

MICHEL FROMONT  
Paryż

## EWOLUCJA SYSTEMU POLITYCZNEGO REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

### I. NARODZINY REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

Po bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy czterej naczelni dowódcy armii sojusznicznych przejęli władzę najwyższą w Niemczech. W każdej ze stref okupacyjnych dowódcy ci zastosowali zasady ekonomiczne i polityczne swych rządów. W ten sposób w latach 1945 - 1949 Niemcy podzielone były na cztery strefy. W Niemczech Zachodnich zwłaszcza utworzenie stref okupacyjnych przyniosło w następstwie nowy podział regionalny. Ponieważ sojusznicy zachodni dokonywali wszelkich wysiłków, aby nie odtworzyć silnej władzy centralnej w Niemczech, spowodowali oni także powstanie nowych krajów (*Landów*) w każdej ze stref okupacyjnych. Wszystko to łączyło się z postępującym ożywieniem życia politycznego: w powszechnym głosowaniu zostały wybrane rady municipalne, później *Landtagi*. Parlamentey krajowe uzyskały kompetencje opracowania konstytucji własnych krajów pod kontrolą naczelnych dowódców wojsk okupacyjnych i utworzenia rządów parlamentarnych na poziomie kraju.

Na konferencji w Londynie na początku 1948 r. sojusznicy zachodni porozumieli się co do utworzenia państwa niemieckiego, które połączyłoby system ich stref okupacyjnych (z wyjątkiem Saary). 1 lipca 1948 r. trzech zachodni gubernatorzy wojskowi zaprosili premierów rządów krajowych Niemiec Zachodnich w celu zwołania zgromadzenia konstytucyjnego przed 1 września tegoż roku, mającego opracować „demokratyczną konstytucję o charakterze federalnym”. Następnie ukonstytuowała się Rada Parlamentarna (*Parlamentarischer Rat*) utworzona przez delegatów wybranych przez parlamentey krajowe. Tworzenie państwa zachodnio-niemieckiego rozpoczęło się.

Wśród 65 członków Rady Parlamentarnej znalazło się 27 przedstawicieli CDU i 27 członków SPD. Partia socjaldemokratyczna dążyła do stworzenia systemu federalnego, w którym władza centralna byłaby dość silna, natomiast Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna kładła większy nacisk na autonomię krajów federalnych. Mocarstwa okupacyjne obser-

wowały bacznie prace Rady Parlamentarnej, zwłaszcza zaś te jej działania, które respektowały dyrektywy dotyczące federalizmu. Ogólnie rzecz biorąc parlamentarzyści zachodnioniemieccy dążyli wówczas do uniknięcia błędów konstytucji weimarskiej, toteż nowa konstytucja stworzyła system demokracji czysto przedstawicielskiej. Pozycja parlamentu i kanclerza została wzmocniona, natomiast prezydent federalny przestał być wybierany bezpośrednio w głosowaniu powszechnym i utracił prawie wszystkie swe kompetencje, jednocześnie zanikły instytucje demokracji pośredniej (półbepośredniej). Parlamentarzyści dążyli również do uniknięcia nawrotu dyktatury, w tym celu stworzyli silne gwarancje dla praw podstawowych i powołali do życia jurysdykcję konstytucyjną wyposażoną w kompetencje bardzo szerokie. Uchwalili oni także zasadę zakazu funkcjonowania partii mających strukturę i program sprzeczne z ideami demokracji liberalnej.

8 maja 1949 r., w cztery lata po kapitulacji III Rzeszy Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec została zaakceptowana przez Radę Parlamentarną 53 głosami za i 12 głosami sprzeciwu jako konstytucja państwa niemieckiego częściowego i prowizorycznego. Tekst konstytucji został następnie zaaprobowany przez zachodnich gubernatorów wojskowych i przyjęty przez parlamenty wszystkich krajów (z wyjątkiem Bawarii, która usiłowała protestować przeciw zbyt centralistycznemu według niej charakterowi nowej konstytucji). 23 maja 1949 r. Ustawa Zasadnicza została opublikowana. Po raz pierwszy *Bundestag* został wybrany 14 sierpnia 1949 r., a 15 września tegoż roku przewodniczącą Rady Parlamentarnej doktor Konrad Adenauer wybrany został na kanclerza.

## II. ISTOTNE WYDARZENIA POLITYCZNE W LATACH 1949 - 1990

Kanclerz Adenauer został wybrany w 1949 r. głosami Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (której był przywódcą), Partii Liberalnej i różnych małych partii prawicowych. Sprawował on funkcje kanclerskie przez 14 lat, kształtując większość elementów charakteryzujących instytucje federalne, tzn. stabilność rządu, istnienie koalicji parlamentarnych, atrybut kanclerza w jego partii i w rządzie federalnym. Na płaszczyźnie politycznej zrekonstruował on gospodarkę Niemiec Zachodnich na zasadach kapitalizmu ograniczonego jedynie przez działania polityki socjalnej, uzyskiwał także stopniowo pełną suwerenność swego kraju za cenę militarystyki Niemiec, później zaś budowy Wspólnot Europejskich.

Kiedy kanclerz Adenauer ustąpił w dniu 16 października 1963 r. ze względu na zaawansowany wiek, jego bezpośredni następca Ludwig Er-

hard, należący do tej samej partii, kontynuował swą działalność opierając się na tej samej koalicji partyjnej. Uległa ona jednak rozpadowi i Kurt Kiesinger został z kolei kanclerzem „wielkiej koalicji” obejmującej dwie wielkie partie: *CDU* i *SPD*, dysponującej większością w *Bundestagu*. Koalicja ta mogła zmodyfikować liczne elementy Ustawy Zasadniczej, zwłaszcza w zakresie federalizmu.

W następstwie wyborów z września 1969 r. partia chrześcijańsko-demokratyczna utraciła władzę sprawowaną przez 20 lat na rzecz partii socjaldemokratycznej, która weszła w sojusz z małą partią liberalną. Dwaj kanclerze socjaldemokratyczni Willy Brandt i Helmut Schmidt realizowali politykę liberalizmu politycznego, opieki socjalnej i negocjacji z krajami Europy Wschodniej. Jednocześnie jednak reformy przez nich podjęte nie mogły być tak głębokie, jak tego oczekiwano ze względu na fakt, iż koalicja parlamentarna nie dysponowała już w latach 1972 - 1982 większością w *Bundesracie*.

1 października 1982 r. Helmut Kohl, przywódca partii chrześcijańsko-demokratycznej został wybrany kanclerzem w następstwie decyzji parlamentarzystów liberalnych, łamiących koalicję z *SPD* i wiążących się sojuszem z *CDU*, będącą wtedy w opozycji. Prawomocność tego zwrotu koalicyjnego została zakwestionowana, co skłoniło Helmuta Kohla do rozwiązania na początku 1983 r. *Bundestagu* i uzyskania w ten sposób poparcia wyborców zachodnioniemieckich. Na początku 1987 r. *CDU* i *FDP* utrzymały większość w *Bundestagu*, mimo wstąpienia na scenę polityczną nowej partii — Zielonych. Helmut Kohl mógł kontynuować realizację polityki charakteryzującej się przede wszystkim umiarkowanym konserwatyzmem w zakresie utrzymania porządku i interwencjonizmu państwowego w gospodarce.

18 października 1989 r. w NRD dokonano istotnych zmian: Biuro Polityczne *SED* wybrało na przywódcę partii Egon Krenza w miejsce Ericha Honeckera. Wydarzenia potoczyły się dalej: 7 listopada tegoż roku rząd Stopha podał się do dymisji, 9 listopada podjęto decyzję o otwarciu granic, a zwłaszcza zburzeniu muru berlińskiego, 13 listopada 1989 r. Hans Modrow wybrany został przez Izbę Ludową prezesem Rady Ministrów NRD. Egon Krenz pozbawiony został swych funkcji w dniu 8 grudnia tego roku. 29 stycznia 1990 r. rząd Modrowa, który obejmował wyłącznie członków *SED* i satelitów tej partii, został poszerzony o przedstawicieli grup i partii opozycyjnych i ogłosił, że wolne wybory odbędą się 18 marca 1990 r.

W następstwie tych wyborów Lothar de Maizière utworzył rząd koalicyjny, który nie obejmował komunistów, a jedynie przedstawicieli dawnych partii satelickich, a więc *CDU*, która w tym czasie uległa pośpiesznej „demokratyzacji” i członków *SPD* oraz *FDP*.

19 kwietnia 1990 r. w swoim programie rządowym de Maizière wystąpił z ideą przystąpienia NRD do Republiki Federalnej Niemiec zgodnie z artykułem 23 punkt 2 Ustawy Zasadniczej. Na podstawie tej deklaracji rządowej NRD podjęła negocjacje z rządem w Bonn i zawarła kolejno dwa układy: układ o unii monetarnej, gospodarczej i socjalnej podpisany 18 maja 1990 r., który wszedł w życie 1 lipca 1990 r. oraz układ o zjednoczeniu podpisany 31 sierpnia tegoż roku i który nabrał mocy 3 października 1990 r.

Zgodnie z układem o zjednoczeniu NRD przystępowała do RFN stosując artykuł 23 Ustawy Zasadniczej. W następstwie, pięć krajów NRD utworzonych przez ustawę z 22 lipca 1990: Meklemburgia-Przedpomorze, Brandenburgia, Saksonia-Anhalt, Saksonia i Turyngia stały się krajami RFN, odtąd także 23 dystrykty Berlina tworzą zjednoczony kraj Berlina. Oprócz wyjątków przewidzianych w układzie, system prawa funkcjonujący na zachodzie Niemiec, zwłaszcza zaś Ustawa Zasadnicza, prawa i regulacje federalne oraz inne ustalenia prawne zostały zastosowane na terytorium b. NRD.

2 grudnia 1990 r. wybrany został nowy skład *Bundestagu*. Dzięki aktywności Helmuta Kohla i Hansa-Dietricha Genschera w procesie zjednoczenia Niemiec, koalicja rządowa *CDU* i *FDP*, która miała liczne trudności, zwłaszcza w 1989 r., zwyciężyła w wyborach. Ponadto zostali wyeliminowani Zieloni, a także ze względu na to, że nie ma klauzuli specjalnej, partie mające swą siedzibę na terytorium b. NRD, zwłaszcza zaś *PDS* (b. partia komunistyczna). Sojusz 90 (zespół grup kontestujących) został również wyeliminowany z *Bundestagu* z powodu nieosiągnięcia przezeń progę 5% głosów na całym terytorium federalnym.

### III. WYBORY I PARTIE

1. Artykuł 20 punkt 2 Ustawy Zasadniczej głosi: „(2) Wszelka władza państwowa pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją poprzez wybory, głosowania oraz poprzez specjalne organy ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”. Jeśli jednak czyta się bardziej uważnie resztę tekstu konstytucji RFN, a jeszcze baczniej obserwuje praktykę polityczną, to trzeba stwierdzić, że konstytucja Republiki Federalnej ustanawia zasady demokracji przedstawicielskiej przyznając partiom politycznym pozycję dość uprzywilejowaną w porównaniu z innymi demokracjami zachodnimi.

Ustalenia prawne dotyczące wyborów do *Bundestagu* i *Landtagów* są dość podobne. Respektują one wszystkie tradycyjne zasady wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Przede wszystkim jednak urzeczywistniają one system reprezentacji proporcjonalnej. Każdy

wyborca dysponuje dwoma głosami w wyborach do *Bundestagu* i w wyborach do większości *Landtagów*. Pierwszy głos musi być oddany przez wyborcę na kandydata z jego okręgu, zaś liczba okręgów jest równa średniej liczbie miejsc parlamentarnych do obsadzenia, kandydat, który otrzymuje najwięcej głosów jest wybierany. Drugi głos oddawany jest przez wyborcę na listę przedstawioną przez daną partię na obszarze kraju federalnego, w którym mieszka on, a liczba wybranych z tej listy zależna jest od liczby głosów oddanych na tę listę. Redukcja obejmuje miejsca uzyskane w pierwszym głosowaniu. Taki system jest z pewnością systemem reprezentacji proporcjonalnej, zindywidualizowanej, ponieważ część posłów wybierana jest bezpośrednio w okręgach. Jest on jednak przede wszystkim systemem reprezentacji proporcjonalnej, ponieważ podział miejsc w parlamencie pomiędzy partie realizowany jest proporcjonalnie do liczby drugich głosów otrzymanych przez każdego kandydata.

Aby zilustrować ten system, przytoczmy przykład teoretyczny: określony kraj reprezentowany jest w *Bundestagu* przez 20 posłów. Zgodnie z regułą przedstawioną wyżej, kraj ten jest podzielony na 10 okręgów wyborczych, a w każdym z nich ma być wybrany jeden poseł na podstawie pierwszych głosów wyborców oraz każda partia w tym kraju musi przedstawić listę minimum 20 kandydatów. Wybory do *Bundestagu* mogą więc przynieść tutaj następujące wyniki:

Partia	Mandaty bezpośrednie (otrzymane przez kandydatów dzięki pierwszym głosom)	Głosy drugie otrzymane przez partie	Miejsca otrzymane z listy	Suma miejsc uzyskanych przez partie
CDU	8	50%	10-8=2	10
SPD	2	40%	8-2=6	8
FDP	0	10%	2-0=2	2

System reprezentacji proporcjonalnej jest jednak korygowany przez tzw. regułę 5%. Aby być reprezentowaną w *Bundestagu* określona partia musi uzyskać na obszarze terytorium federalnego minimum 5% głosów w wyborach powszechnych lub otrzymać 3 mandaty bezpośrednie. Ta reguła faworyzuje partie polityczne dysponujące już reprezentacją parlamentarną i prowadzi często do zniknięcia z areny wyborczej małych partii. Jest to przyczyną faktu, iż na poziomie federacji w latach 1957-1982 liczba partii wybieranych ograniczała się do trzech: SPD, FDP i CDU. W latach 1982-1990 w *Bundestagu* pojawiła się czwarta partia — Zieloni, a od 1990 r. PDS (b. partia komunistyczna NRD).

Na skutek współistnienia dwóch systemów wyborów parlamentarnych nie stosuje się tych samych zasad w przedstawianiu kandydatur posłów,

chyba że chodzi tu o przedstawienie kandydata w okręgu wyborczym lub o przedstawienie listy na obszarze całego kraju. Kandydaci do mandatu bezpośredniego z okręgu przedstawiani są przez zespół członków danej partii mieszkających w tym okręgu (wyjątkowo przez określoną liczbę obywateli deklarujących swe poparcie dla kandydata pisemnie). Listy kandydatów przygotowywane są przez komitety sympatyków danej partii funkcjonujące na obszarze *Landu* i zatwierdzane przez zgromadzenie ogólne delegatów partii. Organy centralne partii z siedzibą w Bonn mają w ten sposób ograniczony wpływ na wybór kandydatów. Te zasady wyborcze nadają w konsekwencji partiom niemieckim strukturę silnie zdecentralizowaną.

Z wyjątkiem wyborów federalnych w 1957 r., kiedy to partia chrześcijańsko-demokratyczna kierowana wówczas przez Adenauera, uzyskała większość absolutną (50,2%), a więc i większość miejsc w *Bundestagu*, żadna partia nigdy nie osiągnęła wystarczającej liczby głosów, aby otrzymać większość miejsc w *Bundestagu*, a co za tym idzie uformować samodzielnie rząd RFN. Rządy zachodniemieckie musiały się więc opierać na sojuszu dwóch partii.

Potęga wyborcza dwóch wielkich partii — *SPD* i *CDU* ewoluowała w latach 1949 - 1990. W 1949 r. partia chrześcijańsko-demokratyczna górowała nieznacznie nad partią socjaldemokratyczną, jednak w efekcie odnoszonych sukcesów przez kanclerza Adenauera uzyskała ona wzrost liczby zwolenników, podczas gdy *SPD* traciła głosy. Tendencja ta odwróciła się w 1958 r. — *SPD* zaczęła odzyskiwać głosy i w 1972 r. przewyższyła partię chrześcijańsko-demokratyczną uzyskując prawie 46% głosów. Jednak od 1976 r. partia socjaldemokratyczna zaczęła ponownie tracić głosy, od 1983 r. ten spadek liczby głosów można tłumaczyć przede wszystkim powstaniem nowej partii Zielonych. Jeśli chodzi o *CDU*, to partia ta uzyskuje podobną liczbę głosów, mniejszą jednak niż w wyborach z 1978 r. Oto tabela wskazująca na wyniki czterech ostatnich wyborów do *Bundestagu*:

Partie	1980	1983	1987	1990
<i>SPD</i>	42,9%	38,2%	37%	33,5%
<i>FDP</i>	10,6%	7%	9,1%	10,6%
<i>CDU</i>	44,5%	48,8%	44,3%	44,8%
Zieloni	1,5%	5,6%	8,2%	4,8%
<i>PDS</i>				2,4%
Sojusz 90				1,2%

## 2. Artykuł 21 punkt 1 Ustawy Zasadniczej głosi:

„Partie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu. Zakładanie ich jest wolne. Ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym. Muszą one składać publicznie sprawozdanie z pochodzenia swoich środków”.

W wyniku zmiany Ustawy Zasadniczej z 21 grudnia 1983 r. punkt 1 został uzupełniony o następujące stwierdzenie:

„Muszą one składać publicznie sprawozdanie z pochodzenia i użycia swoich środków oraz swojego majątku”.

A punkt 2 tegoż artykułu mówi:

(2) „Partie, które stosownie do swoich celów lub poprzez zachowanie się swoich zwolenników zmierzają do naruszenia lub obalenia wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego, bądź do zagrożenia istnienia Republiki Federalnej Niemiec są sprzeczne z konstytucją. W sprawie sprzeczności z konstytucją orzeka Federalny Trybunał Konstytucyjny”.

Szczególny status partii politycznych, który wynika z postanowień Ustawy Zasadniczej tłumaczyć można dążeniem ustawodawcy do przyznania partiom politycznym cech organów kształtujących wolę narodu i w konsekwencji do wymagania od nich, aby posiadały środki finansowe i wydatki znane powszechnie, a także, aby nie zmierzały one do obalenia systemu demokracji liberalnej.

Na podstawie artykułu 21 Ustawy Zasadniczej Federalny Trybunał Konstytucyjny zakazał prowadzenia działalności dwóch partii: w 1952 r. partii neonazistowskiej, tzw. Socjalistycznej Partii Rzeszy i w 1956 r., w następstwie procesu, który trwał prawie 4 lata, Komunistycznej Partii Niemiec. W 1968 r. powstała jednak nowa partia komunistyczna (DKP) i ze względu na politykę normalizacji stosunków między RFN i krajami Europy Wschodniej nie była ona obiektem żadnych działań Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zmierzających do jej zakazu. Tę powściągliwość władz politycznych wobec nowej niemieckiej partii komunistycznej tłumaczy także fakt, że nie dążyły one również do zakazu działalności nowej partii nazistowskiej — Partii Narodowo-Demokratycznej Niemiec (NPD), chociaż uzyskała ona 4<sup>0</sup>/<sub>100</sub> głosów w wyborach w 1969 r. Faktem jest jednak także, że od 1972 r. nie zyskała ona nigdy więcej niż 0,6<sup>0</sup>/<sub>100</sub> głosów i w związku z tym nie przedstawia większego zagrożenia dla systemu demokratycznego. O ile art. 21 punkt 2 nie jest w praktyce stosowany, to art. 33, według którego funkcje publiczne podlegają tradycyjnym zasadom, funkcjonuje nadal, co pozwala rządowi usuwać z funkcji publicznych osoby należące do partii ocenianych jako wrogi demokracji liberalnej i nie gwarantujące lojalności wymaganej przez prawo klasyczne dotyczące funkcji publicznych. Takie postępowanie jest żywo krytykowane w innych krajach zachodnich.

Finanse partii politycznych powodują liczne trudności zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i politycznej. W 1954 r. ustawowo zdecydowano, że dotacje osób prywatnych dla partii politycznych powinny być

odliczone od ich dochodów. Jednak wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1958 r. uznano tę ustawę za sprzeczną z konstytucją, ponieważ łamała ona zasadę równości szans partii politycznych (art. 3 p. 3 Ustawy Zasadniczej). W 1959 r. *Bundestag* uchwalił nową ustawę dotyczącą partii politycznych. Zgodnie z nią partie polityczne reprezentowane w *Bundestagu* otrzymują od państwa subwencję proporcjonalną do liczby deputowanych tych partii w parlamencie, przeznaczoną na pokrycie wydatków związanych z kształceniem politycznym partii. 21 kwietnia 1966 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny oświadczył, że ta nowa ustawa jest również spreczna z konstytucją, bowiem partie polityczne uczestniczą w kształtowaniu woli politycznej narodu, ale nie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej państwa, toteż partie polityczne muszą pozostawać organami niezależnymi od państwa i w konsekwencji nie mogą być finansowane przez państwo. Ponieważ jednak według Ustawy Zasadniczej partie muszą przedstawiać kandydatów do urzędów wyborczych i uczestniczyć w wyborach, Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że państwo zwraca im część kosztów kampanii wyborczej. W następstwie tej decyzji w 1967 r. została opracowana i opublikowana nowa ustawa dotycząca partii, zgodnie z którą wszystkie partie otrzymują 2,5 marki (obecnie 5 marek) na każdego wyborcę. Poprzednio, tylko te partie, które zebrały w ostatnich wyborach do *Bundestagu* ponad 2,5% drugich głosów wchodziły tu w rachubę, lecz w grudniu 1968 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny ocenił, że ta reguła pozwala oczekiwać równości szans partii i że próg ten nie powinien przekraczać 0,5% drugich głosów, w związku z tym w 1969 r. zmodyfikowano ustawę. Ustawa z 1967 r. narzucała jako ekwiwalent korzyści fiskalnych przyznawanych donatorom obowiązek publikowania nazwisk osób przyznających największe dotacje prywatne. Co więcej Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że korzyści fiskalne przyznane w ten sposób faworyzują partie otrzymujące najwięcej dotacji. Ustawa z 21 grudnia 1983 r. zamierzała kompensować przyrost kwoty darowizn odejmowanych od podatku dochodowego poprzez pomoc państwa dla partii otrzymujących małe dotacje, ta pomoc odpowiadała w zasadzie korzyściom fiskalnym przyznawanym ofiarodawcom partii zyskującym duże dotacje prywatne. Wreszcie ustawa z 22 grudnia 1988 r. wprowadziła system modyfikacji mający na celu ponowne zwiększenie zasobów partii, zwłaszcza poprzez pomoc państwa.

Obfitość ustawodawstwa konstytucyjnego odnośnie do partii politycznych świadczy o bardzo uprzywilejowanej pozycji, jaką zajmują partie polityczne w RFN, podczas gdy większość demokracji zachodnich traktuje partie polityczne jako po prostu grupy prywatne.



### III. BUNDESTAG, RZĄD FEDERALNY I FEDERALNE WŁADZE USTAWODAWCZE

Ustawa Zasadnicza ustanawia zasady demokracji parlamentarnej, władza pochodzi od narodu, ale przekazana jest posłom do *Bundestagu*. W ten sposób wszystkie federalne funkcje publiczne są przyznawane bezpośrednio lub pośrednio poprzez decyzje *Bundestagu* i wszystkie zasady prawa federalnego opierają się na nich bezpośrednio lub pośrednio.

#### A. Wyznaczanie kanclerza federalnego i sędziów federalnych

Kanclerz federalny jest wybierany w głosowaniu tajnym przez *Bundestag* na propozycję prezydenta RFN. Jednak ogólnie rzecz biorąc kompetencje prezydenta w tym względzie są czysto formalne, ponieważ jest on zobowiązany do wskazania przywódcy partii najważniejszej w koalicji rządowej. Dlatego też głosowanie *Bundestagu* ma tu charakter plebiscytu personalnego: wyborcy wybierają sami przyszłego kanclerza. W rekompensacie grupy parlamentarne mają niekwestionowany wpływ na treść programu rządowego, jaki zostaje uchwalony na zasadzie ugody koalicyjnej zawartej między dwiema partiami tworzącymi większość, a także na skład rządu oraz na podział tek ministerialnych.

W momencie ukonstytuowania się rządu, kanclerz dysponuje władzą o wiele większą niż przewidywała to konstytucja weimarska. Z jednej strony ma on kompetencje do kierowania dyrektyw do swych ministrów, tzn. definiowania polityki, którą ci ministrowie mają realizować. Z drugiej strony on sam jest wybierany przez *Bundestag* i może stać się obiektem krytyki pociągającej za sobą upadek całego rządu.

Rządy federalne cieszą się na ogół dużą trwałością, często pozostają one u władzy tak długo jak pozostają w parlamencie posłowie, którzy je wybrali. Ta stabilność polega na istnieniu zdyscyplinowanych większości parlamentarnych oraz na funkcjonowaniu zasady konstytucyjnej, zgodnie z którą kanclerz nie może być obalony inaczej niż na drodze wyboru jego następcy. Stąd też, jeśli zarysowuje się poważny kryzys, pociąga on za sobą rozwiązanie *Bundestagu*. Od 1949 r. rozwiązanie takie miało miejsce dwa razy.

Pierwsze rozwiązanie *Bundestagu* nastąpiło w 1972 r. Przejście kilku posłów z liberalnej grupy parlamentarnej do grupy chrześcijańsko-demokratycznej będącej wówczas w opozycji spowodowało, że rząd federalny w lecie 1972 r. stracił większość w *Bundestagu*. Dwa obozy dysponowały wówczas równą ilością głosów i rząd nie mógł poddać pod gło-

sowanie swych projektów ustawodawczych ani swego projektu budżetu. Jednocześnie nie powiodło się konstruktywne wotum nieufności zaproponowane przez opozycję, konstytucyjne władze publiczne zostały więc sparaliżowane. Jedynym wyjściem stało się więc sprowokowanie rozwiązania *Bundestagu* poprzedzone fikcyjnym upadkiem rządu federalnego (członkowie grup koalicji rządowej wstrzymali się od głosowania na jego rzecz). Wybory, które nastąpiły potem, doprowadziły do umocnienia się większości popierającej rząd ustępujący, rząd Brandta.

Drugie rozwiązanie *Bundestagu* było nieco odmienne. Było ono bezpośrednią konsekwencją zmian w sojuszach politycznych w 1982 r. Partia liberalna zdecydowała, że nie będzie więcej popierać rządu kanclerza Schmidta (socjaldemokraty) i w następstwie postanowiła głosować za wnioskiem o konstruktywne wotum nieufności, przyczyniając się do odwołania Schmidta i powołania na jego miejsce przywódcy partii opozycyjnej — Helmuta Kohla. Według klasycznej doktryny parlamentarnej zgromadzenie przedstawicielskie może natychmiast odwołać rząd i zastąpić go nowym w następstwie zmiany stanowiska części swych członków. Jednak właśnie w 1982 r. opinia publiczna uznała, że deputowani liberalni zostali wybrani bez zadeklarowania, że nie będą oni popierać kanclerza Schmidta i że nie mogą oni zmienić koalicji parlamentarnej bez zgody swych wyborców. Dlatego też nowy kanclerz musiał zdecydować o sprowokowaniu rozwiązania *Bundestagu* celem umożliwienia poparcia przez wyborców zmiany koalicji. Spowodował on więc utworzenie rządu mniejszościowego w sposób sztuczny i następnie zwrócił się z prośbą do prezydenta RFN o rozwiązanie *Bundestagu*, czego ten dokonał z wieloma zastrzeżeniami co do konstytucyjnego sposobu załatwienia tej sprawy. Nieco później Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, nie bez wyrażenia istotnych zastrzeżeń, że proces ten odpowiadał zasadom konstytucyjnym.

*Bundestag* gra nie tylko rolę decydującą w powołaniu szefa rządu federalnego, spełnia on funkcję podobnie ważną w wyborach prezydenta federalnego (kompetencje te dzielone są z parlamentami krajowymi). Przede wszystkim odgrywa on jednak istotną rolę w wyborze sędziów federalnych. Członkowie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wybierani są w połowie przez komisję *Bundestagu* (wyznaczoną zgodnie z proporcjonalną reprezentacją przez wszystkich członków *Bundestagu*), a w połowie przez członków rządów krajowych zasiadających w *Bundesracie* (art. 94 Ustawy Zasadniczej). Dla wyboru niezbędne jest uzyskanie większości 2/3, co jest gwarancją praw mniejszości parlamentarnej. Inni sędziowie federalni wyznaczani są na zasadzie złożonej procedury, która obejmuje ministrów federalnych oraz komisję złożoną w połowie z członków *Bundestagu*. Ten system desygnacji przyniósł w efekcie dość duży

wpływ partii politycznych na nominowanie sędziów, co jest zjawiskiem dość wyjątkowym w demokracjach zachodnich.

#### B. Bundestag i federalna władza ustawodawcza

*Bundestag* jest podstawowym organem federalnej władzy ustawodawczej. Inicjatywa ustawodawcza wypływa zasadniczo od rządu federalnego, w związku z tym, że większość projektów ustawowych pochodzi od rządu. Jednak *Bundestag* dysponuje również kompetencją modyfikowania tekstów proponowanych przez rząd, a także przez posłów koalicji rządowej. Także posłowie opozycyjni mogą je modyfikować, co wyjaśnia fakt, że prawie 90% wszystkich ustaw uchwalonych jest także głosami opozycji. Wypadkiem szczególnym byłoby, gdyby ustawa została przyjęta przez akceptację *Bundesratu*, który składa się z ministrów krajowych i który zdominowany jest przez opozycję (takie wypadki miały miejsce w roku 1972, 1982 oraz 1991).

#### IV. FEDERALIZM

Mimo sztucznego charakteru granic krajów federacji autorzy Ustawy Zasadniczej rozwinęli zasadę federalizmu nie tylko dlatego, aby zachować autonomię różnych krajów federacji, lecz także, aby ograniczyć władzę państwa za pomocą swoistego pionowego podziału władzy. W ten sposób przenikanie się elementów polityki federacji i krajów federacji jest coraz bardziej zawężane, a federacja dąży tutaj do odegrania roli decydującej.

Aktualny podział kompetencji między federacją a krajami federacji nie nastęrcza większych trudności. Kompetencje ustawodawcze są silnie skoncentrowane w organach federacji. Kraje natomiast nie mają władzy ustawodawczej poza dziedziną prawa komunalnego, prawa policyjnego, oświatowego i kulturalnego. Dlatego też parlamenty krajowe odgrywają obecnie wtórną rolę ustawodawczą zadowalając się prawem zastosowania ustaw federalnych. Wykonywanie ustaw federalnych, tzn. jednocześnie funkcja administracyjna i prawna jest zarezerwowana dla krajów, które w tym względzie dysponują dość dużą swobodą w zakresie organizacji. Dlatego też federalizm w Niemczech jest często traktowany jako federalizm administracyjny. Faktem jest, że funkcjonariusze państwowi i wyżsi urzędnicy sądowi w RFN są w dużej mierze funkcjonariuszami i sędziami krajowymi. Również współpraca między krajami federacji, a często także między krajami a federacją ma w istocie na celu koordynację działań administracyjnych poszczególnych krajów. Można jednak zauważyć, że od 1969 r. taka współpraca funkcjonuje mniej sprawnie ze względu na oddziaływanie różnic politycznych określających stanowisko

krajów rządzonych przez partie opozycyjne zwłaszcza w zakresie oświaty i wychowania.

Można jednak zadać pytanie: czy szczególne obciążenia finansowe związane ze zjednoczeniem Niemiec nie nadały federacji większej wagi politycznej? W istocie to przede wszystkim federacja, zgodnie z układem zjednoczeniowym, ponosi główny ciężar jego realizacji, a więc i odpowiedzialność za rekonstrukcję gospodarki Niemiec Wschodnich. Uwaga ta nabiera o tyle na znaczeniu, że np. instytucja obarczona zadaniem prywatyzacji przedsiębiorstw zwanych ludowymi jest organem federacji (*Treuhand*), na który nowe kraje federalne mają wpływ ograniczony.

*Bundesrat* jest organem konstytucyjnym, który zapewnia uczestnictwo krajów w opracowywaniu ustaw federalnych i w ich realizacji za pomocą instrukcji i okólników. *Bundesrat* nie jest w istocie zgromadzeniem parlamentarnym wobec faktu, że składa się on wyłącznie z przedstawicieli rządów krajowych. *Bundesrat* powołany jest zwłaszcza do zatwierdzania ustaw głosowanych przez *Bundestag* i dotyczących funkcjonowania administracji krajowej lub finansów krajowych. Może on jedynie wnosić weto zawieszające inne ustawy. Ponadto ma on aprobować regulacje federalne oraz okólniki rządu federalnego, które powinny być wprowadzone w życie przez administrację krajową. *Bundesrat* zezwala w ten sposób na udział ministrów krajowych w egzekucji ustaw, regulacji i okólników federacji, które mogą naruszać kompetencje administracyjne krajów. Ogólnie rzecz biorąc, pełni on tę funkcję w celu zabezpieczenia autonomii krajów bez uwzględniania różnic politycznych, lecz ze względu na fakt, że partia, która jest w mniejszości w *Bundestagu*, a dysponuje większością w *Bundesracie* (tak było np. w latach 1972 - 1982, a także od 1991) próbuje wykorzystać kompetencje *Bundesratu*, aby blokować lub choćby hamować realizację polityki rządowej. Rząd federalny jest wtedy zmuszony do zawierania licznych kompromisów z opozycją odnośnie do treści ustaw, które proponuje on parlamentowi. Wyjaśnia to fakt, że liczne ustawy przyjmowane są tylko z poparciem dwóch wielkich partii. Ta możliwość opozycji między dwiema izbami inspirowała rząd federalny do ubiegania się bez obiekcji o poparcie *Bundesratu* przede wszystkim w trosce o to, aby wybory legislacyjne krajów były korzystne dla partii koalicji bońskiej, a także o to, aby prowadziły one do ukształtowania się koalicji rządowej na wzór owej koalicji. Występuje także silna współzależność między życiem politycznym federacji i działaniami politycznymi krajów. Niemniej, najważniejszym skutkiem federalizmu w Niemczech jest realizacja określonego podziału władzy wtedy, gdy partie rządzące w krajach federalnych są odmienne niż te, które tworzą rząd w Bonn. Dlatego też polityka RFN może być modyfikowana bardzo powolnie.

## V. STABILNOŚĆ A PRZEKSZTAŁCENIA SYSTEMU POLITYCZNEGO RFN

Pozostaje do przeanalizowania kwestia: czy i w jakim stopniu zmienił się system polityczny RFN od 1949 r.

Jeśli chodzi o partie polityczne, to liczba ich od 1949 r. zmieniła się niewiele. Dwie partie główne i liczne partie pomniejsze działały w latach 1949 - 1961, trzy partie, w tym dwie wielkie były aktywne w latach 1961 - 1983. Cztery partie funkcjonowały od 1983 r. na skutek pojawienia się Zielonych. Jeśli chodzi o przyszłość, powstaje pytanie: czy partia Zielonych ma przed sobą trwałą perspektywę? W istocie, jeśli partia ta zaniknie, to system polityczny Niemiec powróci do układu, jaki trwał od 1961 r. i na odwrót, jeśli utrzymają się oni na arenie politycznej, „zabawa w huśtawkę” partii liberalnej raz związanej z chadecją, raz z socjaldemokratami nie może być dalej kontynuowana.

Jeśli chodzi o szefa rządu federalnego, to stwierdzić należy, iż bez wątpienia najbardziej znaczącym kanclerzem był Adenauer, był on jednocześnie ministrem spraw zagranicznych w okresie, kiedy Republika Federalna dążyła do odzyskania swej międzynarodowej suwerenności, kiedy partia chrześcijańsko-demokratyczna była jeszcze solidnie zakorzeniona i poza partią kanclerską nie było wielu innych. Była to epoka „demokracji kanclerskiej” (*Kanzlerdemokratie*): kanclerz był wielkim autorytetem w swej partii, dla swych ministrów, a nawet dla *Bundestagu*. Natomiast kanclerze Erhard i Kiesinger, którzy byli zresztą u władzy dość krótko, dysponowali o wiele mniejszą władzą. Willy Brandt od stworzył silną pozycję kanclerza, zanim jeszcze napotkał trudności w polityce wewnętrznej. Jedynym kanclerzem, który dorównywał Konradowi Adenauerowi był Helmut Schmidt; bardzo inteligentny, o wyjątkowej sile charakteru, potrafił prowadzić swą politykę socjalną, mimo bardzo trudnej sytuacji związanej ze wzrostem terroryzmu i światowym kryzysem ekonomicznym. Aktualny kanclerz Helmut Kohl jest postacią jeszcze silniejszą, co było do przewidzenia, potrafił on zwłaszcza zachować swą przewagę wobec swego sojusznika z prawicy Franza-Josepha Straussa. Mimo to nie potrafił aż do dziś narzucić swego autorytetu partnerom parlamentarnym. Czy należy stąd wnioskować, że era silnych kanclerzy minęła? Nie ulega wątpiwości, że system polityczny w Niemczech stał się skomplikowany i że posiada on tyle sprzeczności, iż trudno jest nawet utalentowanemu politykowi kierować nim w sposób wybitny.

Jedną z najważniejszych sprzeczności federalizmu staje się fakt, że kraje federacji są przeciwwagą władzy centralnej, rządy krajowe mogą przeszkadzać władzy centralnej w egzekwowaniu jej woli, a także zmuszać ją do zawierania z nimi kompromisów, czynią to one nawet wtedy, kiedy stanowią kompozycję polityczną identyczną z rządem

w Bonn. Z tego względu federalizm stał się bezsprzecznym elementem podziału władzy i w konsekwencji ograniczenia władzy centralnej. Zjawisko to jest tym bardziej zauważalne, że federalizm nie zapobiegł określonej uniformizacji ustawodawstwa i jego stosowania na obszarze terytorium federalnego. Ujednoczenie to przyniosło wyłącznie zobligowanie federacji i krajów federalnych do zgodnego funkcjonowania i narzuciło im więcej wzajemnych zależności, niż było to przewidziane w konstytucji z 1949 r.

Reasumując, system polityczny RFN wydaje się być bardzo stabilny. Nie tylko nie zmienił się wiele w ciągu upływu lat, nawet wtedy kiedy dyscyplina partyjna spowodowała przemiany formuły wyborów do *Bundestagu* oraz w wyznaczaniu kanclerza przez naród, ale także nie wydaje się, aby doznawał on istotnych zmian orientacji ogólnej. Tyle sił politycznych zмага się tu i równoważy ze sobą, że pociąga to za sobą swoisty bezruch.

Tłumaczenie: Tadeusz S. Wróblewski