

JAN WĄSICKI
Poznań

HISTORYCZNE PRZEOBRAŻENIA W ZASADACH USTROJOWYCH NIEMIEC

Poczdamski porządek polityczny w Europie uformowany po 1945 r. zawsze wzbudzać będzie refleksje nad stanem dzisiejszym, i jak często w takich przypadkach, zmusza do szukania układów odniesienia w przeszłości.

Niejeden raz porządkowano stan Europy. Wielokrotnie też i w przeszłości myślano o zabezpieczeniu państw przed wojną, zapewnieniu trwałego pokoju, kształtując coraz to nowy układ sił Starego Kontynentu. Wysiłki te były często daremne, ale z historycznego doświadczenia jedna rzecz pozostawała niezmienna — nigdy nie można było powrócić do stanu poprzedniego, a rozwijające się stosunki społeczno-polityczne torujące sobie drogę nie dawały się z niej zawrócić.

Uwagę naszą skoncentrujemy głównie na Niemczech. Wynika to nie tyle może z aktualności poczdamskiego układu, na którym dziś zespalamy swoją uwagę, co z faktu, iż znajdując się w centrum Europy i zaspokajając swe ambicje terytorialne i partykularne interesy, wielokrotnie w przeszłości narzucały konieczność regulowania porządku europejskiego. Naturalnie musimy tu uwzględniać zarówno niemiecką specyfikę wynikającą z przekształceń ustrojowych krajów składających się na Rzeszę Niemiecką, jak też i zmian politycznych, wynikających z wojennych rezultatów i układów pokojowych. Ze zrozumiałych względów sprawa niemieckich przeobrażeń wiązała się nieodmiennie z bezpieczeństwem innych państw, najbliższej czy nieco dalej położonych. Tylko czas i forma dyktować mogły różnice w ujęciu tego problemu. Zapominamy jednak o tym często, zajmując się jedynie problemami tylko dziś aktualnymi, choć siłą rzeczy korzeniami sięgającymi do dalekiej nawet przeszłości. Takim przykładem niech będzie traktat z Münster i Osnabrück zwany westfalskim, który ukształtował wewnątrz Rzeszę Niemiecką tak, iż ślady tego w postaci *Landów* — krajów, pozostałości po dawnych państwach, przetrwały aż do dziś w RFN. Podpisali go 24 października 1648 r. przedstawiciele trzech wielkich mocarstw: Francji, Szwecji i Cesarz Rzeszy oraz liczne niemieckie stany, po raz pierwszy samodzielnie uczestniczące w tego rodzaju akcie. Był to widoczny i symboliczny znak ich formalnej i politycznej niezależności.

Dokument ten zaliczano do pierwszych z wielkich traktatów pokojowych, zwany też był przez niektórych historyków „umową narodów”¹. Otwierał on nową epokę w historii Europy. Kończył wojnę trwającą lat trzydzieści, która przyniosła potworne zniszczenia, straty ludności i spustoszenie gospodarcze.

Następnemu wielkiemu przełomowi w dziejach Europy, który miał miejsce po 50 latach, towarzyszyły głosy chwalcące ułożone tam postanowienia. Pojawiły się też liczne rozprawy z nauki prawa państwowego, omawiające i komentujące to zasadnicze prawo Rzeszy Niemieckiej, stwarzające podstawę dla religijnych i politycznych wolności². Natomiast mężowie stanu widzieli w nim możliwość bezkonfliktowego rozwoju państw Europy i gwarancję utrzymania pokoju.

W Münster swój wielki triumf święciła dyplomacja francuska, choć jej twórca, kardynał Mazzarini skazany został następnie na wygnanie. Jeszcze w XVIII w. nazywał Voltaire układ z Münster *gloire de la France*, a i w XIX w. nazywano go największym dokumentem współczesnej dyplomacji³.

W takim tonie utrzymywały się też wszystkie sądy francuskie. Wprawdzie bezpośrednią zdobyczą Francji było osiągnięcie granicy Renu, i zrzeczenie się praw do tych ziem przez Habsburgów, ale najważniejsze było to, że kierunek jej dynastycznego parcia obrócony został na południowy wschód. Dodać przy tym należy i to, że zapanował w tym czasie okres równowagi europejskiej oraz zwyciężyła w Rzeszy zasada federalizmu. Osłabło znaczenie Rzeszy jako instytucji⁴. To ostatnie zagadnienie było niesłychanie ważne, bowiem od tej dopiero pory można mówić o dziejach poszczególnych państw niemieckich, składających się na Rzeszę. Potwierdzona została zwierzchność książąt nad posiadanymi terytoriami (*Landeshoheit*). Przyrzeczono też wszystkim stanom udział w rządach Rzeszy, a wreszcie zapewniono sporne do tego czasu prawo wchodzenia w związki z obcymi państwami. W ten więc sposób uznano państwa niemieckie jako podmioty prawa międzynarodowego.

Zmiany traktatowe poczyniły daleko większe przetasowanie w europejskim układzie sił aniżeli te czy inne ustępstwa terytorialne, czy wręcz aneksje. Jeszcze w dwadzieścia lat później, bo w 1866 r., w dniu 3 maja minister Adolf Thiers wskazywał we francuskim Zgromadzeniu Ustawodawczym na traktat westfalski jako na dowód, że ustrój federacyjny

¹ K. L. Klüber, *Europäisches Völkerrecht*. Schaffhausen 1872, s. 179.

² Fr. Dickmann, *Der Westfälische Frieden*. Münster 1959, s. 494.

³ J. Wąsicki, *Studia nad ustrojem Niemiec*. „Życie i Myśl” nr 9/1985, s. 30.

⁴ J. Wąsicki, *Studia nad ustrojem politycznym Niemiec*. „Życie i Myśl” nr 9/1985, s. 30.

środku Europy, który tenże pokój utrzymywał, nie tylko stanowił wieczny cel francuskiej polityki w stosunku do Niemiec, ale przez system wzajemnych gwarancji państw stawał się europejską koniecznością. Jego mowa była ostrzeżeniem dla cesarza Napoleona III i zarazem odpowiedzią na program reform Związku Niemieckiego, zmierzającego do budowy jednych Niemiec. Program reform przedstawił Bismarck 9 kwietnia 1866 r. Miał on być ostatnim ciosem zadany systemowi westfalskiemu, a tym samym wymierzony we Francję.

Słowa wytrawnego polityka, jakim był francuski minister, stanowiły wyraz tego, że w przełomowych momentach dziejowych doświadczenia z przeszłości i instynkt polityczny podpowiadają bieżące rozwiązania, równocześnie zaś podkreślały, iż Francja nadal pozostawała spadkobiercą traktatu westfalskiego i nie chce nic utracić z jego postanowień. W tym przypadku chodziło o utrzymanie federalnego systemu Związku Niemieckiego.

Wielu historyków niemieckich, a między innymi Heinrich von Srbik, uznawało westfalski traktat jako „ustawę wiecznej francuskiej hegemonii i równocześnie niemieckiej słabości”.

Jeżeli więc takie stanowisko zajmowali znani niemieccy historycy, to co dopiero mówić o panującym w Niemczech przekonaniu społecznym, które dopiero w Compiègne 22 czerwca 1940 r. widziało przekreślenie tej historycznej, jak wówczas mówiono, hańby.

Niemiecka literatura historyczna zgodna była co do jednego: traktat westfalski otworzył domowi brandenburskiemu drogę do serca Niemiec. Największe bowiem korzyści odniosła wówczas Brandenburgia. Terytorium jej uległo podwojeniu. Zawdzięczała to jednak okoliczności, że Francja dążyła do stworzenia w Rzeszy przeciwwagi dla Habsburgów. Od tego czasu zaczęła się rozwijać kariera dynastii Hohenzollernów, a po tym mocarstwowe znaczenie Prus.

Naturalnie z różnych stron można patrzeć na ów traktat pokoju. Prawnicy będą w nim widzieli triumf prawa międzynarodowego (*Völkerrecht*) nad średniowiecznymi ideami chrześcijaństwa, zwycięstwo *politique laïque* nad *politique ecclésiastique*.

W traktacie westfalskim była również mowa o idei wiecznego pokoju, o idei prawa, które służyć miało wspólnocie państw, przyjaźni pomiędzy państwami i zapomnieniu o przeszłości, która przyniosła w minionej wojnie śmierć wielu tysięcy osób. Formułowano to w artykule 2 noszącym tytuł *In amnestia consistit pax*⁵.

Do czasu traktatu westfalskiego rządziło narodami prawo silniejszego i nie było żadnych granic kładących kres zamiarom zwycięzcy. Całe pań-

⁵ Fr. Dickmann, *op. cit.*, s. 5.

stwa mogły być niszczone, a idea uniwersalnej monarchii tkwiła w tym, że na korzyść jednego państwa inne mogło być podzielone lub w ogóle zniknąć. Tę ideę, dziedzictwa antyku i chrześcijańskiego średniowiecza, przekreślał formalnie traktat westfalski. Wojny od tego czasu mogły prowadzić do zmian terytorialnych, ale nigdy nie do zniszczenia państwa, choć w przypadku Rzeczypospolitej postąpiono odmiennie.

Stanowił wreszcie traktat ten ostatnią ustawę zasadniczą Rzeszy. Do tego czasu panowało w tej mierze prawo zwyczajowe, które rozwijało się nader żywo. Od 1648 r. można powiedzieć, iż w jego miejsce weszło pozytywne prawo ustrojowe (*Verfassungsrecht*), wprowadzając tym samym stan bezpieczeństwa prawnego⁶. Najobszerniej też ujmowano w traktacie zagadnienie ustroju Niemiec w porównaniu z dotychczasowymi częściowymi uregulowaniami w *Złotej Bulli*, kapitulacjach wyborczych czy uchwałach kończących posiedzenia *Reichstagu*, wreszcie edykcie restytucyjnym czy pokoju praskim.

Sytuacja jaka wytworzyła się w Niemczech po 1648 r. wymagała, ażeby państwa gwarantujące wprowadzony w Niemczech stan polityczny nie pozwoliły na jego zmianę. Główną rolę odgrywała tu Francja. Przy jej to pomocy, a następnie współudziale powstał 15 sierpnia 1658 r. pierwszy Związek Reński, a żywot jego trwał przez lat dziesięć. W skład Związku weszli: książę elektor Moguncji, Trewiru i Kolonii, hrabia Neuburg, król szwedzki z racji posiadania Bremy, Werdum i Wismaru, księżęta Hessen-Kassel, Brunszwik-Lüneburg, Bawarii, Jülich-Kleve-Berg⁷. Książęta Rzeszy połączyli się z Francją wbrew interesom Rzeszy, ale po to, by bronić swej niezależności, a więc nie dopuścić do zmiany westfalskich postanowień. W Akcie Związkowym mówiono też o obronie przed austriacko-hispańską koalicją, przed przemarszem wojsk cesarskich do hiszpańskich Niderlandów.

14 sierpnia 1658 r. zakończyły się we Frankfurcie obrady wspomnianych wyżej niemieckich uczestników Związku. 15 sierpnia przystąpiła do niego Francja. W oczach jego faktycznego twórcy, kardynała Mazzarinię, stanowić miał on środek do utrzymania dotychczasowego stanu w Rzeszy, nie dopuścić do jedności Niemiec, a więc przewagi Habsburgów. Rada Związku Reńskiego działała w permanencji, a poszczególni jej członkowie byli zastępowani przez deputowanych. Francja posiadała wspólnego dyplomatycznego przedstawiciela, który występował zarówno przed *Reichstagem*, jak i na dworze cesarskim w Wiedniu. Był to widomy znak podzielonej władzy w Niemczech pomiędzy cesarza i stany

⁶ Fr. Dickmann, *op. cit.*, s. 124.

⁷ R. Schnur, *Der Rheinbund von 1658 in der deutschen Verfassungsgeschichte*. Bonn 1955, s. 27.

Rzeszy. Francja płaciła na rzecz Związku, a raczej na korzyść działających w nim książąt znaczne subsydia. Także i deputowani w Związku Reńskim nie pozostawali bez zapłaty. Ale za to sprawa wystawienia wojska Związkowego, które nie było wojskiem stałym trwało niesłychanie długo. Francja przy pomocy Związku była w Rzeszy bardziej wpływowa aniżeli cesarz, a przy tym trzeba podkreślić, iż Związek był sprawniej zorganizowany aniżeli stany Rzeszy.

Związek Reński nie był nastawiony na ograniczenie praw cesarza Rzeszy ani też umniejszenie jego obowiązków. Większość jego członków, i to najbardziej wpływowych, zmierzała do wprowadzenia takich urzędów, które by mogły zastąpić pełen braków Nieustający *Reichstag*. Ta grupa pragnęła również utrzymania istniejącego systemu ustrojowego, włącznie z kapitulacjami wyborczymi. Decydującym motywem w tym względzie, reprezentowanym przede wszystkim przez elektora Moguncji, było umocnienie pozycji większości stanów tak, by stały się one równorzędnym partnerem w stosunkach z wielkimi państwami. Nie trzeba było natomiast szukać strażnika cesarskich uprawnień w Niemczech z uwagi na stanowisko Francji, która starała się uchodzić za bezstronnego stróża wolności stanowych, pilnie strzegąc praw Rzeszy. Książęta niemieccy oddalili się jednak od Francji z chwilą gdy ujrzeni, że samodzielna polityka Związku Reńskiego staje się niemożliwa.

Faktycznych przyczyn rozwiązania Związku Reńskiego szukać należałoby bardziej w kształtowaniu się stosunków wewnątrzpolitycznych Niemiec. Cesarz rzymski narodu niemieckiego Leopold I nie naruszał ustroju Rzeszy bardziej niż król francuski, wykorzystujący swe stanowisko w Związku głównie dla realizacji swej własnej polityki. Wojny prowadzone przez Francję i wyraźne nastawanie, by Związek stwarzał możliwość przemarszu jej wojskom, spowodowały sprzeciw. Ludwik XIV oświadczył więc, że odnowienie aliansu nie przedstawia dla niego wartości.

Po sierpniu 1686 r. nastąpił odwrót niemieckich książąt od Francji. Nastąpiło teraz nowe przegrupowanie sił w Niemczech strzegących zasad federalnych Rzeszy.

Postanowienia traktatu westfalskiego zadecydowały ostatecznie, iż Rzesza nie może być przeobrażona w jednolite państwo, a utrzymywać się jedynie jako coraz to bardziej luźny związek poszczególnych państw, których władcy otrzymali *ius territorii et superioritatis*, we francuskim tekście odnotowanym jako *souveraineté*. Pilnie strzeżono tych zasad i starano się nie dopuścić, by odrodziły się dawne uprawnienia cesarskie, by polityka zagraniczna Rzeszy jako całość prowadzona była za wiadomością i zgodą *Reichstagu*, który to przeobraził się w praktyce w permanentnie działające zgromadzenie deputowanych. Coraz to mniej

posiadał on uprawnień w stosunku do znaczniejszych państw, które prowadziły własną politykę zagraniczną⁸.

A przecież mimo słabości władzy cesarskiej, mimo dążeń do utrzymania swej suwerenności tak jak inni władcy europejscy, mimo wchodzenia w związki z obcymi panującymi, powolności a faktycznie zaniku działania *Reichstagu* egzystowała w obrębie Niemiec polityczna równowaga, analogiczna do systemu europejskiego, niemieckich państw.

W połowie XVIII stulecia urastało coraz bardziej znaczenie Brandenburskiej, od 1701 r. przeobrażonej w Prusy. Do potęgi europejskiej podnosiła się Austria, a spośród średnich państw niemieckich te głównie, które połączyły się bardziej czy mniej trwałymi więzami z obcymi państwami. Mowa tu o Saksonii i Polsce, o Hanowerze i Wielkiej Brytanii. Tkwiła w nich zakorzeniona zasada, że przez nowe stanowisko pozycja ich dziedzicznych włóści w stosunku do Rzeszy nie pozostanie zmieniona⁹. Znaczniejsze państwa niemieckie pilnie strzegły nienaruszalności ustroju politycznego Rzeszy, ale jednocześnie Habsburgowie i Hohenzollernowie walczyli o przewagę w Niemczech. Swoje znaczenie budowali na zaborze terytoriów leżących poza jej granicami, m. in. na zabranych ziemiach polskich. Dawało to powody do obaw, że zwichnięta zostanie istniejąca do tego czasu równowaga. Od 1740 r. dom brandenburski pozostawał w opozycji do domu austriackiego, tak że Niemcy podzieliły się w krótkim czasie na północne i południowe.

Z inicjatywy Fryderyka II utworzony został 23 lipca 1785 r. Związek Książąt Niemieckich. Należące do niego państwa zobowiązały się do utrzymania praw stanów Rzeszy, gwarantując nienaruszalność swych posiadłości. Faktycznie jednak chodziło w tym czasie o niedopuszczenie do połączenia Bawarii z Austrią i zamiany Bawarii na Niderlandy. Związek pragnął nie dopuścić do jakichkolwiek zmian terytorialnych¹⁰. Do Związku prócz Hanoweru i Saksonii przystąpili następnie: elektor Moguncji, książę Dwu Mostów, Hessen-Kassel, Brunszwik, Gotha, Weimar, Anhalt, Baden, Ansbach, Osnabrück, a w 1787 r. także Meklenburgia. Pozwoliło to na utrzymanie stanu politycznego zakreślonego w 1648 r. Raz jeszcze podkreślono, że układ westfalski i podniesione w swej godności prawo międzynarodowe sprawiło, iż do czasów rozbiorów Polski nowo ułożone stosunki pomiędzy państwami niemieckimi i system równowagi w Europie nie został naruszony, nawet wówczas, gdy pojedyncze wydarzenia polityczne w następnym półwieczu częściowo to zmieniały. Widać jednak było, że Związek Książąt i polityka północnej części Niemiec różni się od jej południowej części.

⁸ K. H. Pölit z, *Das Deutsche Volk und Reich*. Leipzig 1816, s. 390.

⁹ K. H. Pölit z, *op. cit.*, s. 390.

¹⁰ A. Schmidt, *Preußen Deutsche Politik 1785, 1806, 1849-1866*. Leipzig 1867, s. 65.

Niemcy nadal stanowiły centrum europejskiej polityki, a idea, iż Rzesza w jej federalnym systemie musi być dla dobra Europy, utrzymana pozostała praktycznie aż do 1803 r.

Cały system istniejący do tego czasu w Europie naruszony został dopiero przez rozbiory Polski, a pogłębiony i w końcu rozbitý przez rewolucję francuską, i musiał być teraz na nowo, ale w odmiennym charakterze układany. Partykularne jednak interesy poszczególnych państw wysunęły się na plan pierwszy przed interesami Rzeszy jako całości¹¹.

Formuła Cesarz — Rzesza, która przedtem miała wyrażać jedność, rozdzielała teraz te dwie sfery, podkreślała coraz bardziej rysujące się przeciwieństwa pomiędzy cesarzem a stanami Rzeszy. Uwidocznilo się to szczególnie po uchwaleniu przez *Reichstag* w dniu 22 marca 1793 r. wojny z rewolucyjną Francją, kiedy to próba wystawienia armii Rzeszy okazała się w rezultacie nieudana. Wojnę prowadziły więc poszczególne państwa niemieckie, głównie Austria i Prusy, a nie Rzesza jako całość. Tak to rozkład ustroju Rzeszy stał się faktem w momencie, gdy dwa wspomniane wyżej państwa nie były w stanie wpływać na jego losy.

Inicjatywa zmian wychodziła ze strony Prus, które zawierając w 1795 r. pokój z Francją w Bazylei nie tylko godziły się na odszkodowanie za utracone tereny położone na lewym brzegu Renu ziemiami w Rzeszy, ale również na ustalenie linii demarkacyjnej, której zobowiązały się nie przekraczać wojska francuskiej Republiki, inaczej mówiąc tylko południe Rzeszy poddano jej wpływom. Wyznaczona linia dzieliła Niemcy na północne i południowe. Tradycyjnie obowiązywała aż do 1866 r. Biegła ona wzdłuż rzeki Ems, Renu, Menu, granic Bawarii i Czech aż do Śląska.

Ugruntowujący się partykularyzm pokrywał się z planami francuskiej burżuazji, umocnienia się w Europie i to kosztem Niemiec. Likwidując bowiem małe państwa i niewielkie posiadłości zajmujące różną pozycję w hierarchii stanów Rzeszy, doprowadziło to do takiej sytuacji, iż na prawym brzegu Renu pozostawało 12 milionów Niemców żyjących poza obrębem Austrii i Prus¹². Oni to mieli stanowić w myśl starych francuskich projektów ochronę dla republiki i jej świeżych granic, opierających się teraz wzdłuż całego biegu Renu. Dla Francji było ważne utrzymanie niemieckiego rozdrobnienia, ale w takim jednak kształcie i takim układzie sił, który by umożliwiał z jednej strony przeciwstawienie się agresywnym zamiarom Austrii i Prus, a z drugiej strony całkowicie podporządkował je polityce Francji.

Zwycięskie dla Francji wojny pozwalały na realizację tych założeń.

¹¹ K. H. Pölitz, *op. cit.*, s. 390.

¹² J. Wąsicki, *Rzesza i państwa niemieckie 1789-1815*. Poznań 1982, s. 95.

Zmiany terytorialne, jakie następowały w Niemczech w wyniku kolejno zawieranych przez te państwa traktatów z Francją, prowadziły w ostatecznym rezultacie do tego, że najznaczniejszym państwem niemieckim, tj. Austrii i Prusom przeciwstawiano zmniejszone co do liczby, ale zwiększone co do terytorialnej rozległości i zdolne do samodzielnego politycznego bytu średniej miary państwa niemieckie. Było to możliwe dzięki likwidacji księstw, posiadłości duchownych, miast Rzeszy oraz posiadłości rycerskich. Austria faktycznie odepchnięta została na wschód.

Wszystkie zmiany zachodzące w Niemczech od początku XIX stulecia działały się w legalnej formie, na zasadzie podjętej w 1803 r. decyzji Nadzwyczajnej Deputacji *Reichstagu*. Motorem realizacji tych postanowień byli sami władcy niemieccy państw wchodzących przedtem w skład Rzeszy, dążący do powiększenia swych własnych terytoriów i politycznej emancypacji.

Stan ustrojowy, jaki zaistniał w Niemczech po 1804 r. — dodanie w następstwie rozwoju sytuacji tytułu cesarza austriackiego do godności cesarza rzymskiego narodu niemieckiego — sprawił, że Niemiec nie określano teraz jako Rzesza, ale jako *der Deutsche Bund* — Związek Niemiecki. Rozumiano pod tym pojęciem skonfederowane niemieckie państwa, mające możliwość swobodnego zawierania związków z możliwością zachowania swej całości i bezpieczeństwa, *pro sua cuiuscue conervatione et securitatae*, jak brzmiał dawny VIII artykuł § 2 traktatu westfalskiego. Wszystkie zmiany, jakie podejmowano teraz w Niemczech, posiadały więc najpełniejszą legitymację prawną.

Wkrótce utworzony został nowy związek obejmujący tylko część państw niemieckich. Końcowy fragment artykułu pierwszego Aktu Związkowego mówił o państwach, które oddzieliły się „na wieczne czasy” od Rzeszy, łącząc się w szczególny związek, zwany Związkiem Reńskim. Uzyskał związek ten znaczący wyraz na płaszczyźnie prawnomiedzynarodowej z chwilą całkowitego upadku struktury ustrojowej Rzeszy Niemieckiej i oświadczenia cesarza Franciszka II z 1806 r., iż więzy, jakie do tego czasu łączyły kraje niemieckie, uznać należy za rozwiązane. Składał przy tym koronę cesarską¹³.

Dalszy rozkład Niemiec i upadek Rzeszy nie ograniczał się jedynie do zniesienia formalnych do tego czasu więzów, ograniczenia pozycji Austrii, pozostawienia na boku osłabionych Prus, którym proponowano godność cesarza północnych Niemiec, a jednocześnie wzrostu znaczenia średnich państw niemieckich połączonych Związkiem Reńskim i osoba protektora, jakim był cesarz Francuzów, ale był też próbą postawienia naprzeciwko siebie trzech równorzędnych partnerów. Ustaliła się też linia

¹³ J. Wąsicki, *op. cit.*, s. 98.

rozgraniczająca południe od północy Niemiec. Nie był to podział geograficzny, ale początek ograniczenia wpływów politycznych Francji, a następnie rozgraniczenia „Trzecich Niemiec”, Austrii i Prus.

Akt Związkowy podpisany w lipcu 1806 r. gwarantował państwu niemieckim wzajemną nienaruszalność posiadłości. Miały one obowiązek uczestniczenia we wszystkich wojnach, jakie toczył protektor na kontynencie, dostarczając odpowiednie kontyngenty wojskowe. Utrwalił się w tym czasie pogląd istnienia różnorodności form i możliwości ustrojowych przekształceń państw niemieckich, wzajemnych między nimi związków i to zarówno politycznych, jak i gospodarczych, nie zawsze jednak zdążających do jedności, choć można było spotkać się i z takim twierdzeniem, że narodowa świadomość Niemców w sensie politycznym rozbudzona została przez Francuzów. Ukształtował się w tym czasie nowy obraz Niemiec, a więc dwóch największych państw, tj. Austrii i Prus oraz coraz wyraźniej rysujący się obraz „Trzecich Niemiec”, dawnych państw Związku Reńskiego, starających się znaleźć ochronę przed hegemonistycznymi zakusami płynącymi znaną Dunaju i Sprewy¹⁴.

Był to okres w dziejach ustrojowych Niemiec doniosły. Pozwolił bowiem na nowe ukształtowanie stosunków politycznych. Ważne było to, że w miejsce 300 stanów Rzeszy i 1800 posiadłości rycerskich zajęło w Związku Reńskim miejsce tylko 39 członków. Zamiast nie przyczyniającego się do rozwoju gospodarki, handlu i komunikacji rozproszenia terytorialnego, odmienności praw i urzędzeń ustrojowych wprowadzono, choć tylko częściowo, w większych południowych i zachodnich państwach niemieckich proste, jasne przepisy prawne i urzędnictwa ustrojowe wzorowane na francuskich, które przetrwały w wielu wypadkach polityczny byt Związku Reńskiego.

Rozpad napoleońskiego systemu ustrojowego w Europie w 1815 r. otwierał drogę do wymiany myśli nad tym, jaka powinna być droga i ustrojowy kształt przyszłych Niemiec. Dyskusje te toczono w różnych ugrupowaniach politycznych aż do drugiej połowy XIX stulecia, do utworzenia ostatecznie II Rzeszy Niemieckiej. Zarysowały się w tej mierze trzy stanowiska. Pierwsze z nich wyrażało pogląd połączenia wszystkich państw niemieckich w jedno, a cesarska korona wyrażać miała przewagę elementów unitarnych nad federacyjnymi. Obok tego prezentowano myśl federacji państw niemieckich mniej czy ściślej ze sobą połączonych. Trzecia koncepcja to utrzymanie podziału Niemiec na państwa południowe i północne Niemiec. Ta ostatnia koncepcja wynikała z przeświadczenia, że Prusy i Austria posiadają odmienne interesy w Niemczech, a wprowadzony dualizm stworzyłby warunki pozwa-

¹⁴ J. Wąsicki, *op. cit.*, s. 112.

lające na podporządkowanie się państw niemieckich jednemu czy drugiemu z nich.

W trakcie wiedeńskich rokowań w 1814 i 1815 r. można było założyć, że monarchowie po 1815 r. znowu z „Bożej Łaski” będą się przeciwstawiać głosem zmierzającym do odmiennych rozwiązań, a w przypadku gdy posuną się zbyt wysoko w tonacji, całkowicie je pohamują.

Utworzony ostatecznie w 1815 r. Związek Niemiecki utrzymywał odrębność państw niemieckich na niego się składających. Zrzekały się one jedynie części swej suwerenności dla prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej, utrzymywania wspólnej armii, nie różniącej się od siebie polityki wewnętrznej oraz łączących je instytucji w postaci Zgromadzenia Ustawodawczego — *Bundestagu* i jego ściślejszej Rady — *Bundesratu*. Nie można losów tylko tego państwa oderwać od całego systemu politycznego, jaki zapanował w Europie po rewolucyjnym i napoleońskim wstrząsie. Nie można też było cofnąć się do stanu sprzed tego czasu, można było jedynie zweryfikować i przystosować do nowych potrzeb obraz Europy, której spetryfikowany ustrój polityczny nie mógł następnie ulec zmianie. Na straży bowiem jego trwałości stało *ius publicum Europeum* wyrażone w treści i formie Świętego Przymierza..

Bardzo pobieżnie traktowali zawsze historycy czasów współczesnych, a i dzisiejsi, zasady tego prawa, które nie dopuszczało do najmniejszych zmian w porządku europejskim ustalonym na Kongresie Wiedeńskim. Stan taki trwał lat przeszło pięćdziesiąt, a narodowe i niepodległościowe wystąpienia Greków, Włochów, Polaków i Węgrów tłumione były przez siły zbrojne państw Świętego Przymierza, posiadające podstawę prawną w zasadach ustalonych w 1815 r.

Zjazdy monarsze w Karlsbadzie, Opawie, Akwizgranie stanowiły element regularnego między nimi współdziałania i uzgadniania stanowisk, było tak w latach 1820, 1830, 1848 czy wreszcie w 1864 r.¹⁵

Jaka była więc treść zasad Świętego Przymierza, które przez lat przeszło 50 utrzymywało „porządek” polityczny w Europie. Sama nazwa wskazywała wyraźnie, iż pierwiastek chrześcijański, wzmocnienie pozycji Kościoła stanowić miało fundament europejskiego ustroju, przywracając dawne boskie podstawy władzy monarszej, nie zaś wywodzenie jej z woli narodu czy też umowy społecznej, jak to ze sobą niosła francuska rewolucja. Inaczej rzecz ujmując stanowiło to przekreślenie całego dorobku poprzedniego okresu. Święte Przymierze stanowiło element składowy restauracji i legitymizmu, a może nawet więcej, było demonstracją ze strony władców ich stosunku do poprzednich ideowych założeń i wy-

¹⁵ K. H. Pölitz, *Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit*. T. V, Leipzig 1828, s. 55.

razem jednocześnie ich politycznego *credo*. Stąd też wypływało tak wrogie ustosunkowanie się do poglądów tych wszystkich, dla których celem była walka o prawa obywatelskie i narodowe. Święte Przymierze utożsamiano, i słusznie, z siłami hamującymi postęp i wolność, jakie propagował poprzedni reżim w Europie, tym więcej, że jako cel zakładał sobie drogę do *Unum Corpus Christianum*.

Doktryna Monroe'ego z 2 grudnia 1823 r. stanowiła m. in. odpowiedź Stanów Zjednoczonych na system polityczny, jaki wprowadzony został w Europie w rezultacie wiedeńskiego uzgodnienia. Uważano, iż jest on niebezpieczny nie tylko dla Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, ale dla całej Ameryki.

Państwa Świętego Przymierza zakładały wzajemne polityczne poparcie, możliwość wojny interwencyjnej i wspólnych wystąpień przy wewnętrznym zagrożeniu istniejącego systemu społecznego i rozszerzaniu się rewolucyjnych czy nawet tylko postępowych idei społecznych. Założenia te skutecznie realizowano.

W tym samym czasie torowała sobie drogę myśl, że w stosunkach między państwami nie wystarczają jedynie dyplomatyczne zabiegi i demonstracje siły. Sądzono, że przy wzrastającej stale kulturze narodu położyć trzeba na szali siły moralno-ideowe; ważyć też musi opinia publiczna. Wszystko to dopiero stanowić może trwałą podporę politycznej równowagi między państwami. Widziano to m. in. w idei panowania prawa stanowiącego podstawę formy rządów, wspólnych interesów między państwami, podstawę zbliżenia obydwu kontynentów¹⁶. Już w 1828 r. dostrzeżono możliwość budowy w przyszłości Związku Państw (*Völkerstaatenbund*) z Najwyższym Trybunałem rozstrzygającym sporne sprawy i interesy poszczególnych państw. Traktowano to jednak jako utopię, choćby z uwagi na różnice polityczne między państwami Świętego Przymierza i świętość zawartych układów. Temu zapobiec mógł utworzony system równowagi politycznej jako gwarant istniejącego stanu. Po roku 1815 zmienił się obraz Europy. Zmienił się i obraz Niemiec. Dla Prus wschodnia granica państwa nie była już teraz do przekroczenia. Ich uwaga koncentrowała się więc na dążeniu do jedności Niemiec i wyparcia z nich Austrii.

Rywalizacja między Austrią a Prusami doprowadziła do tego, że w Związku Niemieckim nie było już płaszczyzny, na której można było budować wspólne spajające go instytucje. Austria, a konkretnie Metternich, uczynił ponadto Związek niemieckim instrumentem swojej ekstremistycznej, reakcyjnej polityki. Miało to w następstwie nader ważne znaczenie, bowiem idea federacyjna została przez to w oczach sił postępo-

¹⁶ K. H. Pölitz, *op. cit.*, s. 55.

wo-nacjonalistycznych zdyskredytowana jako zachowawcza i partykularna. Głównie od tego czasu datuje się nawrót niemieckiego ruchu nacjonalistycznego do francuskiej idei narodu, która wywodziła się z podobnie nieszczęśliwej identyfikacji dwóch pojęć: federalizmu-centralizmu i rewolucji-postępu.

Sytuacja w Związku Niemieckim, mimo wysiłków rządów poszczególnych państw, nie uspokajała się w zmienionej sytuacji po 1830 r. Antyfeudalny ruch opozycyjny przestał być wyłącznie domeną intelektualistów, uzyskał bowiem wraz z rozwojem produkcji kapitalistycznej szeroką bazę klasową. Coraz bardziej zaczął się włączać do walki drobno-mieszczanin, robotnik i chłop.

Prusy jasno stwierdzały, że władza państwowa trwale utrzymuje się tylko tam, gdzie nie ma reprezentacji stanowej, tam zaś, gdzie ona jest, ulega osłabieniu, a liberalizm ustępuje miejsca radykalizmowi. Wniosek wypływał tylko jeden — nie dopuścić do zwiększenia uprawnień reprezentacji ludności. Naturalnie przypomina to artykuł 28 wiedeńskiego aktu końcowego, mówiący o współdziałaniu państw dla zabezpieczenia porządku ustrojowego w Niemczech.

Rewolucja, jaka wybuchła w marcu 1848 r. w Niemczech, wzbudziła wielkie nadzieje, ale nie osiągnęła zasadniczego celu — jedności narodowej i wolności politycznej.

Projekt ustroju zjednoczonego państwa niemieckiego w formie ustawy zasadniczej opracowany przez frankfurcki parlament zasługuje na uwagę z tego względu, że pewne jego koncepcje przyjęto przy tworzeniu Związku Północnoniemieckiego i II Rzeszy. Po raz pierwszy w dziejach niemieckiego państwa przedstawiona została pełna koncepcja burżuazyjno-narodowego ustroju. Projekt z marca 1848 r. stanowił wyraz kompromisu między unitaryzmem, a więc dążeniem do jednego niemieckiego państwa, a utrzymującą się zasadą federacji, którą pragnęli zachować władcy niemieckich państw składający się na Związek¹⁷.

Rewolucja 1848 r. stanowiła ważny i znamieny okres w niemieckich dziejach. Siłą liberalnej idei chciano zbudować jedno państwo niemieckie, stan średni uczynić podporą tego państwa, a burżuazyjny parlamentaryzm stanowić miał wyraz społecznego i gospodarczego rozwoju Niemiec. Wszystko to osiągnąć chciano na drodze ustrojowych reform. Nadal jednak państwa Świętego Przymierza nie pozwoliły na rozluźnienie swych ideowych więzów, stając przy postanowieniach z 1815 r. i świadcząc sobie wzajemną pomoc zbrojną.

Układ pokojowy kończący wojnę austriacko-pruską podpisany w Pra-

¹⁷ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga Rzesza 1848 - 1914*. Poznań 1989, s. 561.

dze w 1866 r. pozwolił na nową organizację Niemiec. Prusy mogły teraz stworzyć Związek wedle swego planu, łącząc wszystkie państwa niemieckie na północ od linii Menu. Traktat praski był po traktacie wiedeńskim najważniejszym aktem międzynarodowym XIX w. w Europie¹⁸. W środkowej jej części utworzona została organizacja polityczna, zmieniająca wprawdzie swe kształty ustrojowe, ale częściowo jednocząca Niemcy. Z rozpadem w 1866 r. Związku Niemieckiego rozpadał się ponadnarodowy porządek pokojowy środkowej Europy ustalony w Wiedniu w 1815 r. Opierał się on do tego czasu na systemie równowagi państw europejskich, a Związek Niemiecki był w niego wkomponowany w oparciu o zasady federacji przy zachowaniu suwerenności poszczególnych państw niemieckich. Tradycyjna idea Rzeszy w dawnym chrześcijańskim sensie mogła szukać i znajdowała oparcie w Świętym Przymierzu, łącząc państwa europejskie aż do czasu, gdy w południowej Europie nie zaczęła święcić triumfu idea suwerenności narodowego państwa.

Występowały przeciwko temu solidarnie panujące dynastie, broniące się ponadto przed republikańskimi czy demokratycznymi wyznawcami idei państwa. Próbowano również przeprowadzić reformy niemieckiego ustroju związkowego. Prusy jednak bezustannie dążyły do zahamowania prób tworzenia wielkoniemieckiego obszaru nawiązującego do dawnej Rzeszy. Zwycięska wojna i regulacje traktatowe, rezygnacja ze zdobyczy terytorialnych w stosunku do Austrii, by nie zamknąć sobie tym samym drogi do utrzymania pozazwiązkowych więzów z Wiedniem, pozwoliły na oddalenie dawnych tradycji Rzeszy i oparcie Niemiec na małoniemieckim terytorialnie, a narodowym w swej istocie państwie¹⁹.

W 1871 r. wraz z ustaleniem zachodnich granic i utworzeniem Rzeszy Niemieckiej wzrosło jej europejskie znaczenie. Jej rozwój gospodarczy, dawne kontakty z Habsburgami i ożywienie idei wielkich Niemiec z dominacją Berlina przyczyniły się do przegrupowania sił w Europie. Ale Rzesza cesarska składała się nadal z poszczególnych państw — była związkiem suwerennych państw, które wprawdzie silniej jak do tego czasu były zespolone, w dalszym jednak ciągu zachowywały swe odrębności i panujące w nich dynastie. Utrzymywała więc formę państwa federalnego. Jedność polityczna Rzeszy utrzymywana była pod przewodnictwem króla pruskiego jako cesarza niemieckiego. Przy ścisłych związkach cesarskiej Rzeszy z monarchią austro-węgierską i gdy obydwie te państwa stanęły naprzeciw Rosji, motorem następujących po sobie konfliktów coraz wyraźniej występujących były nacjonalistycznie i imperia-

¹⁸ K. Lange, *Bismarck und die norddeutschen Kleinstaaten im Jahre 1866*. Berlin 1930, s. 74.

¹⁹ H. Böhm, *Deutschlands Weg zur Großmacht*. Köln 1966, s. 224.

listycznie pojmowane interesy narodów panujących w tych trzech monarchiach. Stanowiły one wprawdzie tylko fragment konfliktów między koalicją a państwami centralnymi i ich sojusznikami, na tyle jednak ważny, że w rezultacie stanowił po 1918 r. podstawę wykreślenia nowej mapy Europy, uwzględniającej nie zawsze udanie te właśnie kryteria. Odzyskały niepodległość bądź też powstały nowe państwa, takie jak Finlandia, Estonia, Litwa, Łotwa, Czechosłowacja, Jugosławia, Polska; inne, jak np. Rumunia i Węgry zmieniły swe granice. Takiego wyniku nie przewidywały u początku wojny ani państwa koalicji, ani Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Nie liczone się bowiem z rozbięciem Austro-Węgier i wyzwoleniem ludów znajdujących się w ich władzy, a tym mniej z wyzwoleniem narodów pozostających pod uciskiem rządów Rosji i Niemiec.

Hasło samostanowienia narodów umożliwiło powrót do dawnych porządków. Nie tylko więc należało uznać fakty dokonane, ale utworzyć system polityczny w Europie, który by był na rękę państwom koalicji. Przedstawiono Niemcom takie warunki pokojowe, które godziły w podstawy militarystyki pruskiej od lat grożącej Europie. Francja usiłowała za pomocą systemu sojuszy uzyskać w Europie Środkowej zależnych od siebie sojuszników, którzy równoważyliby potęgę Niemiec, a alianci i główny twórca nowej idei prezydent USA, Wilson, chcieli utworzyć taką organizację polityczną, która by otwierała nową erę w dziejach międzynarodowych — Ligę Narodów.

Właściwy więc kształt systemowi wersalskiemu w tej części Europy nadały ruchy wyzwolenicze i zjednoczeniowe narodów, które osiągnęły swe narodowe cele po klęsce mocarstw centralnych. Traktat wersalski, kończący wojnę światową wytyczał, aczkolwiek tylko na kilka lat, nowy porządek i ład utrzymania pokoju w Europie. Wielonarodowe monarchie rozpadły się nie tylko na drodze wojennej, ale także dlatego, że były one anachronizmem w epoce wyzwalań się narodów. Stąd też o wielu sprawach decydowały plebiscyty, specjalne zarządy, przemieszczenia ludności. Najtrudniej było wykreślić granice nowych państw, opierając się na kryteriach etnograficznych i wszelkich z tym związanych instrumentach, jak opcje czy wspomniane już plebiscyty. Nie dawało to i nie mogło dawać właściwych rezultatów wskutek historycznych zaszczości, konieczności utrzymywania mniejszości narodowych. Nie mogły tego również ułatwić zawierane traktaty pokojowe z Austrią, Bułgarią, Węgrami i Turcją w latach 1919 i 1920. Stąd wystąpiły konflikty dzielące nowo powstałe państwa, bezustanne spory, groźby wojny. Wszystko to utrudniało podejmowanie wspólnej akcji, wzajemnego poparcia i ułatwiało w następstwie agresję hitlerowską. Jednakże utworzona 10 stycznia 1920 r. Liga Narodów, działająca z chwilą ratyfikacji traktatu wersalskiego, mimo

wielokrotnie krytycznej oceny, iż stała się ona narzędziem Anglii i Francji i w swej słabości niewiele mogła zdziałać, to jednak trzeba zwrócić uwagę na jedną istotną sprawę. Organizacja ta stała się płaszczyzną współpracy międzynarodowej i pozwoliła przetrzeć drogi dla organizacji międzynarodowych, jakie powstały po drugiej wojnie światowej.

Gdy w Niemczech cesarskie i królewskie korony zastąpione zostały przez republikańskie cylindry i stłumiono listopadową rewolucję, nowy rząd z miejsca przystąpił do walki o zniesienie wersalskiego ładu, czyniąc to początkowo nader ostrożnie i wydobywając na światło dzienne z historycznej przeszłości wszystko to, co mogło prowadzić do jedności i wzmocnienia Niemiec. W republikańskiej konstytucji zapowiadano przyłączenie Niemieckiej Austrii (*Deutsch Österreich*), i to za jej zgodą jako część Wielkoniemieckiej Republiki (als Teil der Grossdeutschen Republik)²⁰. Udaremnił projekt ten sprzeciw państw koalicji, ale przecież zrealizowany został następnie w kilkanaście lat później w innych już nieco okolicznościach. Wprowadzona została w tejże konstytucji instytucja plebiscytów przy zmianie granic krajów w obrębie republikańskiej Rzeszy. Wykorzystano ją jednak później wszędzie tam, gdzie ludność niemiecka pozostawała poza obrębem państwa i gdy następnie chodziło o nadanie odpowiedniej formy wojskowej agresji. Nie naruszono wewnątrz Niemiec dawnych granic państw, ten akt bowiem przekreślałby ideę odbudowy „Wielkich Niemiec”. A idea ta odżyła już w 1919 r. i nie tylko we wspomnianym projekcie konstytucji, ale wyrażona została w przemówieniu prezydenta Eberta.

Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. określała w artykule 1 ustrój państwa jako republikę, natomiast w artykule 2 wyjaśniano, że terytorium Rzeszy składa się z terytoriów krajów niemieckich. Każdy kraj musi mieć ustrój państwa wolnego. Dalej wyjaśniano w artykule 17, że podział Rzeszy na kraje winien przyczyniać się do najwyższej wydajności gospodarczej i kulturalnej społeczeństwa z możliwym uwzględnieniem woli zainteresowanej ludności. Zmiana obszarów krajów i tworzenie nowych krajów w obrębie Rzeszy następuje na mocy ustawy Rzeszy w trybie przepisany dla zmiany konstytucji. Wolę ludności ustalano w drodze głosowania ludowego. Kraje składające się na republikańską Rzeszę wykazywały wyraźne dążenie do utrzymania się w swych historycznych granicach, mimo różnorodnych projektów zmierzających do ujednoczenia terytorialnego państwa. Zbyt bliska była jeszcze ich przeszłość ciągnąca się w tych granicach od 1815 r., nieodległe tradycje, a wreszcie istniejące jeszcze różnice ustrojowe, wyrażające

²⁰ J. Wąsicki, *op. cit.*, s. 125; J. Kozeński, *Sprawa przyłączenia Austrii do Niemiec po I wojnie światowej (1918 - 1922)*. Poznań 1967, s. 31.

się w konstytucjach poszczególnych krajów. Wszystkie one otrzymały teraz ustrój republikański, a więc burżuazyjno-demokratyczny. Nie zmienił się też system polityczny istniejący w ich obrębie. Mimo podejmowanej próby budowania jednolitego państwa w Niemczech republikańskich nadal panował ustrój federacyjny.

Dojście Hitlera do władzy niewiele początkowo zmieniło w ustroju republikańskiej Rzeszy. Niewiele też zwracano uwagi na kształt poszczególnych krajów. Na plan bowiem pierwszy wysuwały się kwestie ideowych zasad narodowosocjalistycznych, które były dopiero wcielane w życie. W czasach Trzeciej Rzeszy nie ukazała się żadna ustawa, żaden dekret o zmianie granic kraju czy też jego części. Wszystkie w tej mierze działania następowały stopniowo, a głównie poprzez dokonywanie przekształceń na nowo wcielanych ziemiach. Aż do upadku Trzeciej Rzeszy utrzymywały się obok siebie stare i nowo powstałe struktury administracyjne i chociaż czynnik polityczny odgrywał decydującą rolę, a w jego ręku skupiała się cała władza, to jednak utrzymywano nie zmienione stare granice krajów Rzeszy. Stan taki trwał do maja 1945 r., a więc do jej całkowitego upadku.

Ukazaliśmy te najbardziej trwale, niezmiennie istniejące od 1815 r. terytorialne podstawy Związku i Rzeszy Niemieckiej, zwracając uwagę na ich system ustrojowy. Podział na strefy okupacyjne po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec, ukształtował nową sytuację polityczną, a co za tym idzie następujące po tym zmiany terytorialne. Wprowadzono nowy podział na kraje, nawiązując do dawnej historycznej tradycji, tam gdzie to było możliwe. Utrzymano w Republice Federalnej charakter federalny, kryjąc w ustawie zasadniczej więcej elementów politycznych aniżeli tradycji. Wiązało się to z dążeniem do połączenia tych dwóch państw w jedno, z przeszłości czerpiąc potrzeby dnia codziennego tak niezbędne w polityce.