to jednak jej stan zależał od stojących coraz bardziej pod znakiem zapytania wspólnych interesów Prus i Austrii.

Ewentualne rozwiązanie wspólnoty groziło alternatywą: albo dziedzictwo dawnej Rzeszy zostanie podzielone pomiędzy dwa mocarstwa niemieckie, albo też dojdzie pomiędzy nimi do wojny.

Czy w takiej sytuacji i w takich warunkach rozwiązanie problemu niemieckiego ustroju w formie luźnej federacji było możliwe?

W okresie reakcji i restauracji wielkiego znaczenia miały powolne, ale niepowstrzymanie idące naprzód przekształcenia społeczne. Postępująca od zachodu Europy transformacja stanowego społeczeństwa w klasowe obejmowała od czasów walk wolnościowych także i Niemcy, ale inaczej się w nich załamywała. Na zachodzie motorem przemian było powstanie kapitalistycznego systemu gospodarczego i rewolucja przemysłowa. Przez nie doszło do przesunięcia gospodarczego znaczenia i władzy od arystokracji do burżuazji. W Niemczech mieszczaństwo widzimy w szeregach biurokracji, wojska, a jego dążeniem było przeprowadzenie reform w obrębie monarchii, na jej tylnych schodach, na drodze zarządzeń i dekretów, a nie rewolucji od dołu.

Stopniowo też zaczął torować sobie drogę rozwój gospodarczy w państwach niemieckich, który w rezultacie zmienił ich obraz polityczny.

Wkrótce już okazało się, iż obszar gospodarczego działania pojedynczych państw niemieckich jest za mały i napotyka już nie na wewnętrz-



ne, ale zewnętrzne przeszkody. Szukano więc rozwiązania tego problemu poprzez zacieśnienie więzów ekonomicznych pomiędzy państwami, które politycznie były bardziej do siebie zbliżone lub które łączyło dążenie do utrzymania równowagi w Niemczech. Powstawały więc różnego rodzaju organizacje handlowe i przemysłowe, związki celne, stowarzyszenia gospodarcze, których zasadniczym celem było utworzenie jednolitego niemieckiego rynku. Była to podstawa, na której budowano przyszłość i jedność Niemiec; nieistotna była natomiast różnorodność ustrojowa poszczególnych państw.

Zamierzenia te udały się tylko częściowo, okazało się bowiem, że jedności gospodarczej nie można wprowadzić bez jedności politycznej. Założony Związek Celny z wyłączeniem Austrii przyczynił się w dużej mierze do podminowania Związku Niemieckiego i przygotował gospodarcze ramy dla późniejszych rozwiązań.

Rewolucja 1848 r. obudziła wielkie nadzieje, ale nie osiągnęła zasadniczego celu — narodowej jedności i politycznej wolności. W ustrojowych koncepcjach można było wybrać alternatywę: albo kontynuowanie linii Związku Niemieckiego nie jako monarchii monarchów, ale jako konstytucyjnego państwa, albo radykalne ich usunięcie jako pojedynczych państw na rzecz jednolitego republikańskiego państwa<sup>9</sup>. Trzeba powiedzieć, iż sami przywódcy rewolucji odrzucili formę republikańską. Ostrożność ludzi z 1848 r. wynikała również, a może przede wszystkim, z obaw wybuchu konfliktów klasowych.

Rewolucja marcowa nie od razu była rewolucją socjalną, ale ideologiczno-polityczną skierowaną przeciwko politycznemu uciskowi, ograniczeniom wolności myśli; później dopiero ruch rewolucyjny rozszerzał się, organizowały się partie polityczne, polaryzacja ideowa powodowała polaryzację socjalną. Znowu charakterystyczne odwrócenie porządku w Niemczech w porównaniu z innymi państwami zachodniej Europy. Wynikało to z niedostatku proletariatu przemysłowego jako jednolitej klasy, regionalnie zróżnicowanego, istniejących form przejściowych pomiędzy stanowym a klasowym społeczeństwem, a więc związku przemysłowych robotników w Saksonii i Nadrenii, proletariatu rolnego w Prusach stanowiącego rezerwar proletariatu miejskiego, jakobińskie drobnomieszczaństwo w południowych Niemczech, wreszcie radykalny ruch rzemieślników.

Im bardziej organizowano ich wspólne dążenia i cele, tym bardziej przyjmowane to było przez wielką burżuazję jako zjednoczony atak na ich egzystencję.

<sup>9</sup> R. Stadelmann, *Soziale und politische Geschichte der Revolution von 1848*. München 1949, s. 39.



Rzec można niezgodnie z ogólnie przyjętymi prawidłami, iż poczucie klasowego niebezpieczeństwa obudziło się w burżuazji szybciej aniżeli klasowa świadomość robotników. Typowym tego przykładem było potraktowanie prawa wyborczego we frankfurckim przedparlamencie, gdzie jednoznaczna uchwała plenum, przyznająca każdemu pełnoletniemu Niemcowi prawo wyborcze do Zgromadzenia parlamentarnego, została ograniczona przez Prezydium i sekretariat do gospodarzo niezależnych obywateli, wyłączając przez to wszelkie radykalne elementy. Obawa przed ich aktywnością cechowała postawę niemieckich liberałów, a przykład francuskiej rewolucji rysował wyraźniej kształty ich postępowania. Rezygnowali więc ze swych początkowych dążeń, a pragnąc utrzymać pokój i porządek, szukali opieki u swych dawnych panów.

Izolowany ruch demokratyczny został zbrojnie stłumiony. Tak było na jesieni 1848 r. w Austrii. Podobnie było w Niemczech, gdzie dzieła tego dokonała armia pruska.

Ale Zgromadzenie Narodowe w uchwalonym 28 marca 1849 r. akcie poszło krok naprzód ku zespoleniu niemieckich państw w ideowym kształcie Niemieckiej Rzeszy jako symbolu jedności Niemiec. Nie uczyniono przy tym żadnego kroku zmierzającego w kierunku ograniczenia pozycji poszczególnych państw, które miały pozostawać w jej obrębie wraz ze swym dotychczasowym terytorium i kształtem ustrojowym<sup>10</sup>.

Cesarska korona, ofiarowana królowi pruskiemu, nie tyle symbolizowała ściślejsze więzy państwowe, co tworzącą się niemiecką całość gospodarczą, jedno terytorium handlowe.

Rozwój gospodarczy stwarzał większe możliwości ujednoczenia pieńiądza, komunikacji, ustawodawstwa czy polityki handlowej. Była to więc siła motoryczna, działająca na rzecz wysuwanego przez liberalną burżuazję postulatu jedności i wolności politycznej.

Przestano mówić o federacji, coraz bardziej bowiem kojarzyła się ona z partykularyzmem, z przeszkodami stanowymi w rozwoju gospodarczym; nie chciano też, a właściwie było trudno zerwać z dotychczasowymi politycznymi więzami, na straży których stała przecież nadal uprzywilejowana szlachta, junkierstwo i biurokracja.

Tradycja wspólnych dziejów politycznych pozwalała jednakże na sięganie do takich znanych z przeszłości form ustrojowych, które łączyły się z budową instytucji centralnych, a była nią osoba cesarza, który wedle zasad z 1849 r. miał być cesarzem Niemców, Rzesza zaś symbolem jedności.

<sup>10</sup> K. Griewank, *Ursachen und Folgen des Scheiterns der deutschen Revolution von 1848*. „Historische Zeitschrift” Bd. 170, München 1950, s. 510.



W samym tytule cesarskim krył się zatem polityczny kształt Niemiec; nie mógł go jednak przyjąć król pruski, ponieważ spowodowałoby to konflikt z Austrią i innymi niemieckimi panującymi. Proweniencja tego tytułu budziła nawet niesmak, załatwiała bowiem od niej „ścierwem rewolucji”.

Jeżeli jednak w kategorii spraw gospodarczych widać było w ustawie zasadniczej z 1849 r. dążenie do unitaryzmu i podobnie przedstawiała się sprawa bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, to zupełnie nie przeszkadzało liberałom utrzymanie odrębności ustrojowej państw, które reprezentowane być miały w Izbie Państw (*Staatenhaus*) z przewagą głosów przysługującą Prusom. Obok tego działała Izba Ludowa (*Volkshaus*) jako unitarna władza ustawodawcza.

W praktyce jednak nawet w niedoszłej konstytucji z 1849 r. nadal utrzymywał się system podwójnej hegemonii i wszelkie próby zreformowania Związku Niemieckiego, i to przez Austrię jak i Niemcy, okazały się nie do przeprowadzenia i nie dawały się dłużej utrzymać. Na konieczność poczynienia zasadniczych rozwiązań ustrojowych wpływ wywierała rewolucja przemysłowa, która po 1850 r. coraz silniej i bezwzględniej parła w kierunku utworzenia wielkiego, jednolitego niemieckiego obszaru gospodarczego. Pozycja zwolenników utrzymania federalnego ustroju Niemiec uległa widocznemu osłabieniu, a coraz wyraźniej jaśniał sformułowany przez burżuazję postulat jedności Niemiec i wolności politycznej. Rozstrzygnięcie militarne pod Sadową doprowadziło do ustąpienia Austrii z niemieckiej organizacji państw. Mówiły o tym postanowienia pokoju praskiego z 23 sierpnia 1866 r. Oznaczało to dalszy krok w kierunku utworzenia jednego państwa niemieckiego. Z Prusami zjednoczone zostały Hanower, Hesja Elektorska, Nassau, miasto Frankfurt nad Menem, zaś Austria zrzekła się swych uprawnień w Szlezwiku i Holsztynie.

W czerwcu 1866 r. pierwszych 19 państw północnoniemieckich wraz z Prusami utworzyło Związek Północnoniemiecki. Parlament związkowy, wybrany 12 lutego 1867 r., przyjął tradycyjną nazwę *Reichstag*; w nazwie tej widoczny był cel, do jakiego w niedalekiej przyszłości zmierzano.

Uchwalona konstytucja Związku Północnoniemieckiego z 1867 r. zaaprobowana przez Zgromadzenia poszczególnych państw, próbowała zepolnić w jedną całość frankfurckie rozwiązania ustrojowe z 1848 r., pozycję państwa pruskiego, państw niemieckich i cały naród niemiecki<sup>11</sup>. I znowu federalne zasady przeplatały się z unitarnymi. Obok monar-

<sup>11</sup> J. Wąsicki, *Rzesza a kraje niemieckie 1914 - 1949*. Poznań 1977, s. 21.



chicznej formy mościły sobie miejsce instytucje republikańskie, nie przekraczając zakreślonych im granic kompetencyjnych. Wszystko to znalazło swoje odbicie w nazwie *Bund* określającej geograficzne usytuowanie wchodzących w jego skład państw. Utrwaliła się też podstawa prawna nowego burżuazyjnego federalizmu, aczkolwiek ugarniowanego nieszkodliwymi dla niej tradycjami, tj. istnieniem obok siebie większej liczby państw związanych siłą jedności politycznej.

Istota nowej organizacji państw niemieckich polegała na tym, że zachowano formalne wymogi suwerenności terytoriów wchodzących w skład Związku oraz poczucie samodzielności dynastii. Nie powołano więc centralnej władzy wykonawczej Związku, a używano często określenia „Zjednoczone rządy” (*Verbündete Regierungen*), pod którą to nazwą miała się kryć faktyczna treść ustrojowa.

Jednakże dla wspólnego ustawodawstwa i przeprowadzenia postanowień związkowych powołano do życia, jak już wspomniałem, dawny organ Rzeszy, symbolizujący równocześnie jej jedność — *Reichstag*. Ponadto powołano Radę Związku (*Bundesrat*), składająca się z pełnomocników poszczególnych państw. Prezydium Związku podlegało dowództwo nad siłami zbrojnymi związku, a główną rolę w tej instytucji odgrywał król jako prezydujący. Władza jego była dziedziczna. Posiadał on prawo weta wobec wszelkich zmian konstytucyjnych oraz w sprawach wojska, marynarki, ceł. Władza wykonawcza należała do kanclerza Związku odpowiedzialnego przed prezydentem Związku — a więc królem pruskim.

Warto podkreślić, iż w tym czasie wprowadzono wspólny indygenat, a więc każdy z poddanych mógł wybrać sobie miejsce zamieszkania, a w uprawianiu procedurów nie stawiano przeszkód.

Można powiedzieć, iż przesłanki jedności zostały nakreślone w latach 1866/1871, ale forma politycznego działania tego tworu państwowego dopiero się kształtowała. Miejsce rywalizacji austriacko-pruskiej zajęła nowa prusko-niemiecka rywalizacja, która przybierała na sile, podobnie jak dążenie do utrzymania Związku państw z jednej, a jednolitego państwa niemieckiego z drugiej strony. W tym czasie przewaga Prus była nader widoczna i coraz bardziej się w Niemczech utrwalała.

W 1871 r. nie budziło to już najmniejszej wątpliwości; twór ustrojowy, jaki powstał z połączenia dawnych tradycji z nowymi potrzebami i utrzymaniem państw niemieckich — co szczególnie uwidaczniała symbolika wersalskiego aktu, zmierzał do centralizacji i jednolitego państwa, którym stawała się II Rzesza Niemiecka. Istniejący od 1867 r. związek, powiększony o państwa południowe, przyjął nazwę Rzeszy Niemieckiej, na czele której stanął król pruski jako cesarz niemiecki. Był



to więc symbol jedności Niemiec. Równocześnie w artykule 1 konstytucji stwierdzono, iż jedność Niemiec oparta została na związku najbardziej znaczących sił partykularnych, bowiem król pruski występował w imieniu Związku Północnoniemieckiego oraz królów Bawarii, Wirtembergii i Wielkiego Księstwa Badeńskiego.

Nowo utworzona Rzesza Niemiecka była związkiem suwerennych państw, które rezygnowały z części swych dotychczasowych uprawnień. Przyjęły one formę państwa federalnego, a jedność polityczna Rzeszy utrzymywana była pod przewodnictwem króla pruskiego jako cesarza, który miał prawo obsadzać stanowisko kanclerza. Była to równocześnie unia personalna ze stanowiskiem pruskiego premiera.

Gwałtowny rozwój gospodarczy Niemiec od 1870 r. poczynając, uwiadoczniający się wzrostem produkcji przemysłowej i koncentracji kapitałów, rozszerzaniem kolonialnego władztwa, rozbudową floty handlowej, ekspansją imperializmu niemieckiego na Bliski Wschód, wszystko to wzmacniało wśród burżuazji poczucie jedności Niemców i prowadziło m. in. do stopniowego tworzenia wspólnych urzędów i do ujednocnienia prawa na obszarze całej Rzeszy — w szczególności prawa sądowego.

Rozbudowano też organy centralne Drugiej Rzeszy<sup>12</sup>. Z kancelarii Rzeszy wyodrębniły się tzw. Urzędy Rzeszy, na których czele stali sekretarze stanu, mianowani przez kanclerza i przed nim odpowiedzialni, a nie przed parlamentem Rzeszy. Konstytucja, powierzając władzę cesarzowi i kanclerzowi przed nim tylko odpowiedzialnemu, nie stworzyła podstaw do powstania rządów parlamentarnych, utrzymując w zasadzie rządy osobiste cesarza.

Rozwój ustrojowy Drugiej Rzeszy prowadził konsekwentnie do zacierania różnic pomiędzy państwami związkowymi. Widoczne to było w rozwoju ustawodawstwa dla całej Rzeszy, w rozbudowie aparatu centralnego, wreszcie w dążeniu do umocnienia stanowiska Prus jako państwa kierującego całą polityką Rzeszy. Określono to mianem federalizmu hegemonialnego (*hegemonialer Föderalismus*), nie stwarzał on bowiem żadnych gwarancji dla ustroju i zmniejszającego się z upływem czasu politycznego znaczenia poszczególnych państw niemieckich, zakładając preponderancję najsilniejszego z nich. Tego stanu nie można było zmienić na drodze ustawodawczej; główne organy Rzeszy były bowiem jednocześnie głównymi organami Prus. Nastąpiło to dopiero wówczas, gdy do głosu doszły nowe siły społeczne, ale i tutaj specyfika niemieckiego systemu politycznego wywarła piętno na ostatecznym rezultacie ustrojowych przekształceń.

<sup>12</sup> J. Wąsicki, jak wyżej, s. 26.



Niemcy po pierwszej wojnie światowej stanowiły kontynuację Rzeszy Niemieckiej o ustroju zmienionym z monarchicznego na republikański. Mówiła o tym konstytucja z 11 sierpnia 1919 r. Terytorium Rzeszy nie uległo zmianie; terytoria poszczególnych krajów utrzymywano w ich historycznych granicach. Dopuszczano jednak możliwość przeprowadzenia zmian terytorialnych w drodze plebiscytów. Zniesiono też hegemonię Prus, istniejącą do tego czasu w II Rzeszy.

Rzesza republikańska zmierzała ku jednolitemu państwu, faktycznie zacierając jego związkowy charakter. Wprawdzie w krajach, a nie państwach, obowiązywały nowe konstytucje dostosowane do konstytucji ogólnoniemieckiej, ale nosiły już odmienny charakter, bowiem kraje były już tylko jednostkami administracyjnymi. Trzeba stwierdzić, że zewnętrzny woal ustrojowy Niemiec był starannie utrzymywany w nazwie i instytucjach, dzięki czemu można było mówić o kontynuacji dawnej Rzeszy — o innej tylko ustrojowej treści.

W praktyce jedność Rzeszy została zrealizowana dopiero w okresie hitlerowskim. W okresie tym zniesiono pozostałości federalne lub skazano je na obumarcie. Utrzymano co prawda historyczne granice poszczególnych krajów, były to już jednak granice tylko administracyjne, ale i w tej mierze czyniono próby zatarcia dawnych kształtów historycznych i wprowadzano podział wedle okręgów NSDAP<sup>13</sup>. Jeden naród, jedna Rzesza i jeden wódz — hasło to w pełni określało nowe treści i formy III Rzeszy Niemieckiej.

Jeszcze raz odżyły federalne zasady w Niemczech po 1945 r. Miały one stanowić w swych pierwotnych założeniach przeciwstawienie systemowi totalnemu III Rzeszy i służyć wyeksponowaniu zasad demokratycznych uwidocznionych w ustrojowych instytucjach. Nie naruszone pozostały jednak podstawy ekonomiczne tego ustroju. Proces zmian dokonywał się głównie w sferze nadbudowy i to tylko w jednej części Niemiec. Sięgano do historii starając się odtworzyć granice krajów, spełniających teraz tylko administracyjno-gospodarczą rolę.

W każdym z krajów uchwalone zostały osobne konstytucje, w których starano się zaznaczyć odrębności, sięgając do silnie eksponowanej tradycji. Dopiero po uchwaleniu konstytucji krajów uchwalono konstytucję Związku. W konstytucji RFN z 1949 r. przewidziano instytucje, które odzwierciedlały federalne zasady — Radę Federalną (*Bundesrat*) oraz Zgromadzenie Federalne (*Bundestag*). Wrócono więc do znanej w Niemczech formy ustrojowej określanej jako *Bund* — Związek, który obejmował tylko część Niemiec, a jego składowe części tworzyły już nie państwa, ale kraje, zachowujące normalnie swe odrębności.

<sup>13</sup> J. Wąsicki, jak wyżej, s. 271.



Ten system polityczny ułatwiał prowadzenie elastycznej polityki w stosunku do pozostałej części Niemiec, która oparła się na odmiennych z gruntu zasadach ustrojowych.

Porządek ustrojowy federalnego państwa niemieckiego został tak ustalony i prawnie określony w konstytucji, szczególnie w jej preambule, że drugie państwo niemieckie w mniemaniu polityków RFN mogło go akceptować. Było to więc dążenie do wykorzystania wieloletniego doświadczenia ustrojowego Niemiec, zmierzającego ku założonemu z góry unitarnemu celowi.



