

MICHAŁ BOŹEK (Katowice)

Debata konstytucyjna w Strefowej Radzie Doradczej w 1947 roku

I. Uwagi wstępne. Proces odbudowy niemieckiej państwowości po II wojnie światowej podążał zrazu w każdej ze stref okupacyjnych oddzielnym torem. Obejmował stopniowe przywracanie struktur administracyjnych szczebla lokalnego i tworzenie zrębów życia politycznego. Zjawisku temu towarzyszyły próby konsolidacji powstających instytucji w ramach każdej ze stref oraz koordynacji ich działalności¹. W strefie brytyjskiej próby takie przyniosły efekt w lutym 1946 roku w postaci utworzenia przez tamtejsze władze okupacyjne Strefowej Rady Doradczej (*Zonenbeirat*) z siedzibą w Hamburgu². W jej skład wchodzić mieli przedstawiciele czołowych niemieckich partii politycznych działających w strefie brytyjskiej, wysocy urzędnicy administracji niemieckiej z poszczególnych krajów i prowincji, a także eksperci z najważniejszych dziedzin życia publicznego. Już nazwa tego organu wskazywała, że miał on w pierwszym rzędzie pełnić funkcję doradczą wobec władz okupacyjnych we wszystkich sprawach dotyczących odbudowy życia publicznego na terenie strefy brytyjskiej. Poza tym do zadań Rady należeć miała koordynacja działań niemieckich organów administracyjnych i instytucji politycznych w obrębie całej strefy³. Rozwój wydarzeń politycznych i zacieśniająca się integracja zachodnich stref okupacyjnych ograniczały stopniowo pole działalności Strefowej Rady Doradczej, by ostatecznie na przełomie czerwca i lipca 1948 roku położyć kres jej działalności. Mimo symbolicznych zgoła kompetencji, Strefowej Radzie Doradczej udało się odegrać istotną rolę w odbudowie życia politycznego w okupowanych Niemczech. Nierzadko oceniana bywa jako

¹ J. Sułek, *Geneza Republiki Federalnej Niemiec. Studium politologiczne*, Poznań 1977, s. 21-33; J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław 2002, s. 489-509; E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945-2005*, Warszawa 2006, s. 41-45; Ch. Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945-1955*, Bonn 1991, s. 43.

² Podstawą do tego była instrukcja nr 12 z 15 lutego 1946 r. Centralnej Komisji do spraw Niemiec (*Central Commission for Germany*).

³ *Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit*, bearbeitet von A. Dorendorf, Göttingen 1953, s. 24.

pierwsza po wojnie niemiecka instytucja o cechach parlamentu, stanowiąca nader cenny poligon doświadczalny dla głównych partii politycznych i wielu polityków, którym przyszło później decydować o obliczu politycznym Republiki Federalnej Niemiec⁴.

Śród wszystkich spraw, którymi zajmowała się Strefowa Rada Doradcza, problem kształtu i charakteru przyszłej niemieckiej państwowości od samego początku jej działalności wybijał się na plan pierwszy. Świadczy o tym nie tylko dorobek komisji ustrojowo-prawnej (*Rechts- und Verfassungsausschuss*), przy którym prace pozostałych komisji Strefowej Rady Doradczej nie wypadają nazbyt okazale⁵. Dowodzi tego przede wszystkim fakt, że za najbardziej doniosłe wydarzenie związane z ponaddwuletnim istnieniem interesującej nas instytucji powszechnie uznaje się zorganizowanie pod jej auspicjami debaty konstytucyjnej jesienią 1947 roku. Jej inspiratorem był ówczesny brytyjski wicegubernator wojskowy, sir Brian Robertson. Bezpośrednim powodem jego decyzji była zapowiadana na listopad 1947 roku londyńska konferencja ministrów spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych. Z deklaracji przywódców mocarstw okupacyjnych wynikało bowiem, że w trakcie konferencji w Londynie podjęte miały zostać wspólne rozstrzygnięcia dotyczące warunków odbudowy niemieckiej państwowości i jej ostatecznego kształtu⁶. W obliczu spodziewanych wydarzeń zaapelował on 12 czerwca 1947 roku do przedstawicieli głównych partii politycznych reprezentowanych w Strefowej Radzie Doradczej, by przygotowały własne projekty urządzenia ładu ustrojowego powojennych Niemiec⁷. Na apel ów partie zareagowały błyskawicznie, jako że większość z nich jeszcze przed końcem sierpnia 1947 roku przedłożyła w sekretariacie Strefowej Rady Doradczej odnośne propozycje. Trafily one następnie do wspomianej już komisji ustrojowo-prawnej, która wyznaczyła termin debaty nad nimi na 24 listopada 1947 roku. W debacie tej uczestniczyli reprezentanci 6 stronnictw, a mianowicie Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (*Christlich-Demokratische Union*) – CDU, Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) – SPD, Partii Wolno-Demokratycznej (*Freie Demokratische Partei*) – FDP, Komunistycznej Partii Niemiec (*Kommunistische Partei Deutschlands*) – KPD, Partii Centrum (*Zentrumspartei*) i Partii Niemieckiej (*Deutsche Partei*).

⁴ Dość wspomnieć Konrada Adenauera, Kurta Schumachera, Roberta Lehra czy Franza Blüchera, by wymienić tylko tych najbardziej prominentnych.

⁵ *Der Zonenbeirat...*, s. 57.

⁶ Por. szerzej H.P. Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft*, Stuttgart 1980, s. 115; J. Krasuski, *Polityka czterech mocarstw wobec Niemiec 1945-1949*, Poznań 1967, s. 199.

⁷ Szerzej na ten temat por. Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok, 1998, s. 317-327; E.H.M. Lange, *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Berörterungen im Parlamentarischen Rat*, „Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte” 1978, nr 26, s. 614-617.

II. CDU. W odpowiedzi na inicjatywę brytyjskich władz okupacyjnych zarząd tamtejszej chadecji podjął uchwałę o wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej w imieniu stronnictwa za opracowanie odpowiednich propozycji. Wybór padł na jednego z jej przywódców i zarazem przewodniczącego komisji ustrojowo-prawnej Strefowej Rady Doradczej – Roberta Lehra⁸. Efektem jego wysiłków był projekt konstytucji, który – po uzyskaniu aprobaty kierownictwa partii – trafił do sekretariatu Strefowej Rady Doradczej 28 sierpnia 1947 roku⁹.

Dokument, zatytułowany *Wytyczne w sprawie przyszłej konstytucji (Richtlinien für die künftige Verfassung)*¹⁰, otwierała część wstępna, będąca swego rodzaju preambułą i istotną wskazówką interpretacyjną przy jego dalszej lekturze. Autor projektu wyjaśnia tam, że przygotowany przezeń dokument należy traktować w kategoriach zbioru założeń konstytucji o charakterze czyisto przejściowym i tymczasowym. Z uwagi bowiem na obrany przez mocarstwa okupacyjne kurs w polityce międzynarodowej i rysującą się w Europie sytuację geopolityczną, podział kontynentu na dwa obozy, a co za tym idzie, Niemiec na dwa państwa, wydaje się nieunikniony. Należy wobec tego liczyć się z faktem, że historyczna rola w procesie powtórnego zjednoczenia ziem niemieckich i zagwarantowania ich jedności przypaść musi w udziale mocarstwom zachodnim. Dlatego też przez wzgląd na spodziewane w przyszłości polityczne, gospodarcze i kulturalne zjednoczenie Niemiec, konstytucja opracowywana z myślą o państwie utworzonym jedynie na bazie zachodnich stref okupacyjnych zjednoczenia tego żadną miarą nie może utrudniać. Konstytucja taka, w ocenie twórcy interesującego nas dokumentu, miała więc stać się jednym ze środków służących realizacji celu nadrzędnego, tj. przywróceniu jedności narodu niemieckiego w ramach jednego państwa¹¹.

Zasadnicza część projektu – opatrzona tytułem *Założenia tymczasowej konstytucji Rzeszy (Grundgedanken der vorläufigen Reichsverfassung)* – podzielona była na dwa fragmenty. Pierwszy wymieniał główne zasady ustrojowe przyszłej konstytucji, na fundamencie których miała być zbudowana niemiecka państwowość, jak również określał podstawy organizacji systemu organów państwowych na szczeblu federalnym. Fundamentem tym miała być zasada demokratycznego i socjalnego państwa federalnego. Składać się ono miało z państw członkowskich, które także musiałyby respektować wymo-

⁸ Szerzej na jego temat por. S. Marx, *Robert Lehr (1883-1956)*, [w:] *In Verantwortung vor Gott und Menschen. Christliche Demokraten im Parlamentarischen Rat 1948/1949*, hrsg. von G. Buchstab, H. Kleinmann, Freiburg–Basel–Wien 2008, s. 245-261. Por. także M. Bożek, *Koncepcje ustrojowe niemieckiej chadecji w latach 1945-1948*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, tom LXII, z. 1, s. 177-182.

⁹ M. Feldkamp, *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation*, Stuttgart 1999, s. 203.

¹⁰ Por. treść W. Benz, „*Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*”. *Zur Geschichte des Grundgesetzes: Entwürfe und Diskussion 1941-1949*, München 1979, s. 328-332.

¹¹ S. Marx, *Robert Lehr*..., s. 250.

gi państwa demokratycznego i socjalnego. Warto odnotować, że autor projektu w istocie zamiennie posługiwał się kategorią „państwa członkowskie” (*Gliedstaaten*) i tradycyjną na gruncie niemieckim formułą „kraje” (*Länder*) na oznaczenie elementów składowych przyszłej federacji. Godny podkreślenia jest ponadto jego jednoznaczny sprzeciw wobec daleko posuniętej samodzielności poszczególnych krajów, czyniącej realną groźbę rozpadu federacji i przekształcenia jej w luźny związek państw, czyli konfederację. Obawą taką należy bowiem tłumaczyć zawarty w projekcie zakaz zamieszczania w konstytucji federalnej oraz w konstytucjach poszczególnych krajów jakichkolwiek postanowień, które mogłyby w przyszłości torować drogę do takiego właśnie przekształcenia¹².

Zarówno w skali całej federacji, jak i w każdym z tworzących ją krajów wszelka władza legitymację swą czerpać miała z woli społeczeństwa jako suwerena. Wyraźne zaakcentowanie zasady suwerenności ludu miało z kolei potwierdzać wolę odcięcia się od totalitarnej przeszłości III Rzeszy i wyrażać jednocześnie jasno wyartykułowany zamiar odbudowy powojennych Niemiec jako państwa hołdującego demokratycznym wartościom. Tym samym powstałe pod egidą zachodnich mocarstw okupacyjnych państwo niemieckie miało by na trwałe zakorzenieć się we wspólnej dla nich kulturze politycznej¹³. Zakorzeniu takiemu sprzyjać zresztą miała sama konstytucja. Znaleźć miał się weń bowiem przepis, w którym zadeklarowana byłaby gotowość Niemiec do wstąpienia do europejskiego związku państw.

Federalny system organów państwowych skonstruowany został w projekcie w oparciu o regułę podziału władzy. Organami ustawodawczymi miały być Parlament Rzeszy (*Reichstag*) i Rada Federalna (*Bundesrat*). Pierwszy miał pochodzić z wyborów powszechnych, przeprowadzanych z zastosowaniem większościowego systemu wyborczego. W ocenie projektodawcy miało to przyczynić się do zwiększenia stabilności wewnątrz parlamentu i zaowocować wyłonieniem czytelnego układu rządowego. Drugi zaś pomyślany został jako typowe przedstawicielstwo poszczególnych krajów o nader złożonym kształcie personalnym. Część delegatów stanowiliby członkowie rządów krajowych, część reprezentanci wybrani przez parlamenty krajowe, natomiast resztę powoływałby Prezydent Rzeszy (*Reichspräsident*) spośród wybitnych osobistości życia publicznego i świata kultury. Dwuizbowość ta w dziedzinie ustawodawstwa miała mieć charakter równorzędny, jako że do uchwalenia ustawy wymagana byłaby zgodna uchwała obu izb.

Na czele władzy wykonawczej stać miał wspomniany powyżej Prezydent Rzeszy. Sposób ukształtowania jego pozycji ustrojowej nie był jednak klarow-

¹² Wskazuje na to M. Feldkamp, *Die Entstehung...*, s. 205; por. także Z.A. Maciag, *Kształtowanie...*, s. 321.

¹³ S. Marx, *Robert Lehr...*, s. 255; R. Morsey, *Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 1970, nr 18, s. 68.

ny. Obok bowiem przyznania mu kompetencji o charakterze wykonawczym (mianowanie ministrów i urzędników federalnych) czy klasycznych kompetencji głowy państwa w systemie parlamentarnym (podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłoszenia, stosowanie prawa łaski, reprezentowanie państwa na zewnątrz), projekt nawiązywał wyraźnie do koncepcji głowy państwa jako władzy neutralnej – arbitra wnoszącego się ponad pozostałe władze¹⁴. Wydaje się, że tak należy właśnie odczytywać sens nałożenia nań obowiązku urzeczywistniania powagi i interesu państwowego, a także uosabianie jednolitej woli narodu¹⁵. Pod wpływem powszechnej wówczas krytyki rozwiązań instytucjonalnych doby Republiki Weimarskiej, w tym zwłaszcza sposobu ukształtowania stanowiska głowy państwa¹⁶, autor projektu zalecał powściągliwość i rozwagę, jeśli chodzi o wyposażenie Prezydenta w nadzwyczajne środki działania, związane z zagrożeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z tych samych pobudek sprzeciwił się głosowaniu powszechnemu jako metodzie obsady urzędu głowy państwa, a jej wybór przekazał – na pięcioletnią kadencję – w gestię obu izb parlamentarnych¹⁷. Drugim organem władzy wykonawczej miał być Rząd Rzeszy (*Reichsregierung*). Składać się on miał z kanclerza i ministrów, przy czym liczba tych ostatnich uzależniona byłaby od liczby dziedzin z zakresu administracji publicznej przekazanej do właściwości ustawodawcy federalnego.

Jedynym elementem władzy sądowniczej odnotowanym w omawianym dokumencie był Sąd Rzeszy (*Reichsgericht*) działający jako Trybunał Państwowy (*Staatsgerichtshof*). Z tej racji do jego kompetencji miało należeć rozstrzyganie sporów konstytucyjnych między federacją a krajami oraz między tymi ostatnimi, a także badanie zgodności z konstytucją ustaw federalnych. Ponadto miałyby on pełnić funkcję instancji rewizyjnej dla orzecznictwa sądów administracyjnych.

Oprócz organów klasyfikowanych do trzech tradycyjnych sfer działania państwa, projekt przewidywał utworzenie Rady Gospodarczej Rzeszy (*Reichswirtschaftsrat*). Jej kształt miał być konstruowany wedle wzorca analogicznej instytucji występującej w czasach Republiki Weimarskiej. Poza dysponowaniem prawem inicjatywy ustawodawczej, miała ona mieć uprawnienie do

¹⁴ Szerzej na temat tej koncepcji por. M. Bożek, *Koncepcja władzy neutralnej Benjamina Constanta*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, red. L. Dubel, Lublin 2003, s. 405-423.

¹⁵ Por. H. Landgraf, *Reichspräsident – Bundespräsident. Aus den Debatten 1919 und 1948/49 über den Wahlmodus*, „Geschichte in Wissenschaft und Unterricht” 1959, H. 10, s. 425; E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 616.

¹⁶ W. Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln–Opladen 1970, s. 131; F.K. Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungsrechtlichen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*, Berlin 1999 (Tübingen 1960), s. 50; R. Morsey, *Die Debatte um das Staatsoberhaupt 1945-1949*, w: *Von Heuss bis Herzog. Die Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik*, hrsg. von E. Jäckel, H. Möller, H. Rudolph, Stuttgart 1999, s. 53.

¹⁷ E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 616.

opiniowania projektów ustaw przygotowywanych przez izby parlamentarne. Otwartą pozostawała natomiast kwestia przyznania Radzie możliwości wnoszenia sprzeciwów wobec takich projektów. Jakkolwiek dokument nie ograniczał powyższych uprawnień w dziedzinie ustawodawczej jedynie do spraw objętych zakresem działalności Rady, to taka właśnie intencja przyświecała jego autorowi¹⁸. Trudno zresztą o inną konkluzję, skoro uwzględni się fakt, że pod rządami konstytucji weimarskiej Rada Gospodarcza Rzeszy mogła opiniować oraz inicjować wyłącznie projekty ustaw społeczno-gospodarczych i to tylko takich, które miały zasadnicze znaczenie dla państwa.

Drugi fragment głównej części rozpatrywanego projektu dotyczył podziału zadań w relacjach Rzeszy z krajami. Precyzyjne ich rozgraniczenie stanowiło bowiem w ocenie projektodawcy niezbędną przesłankę do sprawnego kierownictwa polityką państwa. Jako punkt odniesienia w tej kwestii powinien posłużyć przykład konstytucji weimarskiej. Chodziło rzecz jasna o przeprowadzenie rozgraniczenia między sprawami należącymi do kompetencji ustawodawczej federacji a sprawami zaliczonymi do właściwości ustawodawczej krajów. Rozgraniczenia takiego dokonano w ten sposób, że wyodrębniono trzy sfery ustawodawstwa. Pierwsza to ustawodawstwo wyłączne. Była to płaszczyzna przekazana całkowicie w gestię federalnych ciał ustawodawczych. W pierwszym rządzie projekt wymieniał tu politykę zagraniczną. Jego autor poczynił jednocześnie w tym kontekście istotne zastrzeżenie, że należy za wszelką cenę unikać sytuacji, w której konstytucja przyznałaby krajom prawo do samodzielnej reprezentacji swych interesów na zewnątrz. Mogłoby to bowiem doprowadzić do rozdrobnienia polityki zagranicznej państwa między Rzeszę i jej części składowe¹⁹. Poza tym wyłączną kompetencją ustawodawczą federacji miała być objęta polityka monetarna i celna, jak również cały kompleks zagadnień związanych z komunikacją i transportem. Kolejną sferą ustawodawstwa miało być ustawodawstwo konkurencyjne. Polegałoby ono na tym, że pierwszeństwo kompetencji przysługiwać na tym polu miało ustawodawcy federalnemu. Gdyby zatem skorzystał on ze swych uprawnień, uprawnienia ustawodawcze krajów byłyby wyłączone. Do tej kategorii spraw projekt zaliczał obszar praw i wolności jednostki, w tym całą dziedzinę prawa karnego i postępowania sądowego. Ostatnią sferę stanowiło ustawodawstwo ramowe. W tej grupie znalazły się sprawy z zakresu finansów i podatków. Ustawodawcy federalnemu przysługiwać w tej mierze miało prawo do ustanawiania w formie ustawy ogólnych wytycznych dotyczących kierunku i treści ustawy krajowej. Krajowe organy ustawodawcze byłyby nimi związane, stąd treść uchwalanych przez nie ustaw musiałaby mieścić się w ramach zakresłych przez ich federalnego odpowiednika.

¹⁸ S. Marx, *Robert Lehr*..., s. 256.

¹⁹ *Ibidem*.

Klamrą spinającą cały projekt²⁰ było przypomnienie o tymczasowym charakterze konstytucji. Towarzyszyło temu podkreślenie, że wszystkie jej postanowienia muszą sprzyjać osiągnięciu przyszłej jedności narodu niemieckiego i w związku z tym w każdej chwili mogą one zostać tak zmodyfikowane, aby cel ten był możliwy do osiągnięcia. Modyfikacja taka wymagałaby zgody ponad połowy ustawowej liczby członków Sejmu Rzeszy i co najmniej dwóch trzecich członków Rady Federalnej. Sama konstytucja natomiast miałaby być uchwalona głosami dwóch trzecich ustawowej liczby członków obu izb.

III. SPD. Reakcją polityków SPD ze strefy brytyjskiej na pomysł przeprowadzenia debaty konstytucyjnej na forum Strefowej Rady Doradczej była deklaracja, że ich wizja ustrojowa pod żadnym pozorem nie może odbiegać od oficjalnego stanowiska całej partii. Dlatego też w sierpniu 1947 roku w niezmienionej postaci przedłożyli oni w Strefowej Radzie Doradczej *Wytyczne dotyczące budowy Republiki Niemieckiej (Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik)*²¹, uchwalone na posiedzeniu zarządu stronnictwa w marcu 1947 roku i zatwierdzone następnie jednogłośnie przez obradujący w Norymberdze w lipcu 1947 roku zjazd zachodniemieckiej SPD²². Ich autorem był prominentny członek zarządu partii i ówczesny minister spraw wewnętrznych Północnej Nadrenii-Westfalii, Walter Menzel²³. Dokument ten nie stanowił typowego projektu konstytucji, lecz zawierał ogólne założenia przyszłej konstytucji odbudowanych Niemiec.

Na czoło dokumentu wybijało się wezwanie partii, aby przyszła konstytucja stwarzała możliwość przynależności Republiki Niemieckiej do europejskiego związku państw. Związek taki miałby powstać w drodze pokojowego rozwoju, co wymagało odrzucenia przez przyszłe państwo niemieckie narodowego egoizmu w relacjach z innymi państwami. Konsekwencją jednoznacznie deklarowanej przez socjaldemokratów woli włączenia powojennych Niemiec do wspólnoty międzynarodowej było stwierdzenie, że powszechnie uznane reguły prawa narodów powinny stanowić część prawa niemieckiego i wiązać zarówno państwo, jak i obywateli. Korespondowało z tym uznanie godności ludzkiej, wolności, sprawiedliwości, wolności sumienia i wyznania oraz przekonań politycznych za istotny element życia państwowego, jak również podstawę całego ustroju.

²⁰ U. Meyer, G. Stuby, *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*, Köln 1976, s. 78.

²¹ Zob. W. Benz, „Bewegt...”, s. 359-363.

²² M. Bożek, *Koncepcje ustrojowe Socjaldemokratycznej Partii Niemiec w latach 1945-1948*, [w:] *Z dziejów prawa*, tom 3 (11), red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, W. Organiściak, Katowice 2010, s. 102-103; R. Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*, Oldenbourg 2007, s. 105; E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 608.

²³ Por. G. Hirscher, *Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Bonner Grundgesetzes. Eine biographietheoretische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels*, Bochum 1989, s. 100-121.

W dalszej części dokumentu partia opowiadała się za przywróceniem jedności podzielonych na strefy okupacyjne Niemiec. Sprzeciwiała się w związku z tym wszelkim tendencjom separatystycznym w odbudowie państwowości niemieckiej. Akceptując fakt restytucji krajów w zachodnich strefach okupacyjnych i towarzyszący temu proces tworzenia na ich terenie struktur administracyjnych, dokument akcentował, że uchwalane w poszczególnych krajach konstytucje nie mogą zawierać żadnych postanowień zagrażających jedności państwa niemieckiego. Każda z takich konstytucji powinna ponadto zawierać klauzulę o prymacie prawa stanowionego na szczeblu centralnym nad krajowym porządkiem prawnym. Miało to zapobiec przekształceniu się przyszłej państwowości w związek luźnych państw, jako że przekreślałoby to szanse na odbudowę ekonomiczną i społeczną narodu niemieckiego. Związek taki stanowiłby poza tym poważną przeszkodę na drodze do integracji Niemiec z innymi państwami europejskimi.

Jeżeli chodzi zresztą o strukturę terytorialną przyszłego państwa, to partia zdawała się balansować między koncepcją silnie scentralizowanego państwa federalnego a silnie zdecentralizowanego państwa unitarnego²⁴. Z jednej bowiem strony w dokumencie znalazła się jednoznacznie brzmiąca formuła, że Republika Niemiecka musi być państwem federalnym. Z drugiej zaś nie mniej wyraźne stwierdzenie, że państwo takie musi urzeczywistniać jednolitość władzy centralnej oraz samodzielność krajów, a wszystko „w duchu zdrowej decentralizacji” (*im Sinne einer gesunden Dezentralisation*). Uważna lektura pozostałych postanowień dokumentu też niewiele tu wyjaśnia. Obok bowiem ustawicznego uwypuklenia konieczności zachowania jednolitego pod względem podziału terytorialnego charakteru państwa (jednolitość porządku prawnego, jednolitość organów władzy) jest w nim mowa o potrzebie liczenia się z odrębnością kulturową i gospodarczą poszczególnych krajów przy wytyczaniu ich granic, a także o zachowaniu równowagi terytorialnej między nimi i wykluczeniu hegemonii któregoś z nich. W dokumencie wymieniono również parlament i rząd krajowy jako organy władzy krajowej, a wykluczono ewentualność powołania głowy państwa i drugiej izby parlamentu. Nawiązano w ten sposób wprost do dotychczasowej tradycji niemieckiej państwowości, której – od chwili zjednoczenia w 1871 roku – federalizm był stałym elementem²⁵.

Mimo tych kilku koncesji na rzecz zasady federalizmu, wydaje się jednak, że z całości proponowanych w dokumencie rozwiązań wyłania się wizja państwa jednolitego. Za taką interpretacją przemawia również stanowisko

²⁴ H. Altendorf, *SPD und Parlamentarischer Rat – exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1979, H. 3, s. 406-407; Z.A. Maciag, *Kształtowanie...*, s. 318.

²⁵ J. Wąsicki, *Rzesza a kraje niemieckie 1914-1949. Między unitaryzmem a federalizmem*, Poznań 1977, s. 6-8, 414.

głównego autora omawianego projektu. W opublikowanych bowiem w kwietniu 1947 roku – a więc niespełna miesiąc po uchwaleniu dokumentu na posiedzeniu zarządu partii – *Uwagach o niemieckiej konstytucji (Zur deutschen Verfassung)*²⁶ Walter Menzel jasno opowiedział się za jednolitą strukturą terytorialną przyszłych Niemiec, jakkolwiek z uwzględnieniem daleko idącej decentralizacji. Jako główną rację przemawiającą za takim rozwiązaniem przywołał argument o potrzebie szybkiej odbudowy państwa niemieckiego ze zniszczeń wojennych, a także konieczności integracji samego społeczeństwa dotkniętego koszmarem wojny. W ramach państwa złożonego realizacja tych celów byłaby jego zdaniem mocno wątpliwa, jeśli wręcz w ogóle wykonalna. Podkreślał, że należy rzecz jasna szanować odrębności kulturowe poszczególnych krajów, ale jedynie w obrębie jednolitego organizmu państwowego. Trzeba wszak przywrócić społeczeństwu niemieckiemu poczucie jedności narodowej. Jak patetycznie stwierdzał, „jesteśmy narodem, a nie gminą czy prowincją”²⁷. Warto jeszcze tytułem uzupełnienia powyższych uwag dodać, że za unitarnym charakterem powojennej państwowości niemieckiej optowali konsekwentnie inni czołowi działacze socjaldemokracji, czego najlepszą ilustracją są nie tylko ich stosowne deklaracje, lecz także treść przyjmowanych na różnych zjazdach partyjnych założeń programowych stronnictwa²⁸. Swoją wymowę ma w tym kontekście ponadto okoliczność, że ze sporą dawką sceptycyzmu do głównych tez interesującego nas dokumentu podeszli bawarscy działacze SPD, zarzucając wyrażonej weń koncepcji ustroju właśnie nazbyt centralistyczny charakter²⁹.

W kwestii natomiast kształtu systemu organów państwowych omawiany dokument nawiązywał wyraźnie do wzorców konstytucji weimarskiej. Nie tylko bowiem przyjmował zasadę suwerenności ludu jako fundament systemu sprawowania władzy w państwie i regułę podziału władzy jako podstawę budowy aparatu państwowego. Recypował również system parlamentarny jako model rządów. Na podkreślenie zasługuje także przejęcie z pierwszej w dziejach niemieckiego konstytucjonalizmu republikańskiej ustawy zasadniczej nazewnictwa naczelnych organów państwowych. Obok pochodzącego z wyborów powszechnych Parlamentu Rzeszy (*Reichstag*), drugą izbą ustawodawczą miała być Rada Rzeszy (*Reichsrat*) składająca się z członków wybieranych przez parlamenty krajowe. Na czele Republiki stać miał Prezydent, którego

²⁶ W. Benz, *„Bewegt...“*, s. 363-367.

²⁷ Ibidem, s. 366. Por. także G. Hirscher, *Sozialdemokratische...*, s. 100-121.

²⁸ E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 610; H. Altendorf, *SPD...*, s. 408; W. Sörgel, *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969, s. 77.

²⁹ V. Otto, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1971, s. 102; G. Hirscher, *Sozialdemokratische...*, s. 123; M. Feldkamp, *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation*, Stuttgart 1999, s. 87.

kadencja miała wynosić nie mniej niż kadencja Sejmu Rzeszy i nie więcej niż jej dwukrotność. Dokument słowem nie wspominał o trybie wyboru ani kompetencjach głowy państwa. Pewną wskazówką sugerującą sposób ukształtowania jej stanowiska może być jedynie wzmianka zakazująca wprowadzania do tekstu przyszłej konstytucji jakichkolwiek regulacji dotyczących nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych zwalniających parlament z odpowiedzialności za tę dziedzinę. Nie sposób nie doszukać się w tym postanowieniu, powszechnej wówczas w gronie niemieckich elit politycznych z terenów zachodnich stref okupacyjnych³⁰, obawy przed powtórzeniem się sytuacji znanej z praktyki konstytucyjnej czasów Republiki Weimarskiej. Jej rysem charakterystycznym – zwłaszcza w schyłkowym okresie istnienia Republiki Weimarskiej – było faktyczne przejęcie uprawnień ustawodawczych parlamentu przez Prezydenta za pomocą przysługujących mu na mocy art. 48 ust. 2 konstytucji nadzwyczajnych pełnomocnictw przewidzianych na wypadek zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego³¹. Mając powyższe na uwadze, można więc założyć, że intencją przyświecającą twórcom dokumentu było ograniczenie roli głowy państwa w ramach mechanizmu ustrojowego przyszłych Niemiec.

Potwierdza to ponadto sposób redakcji odnośnych postanowień dokumentu. Władzę wykonawczą powierzał on bowiem na zasadzie wyłączności rządowi. Jego pozycja względem parlamentu ulec miała jednak poważnemu wzmocnieniu w stosunku do sytuacji występującej w tej mierze na gruncie konstytucji weimarskiej. Także w tym wypadku punktem wyjścia stały się negatywne doświadczenia z czasów weimarskich³². Dlatego w celu większego uniezależnienia rządu od zmiennych układów partyjno-politycznych występujących w łonie parlamentu wprowadzono konstruktywne wotum nieufności jako jedyną formę odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Skuteczność uchwały Parlamentu Rzeszy o wyrażeniu rządowi wotum nieufności uzależniono tedy od zdolności deputowanych do wyłonienia w określonym czasie nowego gabinetu.

Z kolei władza sądownicza miała być niezależna i niezawisła od pozostałych władz. Miała mieć charakter jednolity, w czym upatrywano gwarancję zachowania jedności porządku prawnego w państwie. Sprawować ją miały w związku z tym wyłącznie Sądy Rzeszy (*Reichsgerichte*). W ich strukturze usytuowany miał być także Trybunał Państwowy (*Staatsgerichtshof*), którego zadaniem byłoby rozstrzyganie sporów konstytucyjnych i egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu.

³⁰ M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 6-7; F.K. Fromme, *Von der Weimarer...*, s. 50; W. Kaltefleiter, *Die Funktionen...*, s. 131; H. Landgraf, *Reichspräsident...*, s. 425.

³¹ Por. szerzej M. Bożek, *Wybory prezydenta w Republice Weimarskiej – teoria i praktyka*, [w:] *Z dziejów prawa*, część 6, red. A. Lityński, Katowice 2005, s. 121-122; F.K. Fromme, *Von der Weimarer...*, s. 55.

³² G. Hirscher, *Sozialdemokratische...*, s. 49.

IV. FDP. W przypadku działaczy ruchu liberalnego ze strefy brytyjskiej zapowiedź debaty konstytucyjnej w Strefowej Radzie Doradczej stała się okazją do krystalizacji ich dotychczasowych ogólnych poglądów ustrojowych. Perspektywa debaty wpłynęła mobilizująco na kierownictwo FDP. Zarząd strefowy partii zwrócił się bowiem z prośbą do hanowerskiego adwokata, Johanna Siemanna, o przygotowanie na potrzeby powyższej debaty założeń projektu konstytucji odbudowanego państwa niemieckiego. Członkowie zarządu zastrzegli jedynie, że w projekcie tym odzwierciedlenie powinny znaleźć najważniejsze elementy wcześniejszych deklaracji stronnictwa w dziedzinie ustroju. Biorąc pod uwagę ich wyjątkowo lakoniczny charakter³³, przed autorem otwierało się pole do sporej swobody w kształtowaniu poszczególnych instytucji i rozwiązań projektowanego porządku konstytucyjnego. Owoc tych prac światło dzienne ujrzał pod koniec sierpnia 1947 roku i nosił tytuł *Wytyczne polityczno-ustrojowe (Verfassungspolitische Richtlinien)*³⁴. Użytkowski aprobatę władz stronnictwa, trafił on następnie do sekretariatu Strefowej Rady Doradczej.

Uważna lektura projektu nie pozostawia wątpliwości, że jego autor pozostawał pod przemożnym wpływem konstrukcji ustrojowej Republiki Weimarskiej³⁵. Dowiódł tego w kolejnych postanowieniach swego aktu, które nierzadko wprost czerpią z dziedzictwa konstytucji weimarskiej. Wśród podstawowych założeń projektu na pierwszy plan wysunięta została idea republikańskiej formy rządu przyszłej Rzeszy, która miała stanowić uosobienie narodu niemieckiego. Z ideą republikanizmu korespondowała zasada demokracji. Została ona wyrażona przy użyciu formuły, że władza państwowa legitymację do działania wywodzi z woli narodu. Warto podkreślić, że dla twórcy omawianego dokumentu demokracja przedstawiała znacznie większą wartość aniżeli sposób sprawowania i legitymowania władzy. Nie można jej w jego ocenie sprowadzać do ujęcia jedynie formalnego, ale trzeba ją traktować jako kierowany do społeczeństwa z myślą o jego postawach i wartościach porządek aksjologiczny. Świadczy o tym kolejne z założeń projektu, w którym jako granice poczynań władz państwowych wskazuje jego autor konieczność respektowania praw i wolności obywatelskich. Zaliczył do nich fundamentalne prawa

³³ Por. przykładowo *Programm der Demokratischen Partei in Süd- und Mittelbaden vom 20. Januar 1946; Programm der Freien Demokratischen Partei in Bayern vom 20. März 1946; Programm der Demokratischen Volkspartei in Württemberg-Baden vom 14. Juni 1946; Programm der Freien Demokratischen Partei in Hamburg vom August 1946*. Szerzej zob. *Politischer Liberalismus in der britischen Besatzungszone 1946-1948. Führungsorgane und Politik der FDP*, bearbeitet von H.F.W. Gringmuth, Dusseldorf 1995, s. 26-105; Z.A. Maciag, *Kształtowanie...*, s. 232-233; H. Kaack, *Zur Geschichte und Programmatik der FDP – Grundriss und Materielle*, Meisenheim 1976, s. 31-79; E.H.M. Lange, *Politischer Liberalismus und verfassungspolitische Grundentscheidungen nach dem Kriege*, [w:] *Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik*, hrsg. von L. Albertin, Göttingen 1980, s. 51-52.

³⁴ Treść por. W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 418-424.

³⁵ Wskazuje na to także E.H.M. Lange, *Politischer...*, s. 66.

jednostki takie, jak: wolność osoby, równość wobec prawa, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, swobodę poruszania się, ochronę mniejszości, nietykalność własności i miru domowego, tajemnicę korespondencji, wolność słowa i druku, wolność sumienia i wyznania, wolność zgromadzeń, ochrona w postępowaniu sądowym, swoboda badań naukowych i twórczości artystycznej, a także wolność działalności gospodarczej.

Warto zauważyć, że w trakcie debaty w Strefowej Radzie Doradczej wątek demokracji i ochrony praw jednostki twórczo rozwinął ówczesny przewodniczący FDP (od marca 1947 r.), Franz Blücher. Postulował on rozbudowę katalogu praw obywatelskich o pewne prawa o charakterze socjalnym. Przyszła konstytucja nie powinna jego zdaniem ograniczać się do zapewnienia obywatelom ochrony praw podstawowych, ale również zagwarantować minimum bezpieczeństwa socjalnego. Z kolei wobec idei demokracji zalecał odwagę obywatelską i przywiązywanie większej wagi do treści, a nie do formy. Demokracja musi być pojmowana w kategoriach moralnych. Państwo powinno zatem nie tylko urzeczywistniać prawa obywatelskie, lecz także kształtować wynikającą z zasady humanizmu świadomość odpowiedzialności obywateli za losy państwa i narodu³⁶.

Fragment projektu poświęcony założeniom ogólnym uzupełniał passus o włączeniu do systemu prawa obowiązującego w Rzeszy powszechnie uznanych reguł prawa międzynarodowego. Postanowienie to wpisywało się w ogólną tendencję przewijającą się przez większość pierwszych deklaracji programowych ruchu liberalnego wieszczących potrzebę utworzenia europejskiej bądź niekiedy nawet ogólnoswiatowej wspólnoty narodów i uczynienia z Niemiec pierwszoplanowego członka takich wspólnot. Niektórym wcześniejszym partyjnym propozycjom programowym znany był również jeszcze jeden postulat zapisany w projekcie, a odnoszący się do pozycji Rzeszy w stosunkach zewnętrznych – mianowicie pomysł odrzucenia wojny jako narzędzia polityki międzynarodowej. Popularność tego postulatu nie była jednak dziełem przypadku. W jego realizacji powszechnie niemal politycy obozu liberalnego upatrywali nadzieję na szybką likwidację stanu okupacji terenów niemieckich przez obce mocarstwa i osiągnięcie przez zjednoczone państwo niemieckie statusu równouprawnienia w powojennej wspólnocie wolnych i demokratycznych państw świata³⁷.

Autorowi projektu nieobce były niedawne dysputy toczone przez czołowe osobistości formacji liberalnej ze strefy brytyjskiej w kontekście kształtu terytorialnej struktury przyszłego państwa. Potwierdzeniem dobrego wyczucia

³⁶ Por. *Acten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949*, Bd. 3, bearbeitet von G. Plum, München-Wien 1982, s. 887-890; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 322-333; E.H.M. Lange, *Politischer...*, s. 68.

³⁷ Zob. szerzej W. S. Burger, *Problem niemiecki w myśli politycznej zachodniemieckich partii CDU/CSU, SPD i FDP w latach 1945-1990*, Toruń 2002, s. 211, 291; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 322.

nastrojów panujących wśród nich w tej mierze jest druga część projektu. Unikając wszelkich bezpośrednich odniesień do zasady federalizmu i idei decentralizacji, z wykorzystaniem obu, autor dokonał rozdziału zadań i kompetencji władzy państwowej. Władza ta sprawowana miała być przez organy Rzeszy w zakresie określonym postanowieniami konstytucji, natomiast w pozostałych dziedzinach przez organy krajów. Podział materii ustawodawczych między Rzeszą a krajami miał zostać dokonany z uwzględnieniem reguł obowiązujących w tym względzie na gruncie postanowień konstytucji weimarskiej. Jednocześnie wymieniono w projekcie te sfery życia państwowego, które w ocenie jego twórcy muszą zostać przekazane na szczebel federalny do wyłącznej regulacji ustawodawczej. W grę wchodziły tu prawo cywilne, karne, handlowe, procedury sądowe, prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, podstawy ustroju gospodarczego i rolnego, transport, bankowość i polityka pieniężna, a także system miar i wag. Jakie inne obszary powinny podlegać kompetencji ustawodawczej federacji, a jakie pozostawione miały zostać właściwości krajowych organów ustawodawczych – kwestie te omawiany dokument pozostawiał otwarte. Zastosowanie znaleźć miała jedynie reguła przyznająca pierwszeństwo prawu federalnemu nad prawem krajowym, gdyby między nimi wystąpiła kolizja.

Inne nieco reguły obowiązywać miały, jeżeli chodzi o wymiar sprawiedliwości i administrację. Ten pierwszy znajdować się miał w gestii krajów, z zastrzeżeniem nadzoru jurysdykcyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i administracyjnych dla Najwyższego Sądu Rewizyjnego Rzeszy (*Oberstes Revisionsgericht des Reiches*). Z kolei administracja zasadniczo stanowić miała domenę krajów, z tym że kilka dziedzin miało zostać wyjęte spod tej ogólnej właściwości i przekazane administracji centralnej jako zadanie własne. Wśród dziedzin tych znajdowały się sprawy zagraniczne, koleje, poczta, żegluga i skarbowość. W tych obszarach Rzesza miała mieć obowiązek utworzenia stosownych organów i urzędów administracyjnych. We wszystkich pozostałych sferach działać miały organy administracji krajowej. Byłyby one jednak związane postanowieniami ustaw Rzeszy, a w niektórych kwestiach musiałyby dodatkowo kierować się wskazówkami właściwych organów administracji centralnej. Zgodnie z zasadami decentralizacji i dekoncentracji, kraje mogłyby przekazywać prowadzenie swoich zadań z zakresu administracji organom samorządu terytorialnego jako zadania zlecone. Podstawową przy tym jednostką samorządu terytorialnego miały być gminy, które mogłyby ponadto tworzyć związki gminne. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego miała zresztą zostać zagwarantowana konstytucyjnie.

Kolejna część projektu poświęcona była systemowi organów władzy państwowej Rzeszy. Na dobrą sprawę kształt tego systemu w niczym nie odbiegał od analogicznych rozwiązań znanych konstytucji weimarskiej, stanowiąc niemal jego kopię. Na czele Rzeszy Niemieckiej postawiony został Prezydent Rzeszy (*Reichspräsident*) o pozycji ustrojowej jako żywo przypominającej

status głowy państwa z czasów Republiki Weimarskiej. Wskazuje na to nie tylko przyjęcie wyborów powszechnych jako metody obsady jego stanowiska, co – nawiasem mówiąc – kilkakrotnie w trakcie debaty w Strefowej Radzie Doradczej za rzecz wartą rozważenia uznał sam autor projektu, referując jego założenia³⁸. Skojarzenia z charakterystycznymi rysami pozycji ustrojowej weimarskiego poprzednika budzi również proponowany w projekcie sposób ukształtowania kompetencji Prezydenta, w szczególności w jego relacjach z rządem. Nie licząc bowiem tradycyjnych kompetencji głowy państwa w zakresie reprezentacji państwa na zewnątrz czy stosowania prawa łaski, w jego ręku spoczywać miało prawo do mianowania członków rządu oraz wyższych urzędników Rzeszy. Ważność wszelkich decyzji urzędowych Prezydenta uzależniona jednak została od kontrasygnaty kanclerza lub właściwego ministra, którzy tworzyć mieli Rząd Rzeszy (*Reichsregierung*) jako organ władzy wykonawczej. Podpisując prezydencką decyzję, członek rządu przejmowałby tym sposobem odpowiedzialność za jej treść i skutki. Rząd jako całość, a także każdy z jego członków z osobna potrzebował zaufania Sejmu Rzeszy (*Reichstag*) jako warunku niezbędnego do sprawowania swych obowiązków. Gdyby Sejm Rzeszy zaufanie to w drodze wyraźnej uchwały wycofał, wówczas rząd jako adresat takiej uchwały lub wskazany w niej któryś z jego członków musiałby ustąpić ze stanowiska. Projektodawca wprowadzał tym samym podstawowe reguły systemu parlamentarnego jako najodpowiedniejszej jego zdaniem dla przyszłego państwa niemieckiego formuły rządów.

Odnotowania wymaga w tym kontekście fakt, że oceny tej nie podzielał do końca ówczesny przewodniczący FDP. Prezentując w trakcie wspomianej już kilkakrotnie debaty w Strefowej Radzie Doradczej swój punkt widzenia, F. Blücher krytycznie odnosił się do niektórych cech systemu parlamentarnego, przywołując za przykład znamionujący lata Republiki Weimarskiej brak stabilności kolejnych rządów. W związku z tym jako remedium proponował ustanowienie takich mechanizmów konstytucyjnych, które stabilność tę mogłyby gwarantować. Jako wzór przywoływał rozwiązania charakteryzujące systemy rządów w USA i Szwajcarii, a więc modele ustrojowe tak bardzo od siebie różne, ale zarazem zbudowane na przeciwieństwie cech systemu parlamentarnego³⁹. Wypada w tym miejscu dodać, że sceptycyzm szefa FDP wobec parlamentarnej formuły rządów nie był wówczas w szeregach stronnictwa odosobniony, podobnie zresztą jak i w pozostałych odłamach niemieckiego ruchu liberalnego. Wielu bowiem prominentnych działaczy organizacji liberalnych optowało za prezydencką bądź – umownie rzecz nazwawszy – szwajcarską formułą rządów jako o wiele właściwszymi dla powojennych Niemiec modelami ustrojowymi aniżeli system parlamentarny. Zwłaszcza, jeśli ten ostatni miałby zostać skonstruowany wokół podobnych założeń co model par-

³⁸ Por. *Akten...*, s. 889.

³⁹ *Ibidem*. Por. także E.H.M. Lange, *Politischer...*, s. 69; Z.A. Maciag, *Kształtowanie...*, s. 323.

lamentarny powołany do życia przez konstytucję weimarską. Taka mniej więcej nuta pobrzmiewała w wystąpieniach najbardziej wpływowych polityków liberalnych ze strefy amerykańskiej, by wspomnieć tylko Theodora Heussa i Thomasa Dehlera⁴⁰.

Przechodząc do organów władzy ustawodawczej, wypada podkreślić, że także w tym wypadku za wzór dla projektodawcy posłużyła konstytucja weimarska. Najważniejszym ogniwem władzy ustawodawczej miał być tedy wzmiankowany już Sejm Rzeszy jako reprezentacja całego narodu niemieckiego. W jego skład wchodzić mieli deputowani wybierani w głosowaniu powszechnym, równym, tajnym i bezpośrednim, przy zastosowaniu skomplikowanej metody repartycji mandatów, łączącej elementy systemu większościowego z proporcjonalnym. Kadencja izby wynosić miała 3 lata. Czynne prawo wyborcze przysługiwać miało wszystkim obywatelom niemieckim, którzy ukończyli 21 lat. Do nabycia biernego prawa wyborczego konieczne było natomiast skończenie 25 lat. Na uwagę zasługuje fakt zawarcia w projekcie propozycji wprowadzenia pięcioprocentowego progu wyborczego jako przesłanki uczestnictwa przez partie polityczne w podziale mandatów. Oznaczało to, że tylko kandydaci tej partii, która otrzymała co najmniej 5 procent ważnie oddanych głosów, mogli liczyć na zdobycie mandatu. Drugą izbą ustawodawczą miała być Rada Rzeszy (*Reichsrat*), stanowiąca przedstawicielstwo poszczególnych krajów. Jej konstrukcja miała wyglądać w ten sposób, że część członków wybierałyby parlamenty krajowe, część rządy każdego z krajów, a reszta to byłyby osoby o szczególnych zasługach dla państwa i narodu. Liczba tych ostatnich nie mogłaby jednak przekraczać liczby członków pochodzących z nominacji rządowej. Jakkolwiek obie izby dysponować miały prawem inicjatywy ustawodawczej, to pozycja ich w postępowaniu ustawodawczym nie byłaby równorzędna. Ustawy generalnie miały być dziełem Sejmu Rzeszy, zaś Radzie przysługiwałoby jedynie prawo do wnoszenia wobec nich sprzeciwu. Sprzeciw taki miał mieć charakter weta zawieszającego, skutkiem czego Sejm Rzeszy mógłby go odrzucić większością głosów ustawowej liczby deputowanych.

Ogólny obraz systemu organów Rzeszy uzupełniać miała Rada Gospodarcza Rzeszy (*Reichswirtschaftsrat*), a więc instytucja również mająca swego odpowiednika pod rządami konstytucji weimarskiej. Reprezentowałaby ona przedstawicieli samorządu pracowniczego i delegatów organizacji zrzeszających pracodawców. Jej zadanie polegać miało na opiniowaniu wszystkich rządowych projektów ustaw, jeśli tylko dotyczyłyby spraw gospodarczych lub

⁴⁰ Tytułem przykładu por. T. Rütten, *Der deutsche Liberalismus 1945 bis 1955. Deutschlands- und Gesellschaftspolitik der ost- und westdeutschen Liberalen in der Entstehungsphase der beiden deutschen Staaten*, Baden-Baden 1984, s. 145; J.M. Gutscher, *Die Entwicklung der FDP von ihren Anfängen bis 1961*, Meisenheim 1961, s. 111; K. Nicklauß, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1998, s. 110; M. Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949*, Göttingen 1998, s. 23; W. Sörgel, *Konsensus....*, s. 295.

socjalnych, w tym kwestii z dziedziny prawa pracy. Oprócz tego Rada rozporządzać miała w powyższym zakresie prawem inicjatywy ustawodawczej.

Mimo daleko idącej zbieżności rozwiązań i instytucji pomieszczonych w interesującym nas projekcie z podstawowymi założeniami konstytucji weimarskiej, na treści jego ostatniego fragmentu najbardziej zaważyła obawa przed powtórką z historii Republiki Weimarskiej. Bezsilność instytucji demokratycznego państwa w obliczu postaw i zamiarów jawnie kontestujących jego podstawy była bowiem jednym z głównych grzechów, jakie autor omawianego projektu przypisywał architektom weimarskiej konstrukcji ustrojowej⁴¹. Dlatego też ostatnią część swego dokumentu poświęcił mechanizmom służącym ochronie konstytucji i zapisanym w niej wartościom. Pierwszą z nich była procedura zmiany konstytucji. Z jednej strony miała ona mieć standardowy przebieg, skoro do modyfikacji wymagana była uchwała obu izb ustawodawczych, podjęta kwalifikowaną większością głosów. Z drugiej jednak – zakres ewentualnych zmian nie mógł być nieograniczony. Granicę takich zmian wyznaczać miały zasada nieingerencji w kompetencje ustawodawcze Sejmu Rzeszy oraz nienaruszalność podstawowych praw obywatelskich. Ani jedno, ani drugie nie mogłyby bowiem doznać jakiegokolwiek uszczerbku w wyniku zmian dokonywanych w konstytucji. Drugą gwarancją ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego był zakaz uchwalania ustaw sprzecznych z konstytucją. Przestrzeganie powyższego zakazu spoczywać miało na barkach Trybunału Państwowego (*Staatsgerichtshof*). Wprawdzie organ taki przewidziany był również w konstytucji weimarskiej, ale – w przeciwieństwie do lat obowiązywania tamtego dokumentu – tym razem przysługiwać mu miało prawo do badania konstytucyjności ustaw. Ponadto rozstrzygałby wszelkie spory konstytucyjne, jak również orzekał w sprawie odpowiedzialności ministrów. Kolejny mechanizm ochronny stanowić miała perspektywa pozbawienia praw wyborczych grup wyborców, których działalność godziłaby w podstawowe prawa obywatelskie lub zagrażałaby konstytucji. O wymierzeniu takiej sankcji decydowałby Trybunał Państwowy. Ostatnią gwarancją obrony ładu demokratycznego miało być prawo obywateli do oporu przeciwko władzy publicznej, jeśli postępowałaby ona wbrew konstytucji bądź naruszyłaby konstytucyjnie chronione podstawowe prawa obywatelskie.

V. KPD. Inny charakter wobec inicjatywy brytyjskich władz okupacyjnych miała odpowiedź działaczy KPD. W przedłożonej w październiku 1947 roku *Deklaracji frakcji komunistycznej Strefowej Rady Doradczej w sprawie założeń przyszłej niemieckiej konstytucji (Erklärung der kommunistischen Fraktion des Zonenbeirats zu den Richtlinien für eine künftige deutsche Verfassung)*⁴² hasła o charakterze ideologicznym przeplatały się z ogólnie

⁴¹ Por. *Akten...*, s. 890.

⁴² Por. treść W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 446-449.

zarysowaną wizją ustrojową. Na wstępie autorzy dokumentu stwierdzali, że Strefowa Rada Doradcza nie ma jakiegokolwiek legitymacji do debatowania nad założeniami ustrojowymi powojennych Niemiec. Ta bowiem w świetle postanowień umowy poczdamskiej służyła jedynie Sojuszniczej Radzie Kontroli. Frakcja komunistyczna uznała wobec tego inicjatywę brytyjskich władz okupacyjnych za sprzeczną z tymi postanowieniami. Powstała po wojnie sytuacja prawna powoduje, że inicjatywa taka może zostać odczytana co najwyżej w kategoriach zasięgnięcia przez brytyjskie władze okupacyjne opinii Strefowej Rady Doradczej w kwestii kształtu ustroju politycznego i ekonomicznego przyszłego państwa niemieckiego. Adresatem takiej opinii byłiby uczestnicy zbliżającej się konferencji ministrów spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych. Oceniając pod takim właśnie kątem pomysł zorganizowania debaty konstytucyjnej w Strefowej Radzie Doradczej, frakcja KPD wyrażała głęboką wdzięczność brytyjskim władzom okupacyjnym. Ich projekt umożliwił bowiem niemieckim partiom politycznym przedstawienie ministrom spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych własnych propozycji dotyczących ładu ustrojowego odbudowanych Niemiec.

Jako najważniejszy cel polityczny partii komunistycznej omawiany dokument wymieniał przeobrażenie (*Umwandlung*) życia narodu niemieckiego i oparcia go na solidnym fundamencie demokratyczno-pokojowych przemian. Do osiągnięcia tak ambitnego celu konieczne było jednak wykluczenie z życia narodowego tych wszystkich sił społeczno-politycznych, które dwukrotnie poprowadziły to samo pokolenie narodu niemieckiego na wojenne manowce. Za tą patetyczną frazeologią ukryty był ideologicznie motywowany plan likwidacji monopolistycznej pozycji wielkiego kapitału jako warunek wstępny procesu transformacji. Ow wielki kapitał odpowiadał bowiem w ocenie działaczy frakcji KPD za zbrodnie wojenne, toteż jego eliminacja miała być niezbędna do przekształcenia narodu niemieckiego w demokratyczne i miłujące pokój społeczeństwo. Oprócz tego równie potrzebna była jak najszybsza demilitaryzacja i denazyfikacja, bez których nie tylko nie sposób myśleć o budowie w Niemczech prawdziwej demokracji, ale i o pokoju w Europie. Podjęcie powyższych środków traktowane było przez członków frakcji komunistycznej jako główna przesłanka do demokratyzacji ustroju powojennych Niemiec i zarazem najważniejszy krok na drodze do ich politycznego i gospodarczego zjednoczenia. Prawdziwej demokracji w Niemczech nie uda się bowiem zbudować jedynie przy użyciu instrumentów prawnych, wyrażonych za pomocą takich czy innych rozwiązań konstytucyjnych. Potrzeba do tego przede wszystkim możliwości swobodnego rozwoju i niczym nieskrępowanej działalności prawdziwie demokratycznych sił społeczno-politycznych.

O ostatecznym kształcie ustroju powojennych Niemiec powinien rozstrzygnąć sam naród niemiecki w drodze referendum, a nie za niego rozmaite zgromadzenia, w których naród byłby zaledwie reprezentowany. To przywią-

zanie do demokracji bezpośredniej, jako najwłaściwszej formy decydowania o losach państwa i narodu, znaleźć miało odzwierciedlenie w postanowieniach przyszłej niemieckiej konstytucji. Zasada odwoływania się do woli społeczeństwa we wszystkich najistotniejszych sprawach życia państwowego urastać miała do rangi konstytucyjnego dogmatu, od której należało rozpocząć kształtowanie podstaw porządku ustrojowego. Również to naród za pośrednictwem referendum predestynowany był, zdaniem działaczy stronnictwa, do rozstrzygnięcia o strukturze terytorialnej powojennego państwa niemieckiego. Decyzja co do tego, czy Niemcy mają być państwem federalnym, czy unitarnym nie mogła bowiem wedle ich oceny zostać podjęta w żaden inny sposób. Zarzucili oni przy tym zwolennikom koncepcji państwa federalnego, że ich plany jawnie godzą w niemiecki interes narodowy. Sięgając po raz kolejny po argumentację ideologiczną, zwolenników federalizmu zrównali z najbardziej zagorzałymi entuzjastami rychłego połączenia zachodnich stref okupacyjnych w jeden organizm o charakterze państwowym. Doszukali się w tym zresztą głębszego sensu, który miał polegać na społecznym czy wręcz klasowym rodowodzie jednych i drugich. Otóż wywodzić mieli się oni rzekomo z kręgów wielkiego kapitału, który w szybkiej integracji stref zachodnich upatrywał jedyną szansę na zachowanie swojej uprzywilejowanej społecznie pozycji. Tymczasem była to grupa skrajnie reakcyjna, rozmijająca się rażąco nie tylko z niemieckim interesem narodowym, lecz także z pokojowymi i antimilitarystycznymi dążeniami państw sąsiadujących z Niemcami. I choć działacze KPD sami opowiadali się za przekazaniem decyzji co do terytorialnej struktury powojennych Niemiec w ręce narodu niemieckiego, nie ukrywali wcale swej sympatii do modelu unitarnego.

Niezależnie od deklaracji natury ideologicznej, interesujący nas dokument zawierał jeszcze wyliczony w punktach wykaz najistotniejszych założeń przyszłej niemieckiej konstytucji. Miały one zagwarantować odbudowanemu państwu niemieckiemu charakter demokratycznej republiki o jednolitej strukturze terytorialnej i pokojowym nastawieniu, szanującej podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Głównym założeniem konstytucji takiej republiki miała być zasada suwerenności narodu, pełniąca funkcję legitymizacji całego porządku ustrojowego. W konsekwencji wszelka władza w państwie tytuł do swej działalności wywodzić miała wprost od narodu, przed którym bezpośrednio byłaby odpowiedzialna. Instrumentami realizacji tak zdefiniowanej zasady suwerenności miały być instytucje demokracji bezpośredniej powiązane z systemem przedstawicielskim. Pośród organów państwowych kluczowa rola przyspaść miała jednoizbowemu parlamentowi. W parlamencie powstać miało prezydium, składające się z przedstawicieli wszystkich reprezentowanych w nim partii politycznych, które łączyłoby wykonywanie obowiązków głowy państwa z realizacją zadań najwyższego trybunału państwowego. Preponderancję parlamentu w strukturze aparatu państwowego zapewnić miało dodatkowo całkowite podporządkowanie mu rządu jako organu kierującego

administracją państwową. Pozycja rządu w niczym na dobrą sprawę nie odbiegałaby od statusu komisji parlamentarnej, powoływanej i odwoływanej przez izbę w zależności od jej oceny bieżących potrzeb i priorytetów polityki państwowej. Sam parlament natomiast kontrolowany byłby bezpośrednio przez suwerena. W każdej bowiem chwili społeczeństwo w drodze referendum mogłoby zdecydować o przedterminowym zakończeniu kadencji izby i rozpisanii nowych wyborów.

Twórcy koncepcji ustrojowej partii komunistycznej odrzucali tym samym zasadę podziału władzy, traktując ją jako relikwyt konstytucjonalizmu burżuazyjnego, za pomocą którego siły wielkiego kapitału zawładnęły państwem i jego instytucjami, narzucając swą wolę demokratycznej większości społeczeństwa. Jej miejsce zająć miała zasada jednolitości władzy, przybierająca formę reguły ludowładztwa. Polegać ona miała wedle wyobrażeń działaczy KPD na dominacji postępowych sił demokratycznych i antyfaszystowskich, które bezpośrednio lub za pośrednictwem parlamentu nadawać miały bieg życiu politycznemu nowych Niemiec⁴³. Znow więc do głosu dochodziła motywacja ideologiczna, kładąca się cieniem tym razem na kształcie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Abstrahując od motywacji, wizja systemu rządów zgromadzenia w skrajnej postaci, nawiązującej wyraźnie do francuskich wzorców ustrojowych doby Wielkiej Rewolucji w postaci głównych założeń konstytucji jacobinśkiej z 1793 roku, wyróżniała koncepcję ustrojową partii komunistycznej na tle pozostałych ugrupowań aktywnych w zachodnich strefach okupacyjnych⁴⁴.

Na uwagę przy tym zasługuje fakt, że to właśnie demokratyczna tradycja ustrojowa Rewolucji Francuskiej służyła autorom koncepcji ustrojowej KPD za punkt odniesienia, a nie charakterystyczne dla radzieckiego modelu ustrojowego założenia systemu rad. Zdaniem jednego z badaczy świadczyć to może bądź o autentycznym przywiązaniu zachodnioniemieckiego ruchu komunistycznego do spuścizny programowej demokratycznie zorientowanych nurtów lewicy społecznej, bądź o umiejętnym kamuflażu jego prawdziwego oblicza ideowo-programowego⁴⁵. Bardziej prawdopodobny wydaje się jednak pierwszy z wariantów. Zważywszy bowiem na obecną w kolejnych deklaracjach programowych KPD jawną kontestację kapitalistycznej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, wyrażaną przy zastosowaniu całego arsenału ideologicznie zabarwionych haseł, brak podstaw, by przypuszczać, że w dziedzinie ustroju politycznego partia ta chciałaby cokolwiek kamuflować. Także zresztą na tym polu argumentacja ideologiczna dyktowała kształt poszczególnych elementów partyjnego projektu podstawowych założeń konstytucji przyszłego

⁴³ H. Altendorf, *SPD und Parlamentarischer Rat – exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1979, H. 3, s. 408.

⁴⁴ Podkreśla to K. Kröger, *Einführung in die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik. Vorgeschichte, Grundstrukturen und Entwicklungslinien des Grundgesetzes*, München 1993, s. 57.

⁴⁵ E. Pollmann, *Stabilisierung des Provisoriums, Die Parteien im Parlamentarischen Rat*, „Politische Bildung” 1976, H. 1, s. 32.

państwa niemieckiego. Za parawanem takiej argumentacji skrywała się jednak konsekwentnie kreślona wizja odbudowy Niemiec jako państwa prawdziwie demokratycznego, i to zarówno w warstwie instytucjonalnej, jak i w wymiarze aksjologicznym. Dogmatyczne wręcz hołdowanie zasadzie ludowładztwa jest tego najlepszą ilustracją.

Konstytucja demokratycznej republiki niemieckiej gwarantować miała ochronę podstawowych praw i wolności obywatelskich, a wszelka ingerencja władz publicznych w tę sferę dopuszczalna byłaby jedynie w drodze ustawowej. Daleko idącym ograniczeniom, już z mocy samej konstytucji, poddani mieli zostać aktywni działacze reżimu nazistowskiego. Byliby oni bowiem odsunięci od zajmowania kierowniczych stanowisk w gospodarce i administracji, jak również w organizacjach politycznych oraz kulturalnych.

Prócz podstawowych praw i wolności obywatelskich, konstytucja przyszłych Niemiec powinna wedle projektu polityków KPD zapewniać obywatelom liczne prawa socjalne. Przede wszystkim powinna zająć się odpowiednim uregulowaniem stosunków własnościowych. Ich podstawą uczynić miała zasadę poszanowania własności prywatnej. Zasada powyższa nie miała mieć jednak charakteru absolutnego. Państwo odgrywać miało bowiem rolę regulatora struktury własnościowej w społeczeństwie. W pierwszym rządzie zabrać miało o los ludzi ubogich, uchodźców i bezrolnych chłopów, rozdzielając między nich prywatne majątki ziemskie liczące powyżej stu hektarów. Dotychczasowi właściciele takich majątków mieli zostać wywłaszczeni w drodze demokratycznie przeprowadzonej reformy rolnej, przy czym wywłaszczenie odbyć się miało bez żadnego odszkodowania. Z kolei tereny obfitujące w bogactwa naturalne oraz obszary użyteczne z punktu widzenia gospodarki państwa miały uzyskać status własności narodowej i jako takie przejść w ręce państwa lub samorządów. Konstytucja szczególną opiekę roztoczyć miała nad pracownikami, przyznając im szeroki wachlarz uprawnień. Poza prawem do strajku i zakazem lokautu, przysługiwać im miało ponadto prawo do tworzenia organizacji pracowniczych w celu współdecydowania o wszelkich sprawach dotyczących zakładu pracy. Jeżeli chodzi natomiast o zakłady pracy będące własnością zbrodniarzy wojennych i aktywistów nazistowskich, to miały one zostać przejęte przez państwo bez odszkodowania i przekształcone we własność państwową bądź samorządową.

Zaprezentowane przez członków frakcji komunistycznej podczas debaty konstytucyjnej w Strefowej Radzie Doradczej założenia ustrojowe przyszłych Niemiec zaczerpnięte zostały wprost z projektu konstytucyjnego Socjalistycznej Partii Jedności (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*) z listopada 1946 roku⁴⁶. Przyznawali to wielokrotnie w trakcie debaty działacze KPD, de-

⁴⁶ Treść tego projektu por. W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 449-473. Por. także W. Leonhard, *Die Vereinigung von KPD und SPD zur SED*. Berlin 2006, s. 36; V. Sieger, *Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der KPD von 1945 bis 1956*, Frankfurt am Main 2000, s. 281.

klarując zgodność swych poglądów z wizją ustrojową SED, odzwierciedloną najpełniej we wspomnianym projekcie⁴⁷. Można nawet stwierdzić, że projekt ów traktowali oni jako wyraz własnej koncepcji ustrojowej. Z uwagi jednak na niechęć brytyjskich władz okupacyjnych do tendencji zjednoczeniowych w niemieckim ruchu komunistycznym, którym patronowały władze radzieckie, postanowili nie demonstrować publicznie swego poparcia dla idei odbudowy niemieckiej państwowości wedle programu forsowanego przez SED⁴⁸. Taka demonstracja mogłaby poza tym w istotny sposób podważyć wiarygodność KPD jako samodzielnej siły politycznej. I bez tego bowiem uchodziła ona w oczach sporej części opinii publicznej za swoistą ekspozyturę władz radzieckich na terenie zachodnich stref okupacyjnych⁴⁹. Otwarte przyznanie się do jednego z najistotniejszych elementów koncepcji odbudowy państwa niemieckiego opinię taką jedynie mogło ugruntować. Nie bezpodstawnie politycy KPD obawiali się ponadto, że antyradzieckie nastroje żywe wówczas wśród ludności z zachodnich stref okupacyjnych błyskawicznie wykorzystają ich konkurenci polityczni z innych ugrupowań. Z faktu opowiedzenia się przez nich za wizją powojennych Niemiec nakreśloną przez czołowych działaczy ruchu komunistycznego ze strefy radzieckiej uczynią niechybnie argument w sporze politycznym i posłużą się nim w celu zdyskredytowania KPD jako partii na usługach agentów radzieckich⁵⁰. Świadomi tych wszystkich zagrożeń przywódcy KPD umiejętnie dozowali korzystanie z dorobku programowego swych berlińskich towarzyszy. Dlatego też pod przykrywką deklaracji frakcji komunistycznej ze Strefowej Rady Doradczej w sprawie przyszłej niemieckiej konstytucji wyłożyli istotę projektu konstytucyjnego przygotowanego pod auspicjami SED. Zamieszczając w niej ledwie zdanie, że ich wyobrażenia co do kształtu ustroju odbudowanego państwa niemieckiego w zasadniczych kwestiach pokrywają się z założeniami powyższego projektu.

VI. Partia Centrum. Debata konstytucyjna w Strefowej Radzie Doradczej stała się sposobnością do zaprezentowania przez Partię Centrum swej koncepcji ustrojowej. Jej autorem był Carl Spiecker, jeden z założycieli nowego Centrum, w głównej mierze odpowiedzialny za jego programowe oblicze, w tym także pierwsze założenia w dziedzinie ustrojowej. Koncepcja ta nie zrodziła się więc nagle, lecz powstawała w istocie stopniowo przez dwa lata. Pojawiające się zaś, przy okazji najróżniejszych wystąpień i deklaracji polityków Partii Centrum (z C. Spieckerem na czele), odniesienia do kwestii ustroju przyszłego państwa niemieckiego koncepcji tej nadawały coraz wyraźniejszy

⁴⁷ Por. *Akten...*, s. 874.

⁴⁸ A. Małycha, *Die SED: Geschichte einer deutschen Partei*, München 2009, s. 289.

⁴⁹ S.K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht*, München 2000, s. 1002.

⁵⁰ Wskazuje no to W. Leonard, *Die Vereinigung...*, s. 36.

kształt. Najprawdopodobniej właśnie ów ewolucyjny charakter jej narodzin spowodował, że wyłaniający się z niej obraz tworzy czytelną i zarazem spójną wizję ustrojową⁵¹. Jako *Wytyczne w sprawie przyszłej konstytucji niemieckiej (Richtlinien für eine künftige deutsche Verfassung)*⁵² została ona opublikowana w połowie sierpnia 1947 roku. Ponad trzy miesiące później natomiast autor przedstawił jej główne tezy w trakcie wspomnianej debaty.

Koncepcja ustrojowa wyrażona w powyższym dokumencie składała się z kilku elementów i osnuta została wokół kilku zasad. Pierwszą z nich był federalizm jako reguła budowy struktury terytorialnej państwa, a także idea politycznej i społecznej organizacji narodu. Miał być to przy tym federalizm sensowny i umiarkowany (*sinnvoller und maßgebender*). Przede wszystkim żaden kraj ani inne jednostki terytorialne pod żadnym pozorem nie powinny być obciążane zadaniami niewspółmiernymi do ich możliwości, mierzonych wielkością obszaru bądź liczbą mieszkańców. Poza tym rzeczą absolutnie niezbędną jest właściwe ukształtowanie relacji między federacją a krajami, a zwłaszcza należyty rozdział zadań i kompetencji w sferze ustawodawstwa. Konstytucja powinna tedy precyzyjnie rozgraniczyć dziedziny przekazane do właściwości federalnych organów ustawodawczych na zasadzie ustawodawstwa wyłącznego lub konkurencyjnego, dając w pozostałym zakresie swobodę krajowym organom ustawodawczym. Obszar spraw znajdujących się w wyłącznej kompetencji ustawodawczej federacji powinien obejmować w szczególności politykę zagraniczną, kwestie związane z obywatelstwem państwa niemieckiego, reguły dotyczące swobody poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania, politykę obronną, transport, politykę monetarną i system celný, pocztę, a także politykę zmierzającą do przezwyciężenia skutków wojennych. Z kolei ustawodawstwo konkurencyjne rozciągać się miało głównie na szeroko pojętą politykę społeczno-ekonomiczną. W sprawach tych miało obowiązywać domniemanie właściwości krajowych organów ustawodawczych, o ile jednak analogiczne organy szczebla federalnego pierwsze nie skorzystałyby ze swych kompetencji. Realizacja ustaw federalnych spoczywać miała zasadniczo na barkach krajów, jako że administracja w pierwszym rzędzie miała być ich domeną. Wyjąwszy ministerstwa federalne jako naczelne organy administracji publicznej, urzędy administracyjne niższego szczebla federacja mogłaby tworzyć jedynie wobec tych gałęzi administracji, względem których rozporządzałyby wyłączną kompetencją ustawodawczą. Pierwotny charakter zadań krajów w stosunku do zadań federacji potwierdza również powierzenie krajom wymiaru sprawiedliwości. Federacja miała jedynie zachować prawo do nadzoru judykacyjnego w postaci działalności najwyższych sądów rewizyjnych w dziedzinie sądownictwa powszechnego i administracyjnego.

⁵¹ Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 324; J. Nietfeld, *Die Zentrumspartei: Geschichte und Struktur 1945-1958*, Braunschweig 1985, s. 85.

⁵² Por. treść W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 425-429.

Zasada federalizmu miała być ściśle powiązana z ideą demokracji prawnopañstwowej (*rechtsstaatliche Demokratie*). Podczas debaty w Strefowej Radzie Doradczej konsekwentnie podkreślał to autor interesującej nas koncepcji, uzasadniając swój projekt. Jak stwierdził, „wołą Partii Centrum jest budowa Niemiec jako federacji zrzeszającej kraje niemieckie wedle założeń demokracji prawnopañstwowej”⁵³. Założenia te z natury rzeczy miały być więc wpisane w istotę przyszłej niemieckiej państwowości federalnej i być tożsame z naczelnymi zasadami federalnego prawa konstytucyjnego. Odpowiadać im powinny ponadto konstytucje krajowe, co korespondowało z inną zasadą zawartą w omawianym dokumencie, a mianowicie regułą prymatu prawa federalnego nad krajowym. Kraje miały być dodatkowo zobowiązane, by uwzględniać w swej polityce konstytucyjnie uznane żywotne interesy państwa federalnego. Owa nieco enigmatyczna formuła odnosiła się przede wszystkim do działalności krajowych władz. W drugiej kolejności skierowana była do mieszkańców poszczególnych krajów. Świadomi narodowej tradycji i wspólnego dziedzictwa historyczno-kulturalnego, poprzez swe postępowanie mieli się przyczyniać do wzrostu integracji społeczeństwa niemieckiego z korzyścią dla przyszłych pokoleń. Zadanie tym pilniejsze, że świadomość ta została poważnie zachwiana w wyniku antyspołecznej i w gruncie rzeczy antyniemieckiej polityki reżimu hitlerowskiego, jak również katastrofalnych skutków II wojny światowej⁵⁴. Założenia i wartości demokracji prawnopañstwowej miały być jedynymi ograniczeniami nałożonymi na kraje przy kształtowaniu przez nie podstaw swych ustrojów. Poza tym mogły one samodzielnie i w pełni swobodnie decydować o ich kształcie, zwłaszcza o konkretnych rozwiązaniach. Dopuszczalny wobec tego byłby zarówno parlament jedno-, jak i dwuizbowy, ustanowienie prezydenta krajowego bądź jego brak.

Na szczeblu federalnym idea demokracji prawnopañstwowej wyrażać się miała głównie w połączeniu demokracji jako formy rządów z mechanizmami i instytucjami charakterystycznymi dla modelu państwa prawnego. Demokracja przybrać miała przy tym charakter nie tylko przedstawicielski w postaci pochodzącego z wyborów powszechnych Parlamentu Federalnego (*Bundestag*). Obok przedstawicielskiej formy sprawowania władzy przewidziano bowiem demokrację bezpośrednią w postaci dwu instytucji, tj. inicjatywy obywatelskiej i referendum. Charakter państwa prawnego niemieckiej federacji nadać miało natomiast nie tylko podniesienie do rangi naczelnej zasady ustrojowej idei demokracji prawnopañstwowej i postawienie znaku równości między nią a regułą demokracji konstytucyjnej. Towarzystwo temu zresztą wprowadzenie do konstytucji zakazu dokonywania w niej jakichkolwiek zmian, które mogłyby podważać główne zasady tej demokracji. Przesądzić o tym również miały odpowiednie rozwiązania znajdujące się w konstytucji

⁵³ Akten..., s. 890-894; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 324.

⁵⁴ Akten..., s. 892.

federalnej, które miały chronić założenia i wartości powyższej idei. Pierwszoplanowe znaczenie przypisać tu miało w udziale Trybunałowi Federalnemu (*Bundesgerichtshof*), który spełniałby funkcję sądu konstytucyjnego. Stojąc na straży demokracji konstytucyjnej, miał on orzekać na zasadzie wyłączności o zgodności ustaw z konstytucją, a także egzekwować odpowiedzialność wysokich rangą dostojników państwowych. Wagi pozycji Trybunału Federalnego miał przydawać fakt bezwzględnego związania wszystkich sądów i organów administracyjnych jego orzecznictwem. Trybunał Federalny nie był jednak jedynym elementem ustrojowym związanym z zadaniem zapewnienia przysłemu państwu niemieckiemu prawnopaństwowego charakteru. Miało nim być również sądownictwo administracyjne, strzegące obywatela przed bezprawnymi działaniami organów administracji publicznej. Tę samą rolę odgrywać miało ukształtowanie relacji między państwem i jego instytucjami a obywatelami zgodnie z zasadą *in dubio pro libertatis*⁵⁵. Konstytucja miała bowiem zagwarantować obywatelom poszanowanie ich podstawowych praw i wolności, prawa do oporu przeciwko władzy naruszającej zasady demokracji konstytucyjnej nie wyłączając.

Idea demokracji prawnopaństwowej tylko wówczas z powodzeniem mogła być wprowadzona w życie i zdać w praktyce egzamin, jeżeli jej realizacja nie napotka oporu ze strony słabych i nieskutecznych instytucji państwowych. Wszak między innymi o te właśnie przeszkody rozbiła się w ocenie autora analizowanego dokumentu demokracja w czasach Republiki Weimarskiej. Jej największym przekleństwem stała się jego zdaniem kompletna niezdolność parlamentu do pozytywnych działań, w głównej mierze za sprawą wewnętrznego rozbitcia na szereg zwalczających się wzajemnie frakcji. Słabość parlamentu przełożyła się na rachityczny charakter większości rządów. Zamiast bowiem wsparciem i zapleczem dla jego politycznych przedsięwzięć, często stawał się on ich głównym wrogiem, niweczącym takie przedsięwzięcia. W takiej sytuacji rządy nie miały innego wyjścia, jak zdać się na wsparcie głowy państwa. Prezydent niejednokrotnie nie tylko musiał rozciągać parasol ochronny nad rządem, broniąc go przed destrukcyjnymi działaniami parlamentu. Nierzadko także musiał zapewniać rządowi pomoc w doprowadzeniu do pomyślnego finału jego projektów ustawodawczych. Taka praktyka doprowadziła do nieuzasadnionego konstytucyjnie wzrostu znaczenia głowy państwa, a w ostatecznym rachunku – do upadku demokratycznego porządku ustrojowego⁵⁶.

Mając w pamięci taki scenariusz i pragnąc za wszelką cenę uniknąć jego powtórki, architekt koncepcji ustrojowej Partii Centrum zaproponował daleko posuniętą modyfikację podstawowych założeń demokracji parlamentarnej znanej z konstytucji weimarskiej. Wbrew tak krytycznej ocenie praktyki konstytucyjnej doby Republiki Weimarskiej kształtowanej w oparciu o podstawowe

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem, s. 893.

reguły systemu parlamentarnego, sam system parlamentarny, jako najlepsza dla powojennych Niemiec formuła rządów, był dla niego poza dyskusją. W porównaniu jednak z jego weimarską odmianą, wymagał on istotnej korekty. Nie licząc modyfikacji nazewnictwa, bez zmiany pozostać miał kształt organów ustawodawczych. Z jednej strony działać miał wzmiankowany już Parlament Federalny jako ogólnonarodowa reprezentacja narodu niemieckiego i uosobienie jedności państwa. Z drugiej – Rada Federalna (*Bundesrat*) jako wyraz federalnego charakteru niemieckiego państwa, składająca się z przedstawicieli delegowanych przez rządy krajowe. Ale już pozycja głowy państwa oraz rządu odbiegać miała od statusu analogicznych organów z okresu Republiki Weimarskiej. Tą pierwszą miał być Prezydent Federalny (*Bundespräsident*). Wybierany przez Radę Federalną, pełnić miał w gruncie rzeczy funkcję reprezentacyjną. Co się tyczy tego drugiego, to Rząd Federalny (*Bundesregierung*) powoływany byłby przez Prezydenta. Musiałby cieszyć się zaufaniem Parlamentu Federalnego, przed którym ponosić miał odpowiedzialność parlamentarną. Realizacja tej odpowiedzialności byłaby jednak istotnie utrudniona. Wyrażenie rządowi wotum nieufności byłoby bowiem jedynie w takiej sytuacji skuteczne, w której w ślad za taką uchwałą Parlamentu Federalnego poszłaby kolejna – o wyborze nowego rządu i udzieleniu mu poparcia. Byłoby to więc równoznaczne z przyjęciem procedury konstruktywnego wotum nieufności, cieszącej się wówczas w niemieckiej debacie konstytucyjnej sporym zainteresowaniem.

Za fundament idei demokracji prawnopaństwowej twórca omawianej koncepcji uznawał zasadę subsydiarności⁵⁷. Jej znaczenie wykraczało przy tym poza ramy jednego z elementów powyższej idei. Zasada subsydiarności odgrywać miała rolę swoistego drogowskazu w życiu publicznym, miała przypominać przedstawicielom władz publicznych o służebnym wobec obywateli charakterze ich misji. Stawiała ona człowieka z jego przyrodzoną i naturalną godnością na centralnym miejscu w państwie, jako że przez pryzmat jego interesu definiowany miał być interes powszechny. Konflikt między interesem jednostki jako podstawą aksjologiczną państwa a dobrem wspólnym jako nadrzędną wartością społeczną byłby jednak pozorny, skoro wyznacznikiem tego dobra mógł być jedynie człowiek jako cel sam w sobie. Argumentacja taka współbrzmiała z tezą o uznaniu prawa natury za źródło praw i wolności jednostki, zważywszy na godność człowieka jako ich podstawę. Była to zatem jednoznaczna deklaracja poparcia dla indywidualistycznej wizji praw jednostki. Sam dokument kwestię tę załatwiał natomiast ledwie wzmianką o potrzebie zawarcia w konstytucji odbudowanego państwa niemieckiego przepisów poświęconych ochronie praw podstawowych, które jednocześnie byłyby na tyle precyzyjnie zredagowane, aby mogły być bezpośrednio stosowane przez sądy i administrację.

⁵⁷ Ibidem, s. 894.

Bazując na godności człowieka i poszanowaniu jego podstawowych praw i wolności, zasada subsydiarności w drugim rzędzie odnosiła się do rodziny jako najważniejszej formy realizacji ludzkich potrzeb i interesów⁵⁸. Rodzina powinna cieszyć się ze strony państwa największymi przywilejami spośród wszystkich związków społecznych. Jej ochrona i wsparcie miały być obowiązkiem władz publicznych każdego szczebla. Obowiązek ten dotyczyć miał w szczególności zagwarantowania rodzicom należytych warunków do korzystania z prawa do wychowywania dzieci. Uprawnienia wychowawcze rodziców stanowić miały punkt odniesienia dla innych instytucji i organizacji publicznych prowadzących działalność wychowawczą. Głównym atrybutem tych uprawnień miało być natomiast prawo rodziców do wyboru szkoły dla dzieci i do decydowania o sposobie i formach ich kształcenia. System edukacji obejmować miał szkoły publiczne oraz prywatne. Na jedno i drugie wpływ mieli mieć rodzice. W przypadku placówek publicznych ich wola rozstrzygać miała o profilu tworzonej szkoły, a więc o tym, czy miała to być szkoła wyznaniowa, czy gminna. Jeżeli chodzi o szkoły prywatne, to prawo do ich zakładania przysługiwać miało samym rodzicom. Władze publiczne powinny zaś udzielić rodzicom wszelkiej pomocy, jaka byłaby niezbędna do utworzenia takiej szkoły. Rodzice musieliby jedynie zagwarantować, że poziom, organizacja i cele kształcenia w niczym nie będą w zakładanej przez nich szkole prywatnej odbiegać od tych w szkołach publicznych. Rodzice mieli mieć ponadto rozstrzygający głos przy decyzji dzieci co do uczestnictwa w lekcjach religii, przy czym rzeczą konieczną w takim wypadku byłoby również uwzględnienie stanowiska samego dziecka. O ile zresztą zajęcia z religii uznane miały być za jeden z normalnych przedmiotów nauczanych w szkołach wszelkiego szczebla, o tyle już udział w tych zajęciach byłby dobrowolny.

Nawiązując do ostatniego wątku, należy uwzględnić, że interesujący nas dokument hołdował wyraźnie regule rozdziału Kościoła od państwa. Zakazywał bowiem istnienia Kościoła państwowego i postulował zrównanie statusu prawnego wszystkich wspólnot religijnych i związków wyznaniowych, Kościoła katolickiego nie wyłączając. W konsekwencji religia jako przedmiot szkolny nie mogłaby wykluczać z programu nauczania światopoglądu i przekonań jakiejkolwiek z działających wspólnot religijnych. Ich stanowisko musiałyby natomiast być brane pod uwagę przez szkoły przy organizowaniu lekcji religii oraz przy kształtowaniu treści programu nauczania. Pluralizm światopoglądowy uzupełniony tolerancją wobec odmiennych przekonań – to miały być wystarczające gwarancje wolności religijnej, która miała być respektowana w życiu publicznym jako wartość nierozzerwalnie związana z godnością ludzką⁵⁹.

⁵⁸ Por. Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 325; J. Nietfeld, *Die Zentrumsparetei...*, s. 96.

⁵⁹ *Akten...*, s. 895.

Kolejną płaszczyzną realizacji zasady subsydiarności miały być instytucje samorządowe. Z jednej strony byłby to samorząd terytorialny, obejmujący gminy (*Gemeinden*) i powiaty (*Kreise*). Stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla działalności jednostek samorządu terytorialnego i utworzenie na ich terenie stosownych organów administracyjnych należeć miało do zadań poszczególnych krajów. Jednocześnie dla każdej z jednostek samorządu terytorialnego w ramach federacji zachowana miała być jednolita struktura prawna i administracyjna, a wszelkie odrębności w tym względzie byłyby niedopuszczalne. Z drugiej strony powołane miały zostać organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i kulturalnego. W swej działalności zobowiązane byłyby kierować się dobrem wspólnym jako zasadą naczelną i pod takim właśnie kątem ich działalność byłaby kontrolowana przez państwo. Organizacje takie musiałyby ściśle trzymać się wyznaczonych im ustawowo zadań. W szczególności nie mogłyby zajmować się działalnością polityczną.

Do tej ostatniej bowiem obywatelom służyłyby partie polityczne. Ich znaczenie byłoby przy tym dwojakie⁶⁰. Jako formy politycznej organizacji społeczeństwa byłyby wyrazem urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego, odgrywając rolę pośrednika w relacjach obywatela z władzą publiczną wszelkiego szczebla. Jako jednak formy reprezentacji określonych interesów społeczeństwa wpisywać się miały w ogólną konstrukcję zasady subsydiarności, stanowiąc jeszcze jedną z jej płaszczyzn. Tym różniącą się od pozostałych, że bez reszty podporządkowaną zaspokajaniu jednej tylko kategorii potrzeb i interesów człowieka, a mianowicie aktywności politycznej. Bez względu na spełnianą funkcję partie polityczne musiałyby respektować zasadę demokracji prawnopaństwowej. Ich organizacja musiałaby więc odpowiadać wymogom tej zasady. Zwłaszcza wybór partyjnych władz powinien przebiegać z uwzględnieniem demokratycznych procedur. Uczestnicząc natomiast w walce politycznej, partie polityczne miałyby obowiązek przestrzegać reguł uczciwości i czystości metod takiej walki, a ich złamanie uznane być powinno za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego.

Idea subsydiarności przenikała, wobec powyższego, całą koncepcję ustrojową Partii Centrum. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że wraz z zasadą demokracji prawnopaństwowej stanowiła jej szkielet, wokół którego koncentrować miało się życie w państwie. Była przy tym rozumiana w duchu społecznego nauczania Kościoła katolickiego⁶¹. Podkreślał to – nawiasem mówiąc – wielokrotnie w toku debaty w Strefowej Radzie Doradczej C. Spiecker⁶². Trudno zresztą, żeby było inaczej, uwzględniając katolicki rodowód

⁶⁰ H. Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, s. 71.

⁶¹ Szerzej na temat zasady subsydiarności na gruncie społecznego nauczania Kościoła katolickiego por. K. Chojnicka, *Nauczanie społeczne Kościoła*, [w:] *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, red. K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz, Kraków 2000, s. 287-289.

⁶² *Akten...*, s. 895.

interesującego nas ugrupowania⁶³. Zaznaczył się tu również wpływ coraz popularniejszej wówczas filozofii personalistycznej, oddziałującej do pewnego przynajmniej stopnia na oblicze programowe odrodzonej Partii Centrum⁶⁴. Należy bowiem przypomnieć, że punktem odniesienia w ramach zasady subsydiarności na gruncie omawianej koncepcji miał być człowiek, realizujący swą osobowość poprzez rozmaite formy aktywności w różnych sferach. Sfera rodzinna, społeczna, zawodowa, polityczna – każda z nich w odmienny sposób i w odmiennym kierunku kształtować miały tę osobowość. Z kolei rodzina, organizacje samorządowe, partie polityczne, instytucje publiczne na poziomie krajowym i federalnym – tworzyć miały formy, dzięki którym osobowość ta mogłaby spełniać się w obrębie tych sfer.

Podobnie rzecz się miała z zadaniami publicznymi, których realizacja przebiegałaby wielopoziomowo. Zadania przekraczające możliwości jednostki spadałyby na barki rodziny, w razie potrzeby mogłyby przejść na organizacje samorządowe, społeczne lub polityczne, z tych ostatnich na kraje, a z nich na państwo. Na tym jednak płaszczyźnie realizacji zadań publicznych miały się nie kończyć. Niemcy bowiem miały zadeklarować gotowość włączenia się w proces budowy struktur jednoczącej się Europy, a w dalszej perspektywie całego świata. Droga do takiego włączenia powinna być maksymalnie uproszczona, w związku z czym wystarczała ustawa federalna. Na początek odbudowane państwo niemieckie powinno zabiegać o jak najszybsze przyjęcie w poczet członków Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), czemu służyć miała aprobata dla jej dotychczasowego dorobku, w tym Karty Narodów Zjednoczonych z zawartą w niej deklaracją o wyrzeczeniu się wojny jako instrumentu polityki. Z postulatem tym korespondowało postanowienie o konieczności uznania powszechnie obowiązujących reguł prawa międzynarodowego za immanentną część federalnego porządku prawnego. Swoista europeizacja czy – szerzej – internacjonalizacja powojennych Niemiec⁶⁵ traktowana była przez autora rozpatrywanej koncepcji nie tylko jako jeden z elementów zasady subsydiarności, mającej w ogromnej mierze rzutować na ich oblicze ustrojowe. Wcale nie mniejszą rolę w akcentowaniu potrzeby powiązania losów przyszłego niemieckiego państwa z losami integrującej się Europy i zacieśniającej współpracę wspólnoty międzynarodowej odgrywały także względy polityczne. Był to bowiem czytelny sygnał, że mimo wcześniejszych wahań Partia Centrum szansę na rozwiązanie problemu podziału niemieckiego społeczeństwa na dwie strefy wpływów między dwa coraz bardziej wrogo

⁶³ Szerzej na ten temat por. W. Loth, *Katholiken in Kaiserreich: der politische Katholizismus in der Krise des wilhelminischen Deutschlands*, Düsseldorf 1984, s. 174-195; J. Krasuski, *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871-1945*, Poznań 1969, s. 118-119.

⁶⁴ J. Nietfeld, *Die Zentrumspartei...*, s. 123.

⁶⁵ B. Diestelkamp, *Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammenreten des Parlamentarischen Rates (1945-1948)*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1989, H. 21, s. 1317.

wobec siebie nastawione bieguny powojennego ładu światowego widzi jedynie w jego umiędzynarodowieniu⁶⁶.

VII. Partia Niemiecka. Również w przypadku Partii Niemieckiej debata konstytucyjna w Strefowej Radzie Doradczej posłużyła za pretekst do opracowania zarysu koncepcji ustrojowej. Pierwotnie był on wyrażony w postaci *Wytycznych dotyczących przyszłej konstytucji niemieckiej (Richtlinien für die künftige deutsche Verfassung)*⁶⁷. Zostały one przedłożone komisji ustrojowo-prawnej Strefowej Rady Doradczej na początku sierpnia 1947 roku. Ponad trzy miesiące później, już w trakcie samej debaty, zaprezentowano je natomiast w nieznacznie zmodyfikowanej formie jako *Deklarację dotyczącą konstytucji całego państwa niemieckiego (Erklärung zur Verfassung des deutschen Gesamtstaates)*⁶⁸. Autorem obu tych dokumentów był przywódca Partii Niemieckiej, H. Hellwege. Oprócz zmian natury redakcyjnej, drugi z dokumentów charakteryzował znacznie wyższy poziom szczegółowości. W porównaniu do poprzednika, o wiele wyraźniej akcentował on ponadto potrzebę zagwarantowania jedności narodu niemieckiego. Korespondowała z tym nie mniej dobitnie artykułowana teza o ciągłości prawnej Rzeszy Niemieckiej jako państwa, do którego powinny należeć wszystkie tereny wchodzące niegdyś w skład Republiki Weimarskiej. Jakiegokolwiek roszczenia terytorialne wysuwane pod adresem ziem niemieckich przez państwa zwycięskiej koalicji wojennej stanowczo należało odrzucić jako całkowicie bezprawne i zupełnie nieuzasadnione historycznie. W pozostałym zakresie różnice zachodzące między powyższymi dokumentami nie miały już tak istotnego charakteru i na dobrą sprawę sprowadzały się do wspomnianych korekt redakcyjnych.

Z obu dokumentów zgodnie przebiegało stwierdzenie, że Partia Niemiecka przeciwna jest na tym etapie powojennej odbudowy państwa niemieckiego rozstrzygnięciu o kształcie i charakterze jego ustroju. Ani sytuacja międzynarodowa, ani problemy polityczne społeczeństwa niemieckiego nie stwarzają bowiem odpowiednich warunków do podjęcia właściwych prac nad pełną i zarazem ostateczną konstytucją całych Niemiec. Brakuje do tego poza tym należytej legitymacji siłom społeczno-politycznym, odradzającym się stopniowo na obszarach każdej ze stref okupacyjnych. Potrzebą chwili jest natomiast akt o charakterze przejściowym i tymczasowym, który można by określić mianem „konstytucji koniecznej” (*eine Notverfassung*). Podstawą takiego aktu powinno być porozumienie poszczególnych krajów niemieckich, które w ramach struktury federalnej powinny wyłonić odpowiednie władze centralne. Sposób wyłaniania

⁶⁶ M. Göb, *Wiedegründung und Entwicklung des Zentrums nach 1945 unter besonderer Berücksichtigung seiner Gruppierungen in den Landtagen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie im Bundestag (1946-1958)*, Düsseldorf 2006, s. 110-113.

⁶⁷ Treść por. W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 430-433.

⁶⁸ Por. ich treść *Akten...*, s. 887-890.

władz centralnych, ich kompetencje, a także relacje między nimi a administracją krajową oraz władzami okupacyjnymi – tak przedstawiać się miał trzon regulacji takiej tymczasowej konstytucji. Utworzenie władz centralnych służyć miało jako wystarczająca przesłanka do jak najszybszego włączenia Niemiec do wspólnoty międzynarodowej jako jej pełnoprawnego podmiotu.

W dalszej kolejności Partia Niemiecka opowiadała się za państwem federalnym jako najwłaściwszej formie odbudowy niemieckiej państwowości. Punkt ciężkości (*Schwergewicht*) w relacjach federacji z krajami spoczywać miał na tych ostatnich, jako że to im przysługiwać miała większość zadań i kompetencji z zakresu polityki państwowej. W gestii władz federalnych znajdować się miały jedynie sprawy polityki zagranicznej, poczty i telegrafu, transportu, a także wybrane kwestie z obszaru polityki ekonomicznej i społecznej. Jakakolwiek natomiast zmiana konstytucji i rozszerzenie katalogu spraw należących do właściwości federacji kosztem zadań i kompetencji krajów możliwa byłaby wyłącznie za zgodą wszystkich krajów. Władze federalne dysponować miały wprawdzie prawem do kontroli wykonywania przez kraje obowiązków względem federacji, w tym realizacji powierzonych im zadań z zakresu administracji federalnej. Niemniej nie mogłoby ono przybrać postaci konkretnych poleceń wydawanych przez organy federalne urzędnikom administracji krajowej. Na uwagę zasługuje fakt daleko idącego ograniczenia prawa federacji do tworzenia własnej administracji, skoro nie mogłoby to nastąpić inaczej niż na podstawie jednomyślnej uchwały wszystkich krajów. Jeżeli dodać do tego konstytucyjne zobowiązanie federacji do respektowania demokratycznie podjętych decyzji krajów, trudno nie dostrzec wyraźnej asymetrii w stosunkach federacji z krajami⁶⁹. Na rzecz takiej tezy przemawia ponadto nazewnictwo stosowane w obu interesujących nas dokumentach. Otóż konsekwentnie operowano w nich formułą „niemieckie państwo federalne” (*deutsche Bundesstaat*), które miało być związkim poszczególnych „krajów niemieckich” (*deutschen Länder*). Takim sposobem rozumienia istoty państwa federalnego Partia Niemiecka deklarowała się więc jednoznacznie po stronie zwolenników koncepcji skrajnie federalistycznej⁷⁰. Przyznawał to zresztą niedwuznacznie jej przewodniczący, oświadczając podczas debaty w Strefowej Radzie Doradczej, że „prawdziwy federalizm nie ma nic wspólnego z centralizmem lansowanym przez niektóre środowiska polityczne, lecz pod wieloma względami bliżej mu do ducha luźnej federacji, szanującej specyfikę, egzystencję i prawa tworzących ją krajów”⁷¹.

Federalizm jako synteza woli poszczególnych krajów i woli całego narodu niemieckiego powinien znaleźć odzwierciedlenie w budowie federalnego apa-

⁶⁹ C. Schmidt, *Heinrich Hellwege, der vergessene Gründervater: ein politisches Lebensbild*, Berlin 1990, s. 143.

⁷⁰ M. Feldkamp, *Die Entstehung...*, s. 202.

⁷¹ *Akten...*, s. 887-888.

ratu państwowego. Parlament, dla którego rezerwowano tradycyjną na gruncie niemieckim nazwę „Sejm Rzeszy” (*Reichstag*), składać się miał z dwóch izb. Pierwsza – Izba Ludowa (*Volkskammer*) – reprezentowałaby wolę całego narodu. Pochodzić miała z wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich, przeprowadzanych wedle reguł systemu większościowego. Z kolei izba druga – Izba Krajów (*Länderkammer*) – reprezentować miała wolę wszystkich niemieckich krajów. W jej skład wchodzić mieli delegaci wybrani przez parlamenty krajowe, przy czym każdy z krajów miał mieć taką samą liczbę przedstawicieli, niezależnie od jego wielkości i liczby mieszkańców. Jednocześnie kraje powinny przejawiać troskę, aby wśród jej przedstawicieli w Izbie Krajów znalazło się miejsce dla reprezentantów samorządu zawodowego, uniwersytetów, Kościołów oraz osobistości o szczególnych zasługach dla życia publicznego danego kraju. Obie izby w jednakowym stopniu pełnić miały funkcję ustawodawczą, a także kontrolować administrację federalną.

Niemieckim rządem centralnym miała być Rada Federalna (*Bundesrat*), składająca się z szefów rządów poszczególnych krajów lub ich zastępców. Jej przewodniczącym byłby Prezydent Federalny (*Bundespräsident*), wybierany raz do roku przez obie izby parlamentarne. Realizowałby on równocześnie obowiązki głowy państwa i szefa rządu. Podlegać mieli mu sekretarze stanu (*Staatssekretäre*) jako organy wykonawcze Rady Federalnej i zarazem kierownicy urzędów centralnych. Ponosiliby oni odpowiedzialność parlamentarną, w związku z czym rzeczą konieczną dla pełnienia przez nich funkcji byłoby zaufanie obu izb parlamentu. Każda z izb zaufanie takie mogłaby w każdej chwili wycofać w drodze stosownej uchwały, co byłoby jednoznaczne z odwołaniem danego sekretarza stanu z zajmowanego stanowiska. Tym samym propozycje Partii Niemieckiej w osobliwy sposób łączyły mechanizmy charakterystyczne dla szwajcarskiej formuły rządów zgromadzenia z rozwiązaniami typowymi dla systemu parlamentarnego. Z tej pierwszej przejmowały bowiem konstrukcję Rady Federalnej jako naczelnego organu władzy wykonawczej, z tego drugiego zaś najważniejszą jego zasadę, a mianowicie odpowiedzialność parlamentarną rządu. W połączeniu takim autor omawianej koncepcji upatrywał jednak najskuteczniejszej gwarancji stabilizacji systemu rządów i zachowania jego demokratycznego charakteru. Stabilizacja w warunkach demokracji możliwa jest, jego zdaniem, jedynie za cenę doktrynalnych ustępstw i wypracowania instytucjonalnego kompromisu ponad wiernym kopiowaniem któregoś z klasycznych modeli ustrojowych⁷².

Pierwszy z analizowanych dokumentów przewidywał utworzenie Rady Gospodarczej Rzeszy (*Reichswirtschaftsrat*) o strukturze i kompetencjach podobnych jak w czasach Republiki Weimarskiej. Rozporządzałaby ona więc prawem inicjatywy ustawodawczej w sprawach społeczno-gospodarczych, jak

⁷² Tamże, s. 888.

również miałyby prawo opiniowania parlamentarnych projektów ustaw dotyczących takich spraw. Przysługiwać jej miało poza tym prawo weta zawieszającego wobec ustaw uchwalanych przez izby parlamentarne, o ile przedmiotem ich regulacji byłyby zagadnienia społeczno-gospodarcze. Weto takie mogłoby zostać przełamane poprzez powtórne uchwalenie spornej ustawy przez każdą z izb parlamentarnych. W drugim z rozpatrywanych dokumentów Rada Gospodarcza Rzeszy została już jednak pominięta.

Jako najwyższy sąd federalny działać miał natomiast Państwowy Trybunał Konstytucyjny (*Staatsgerichtshof für Verfassungsstreitigkeiten*). Tak jak w przypadku parlamentu oraz rządu, jego skład oddawać miał federalny charakter państwa niemieckiego i zapewniać wszystkim krajom w jednakowym stopniu reprezentację ich interesów. W ramach Trybunału wyodrębnione miały zostać dwa Senaty, z których jeden pełniłby funkcję instancji rewizyjnej w dziedzinie sądownictwa powszechnego, a drugi – administracyjnego. Najważniejszym jednak zadaniem Trybunału byłaby kontrola konstytucyjności prawa. Warto dodać tytułem uzupełnienia, że przewodniczący Trybunału miał być zastępcą Prezydenta Federalnego, gdyby ów nie był w stanie sprawować swych obowiązków. Ponadto przed nim Prezydent Federalny, obejmując urząd, składałby przysięgę na wierność konstytucji.

W obu dokumentach zgodnie podkreślono potrzebę zagwarantowania w przyszłej konstytucji poszanowania praw i wolności obywatelskich. Punktem odniesienia powinny się tu stać stosowne postanowienia konstytucji weimarskiej. W związku jednak z dramatycznymi doświadczeniami ostatniego dziesięciolecia ochrona praw jednostki powinna zostać wyraźnie wzmocniona, stając się jednym z fundamentalnych zadań przyszłego państwa. Droga do tego wiedzie przede wszystkim poprzez dobitniejszą artykulację i zarazem precyzyjniejszą regulację tych praw na poziomie konstytucji, a co za tym idzie – uczynienie z nich swoistej normy podstawowej całego porządku konstytucyjnego. W tym celu należy jasno określić zasady dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, wytyczając jednocześnie nieprzekraczalną granicę takiej ingerencji. Musi bowiem zostać zagwarantowana nienaruszalna płaszczyzna realizacji tych praw i wolności w wymiarze jednostkowym, rodzinnym, jak i wspólnotowym. Oprócz tego przyszłe władze niemieckie powinny wystąpić do przedstawicieli mocarstw okupacyjnych ze stanowczym żądaniem respektowania przez nie podstawowych praw obywateli niemieckich, z ochroną prawa własności na czele. Miarodajne zapewnienia ze strony mocarstw okupacyjnych powinny w odpowiedniej formie trafić do postanowień przyszłego Statutu Okupacyjnego. Do czasu rozstrzygnięcia „problemu niemieckiego” i zniesienia stanu okupacji byłaby to odpowiednia gwarancja, że władze okupacyjne będą przestrzegać głównych założeń wolnościowego i demokratycznego ładu konstytucyjnego odbudowanych Niemiec.

VIII. Konkluzje. Losy projektów zaprezentowanych podczas powyższej debaty były różne. W przypadku chadeków nie zyskał on ich powszechnej aprobaty, skutkiem czego okazał się zaledwie jedną z diskutowanych wśród nich koncepcji ładu ustrojowego powojennych Niemiec⁷³. Inaczej rzecz wyglądała z projektem socjaldemokratów. Nie został on bowiem przygotowany wyłącznie z myślą o debacie w Strefowej Radzie Doradczej, lecz to właśnie ta debata dostarczyła okazji do przedstawienia dokumentu, który jako oficjalne stanowisko partii w sprawie ustroju odbudowanego państwa niemieckiego ogłoszony został kilka tygodni wcześniej. Charakteru takiego nie stracił nawet wówczas, gdy wskutek nagłego zwrotu sytuacji międzynarodowej strategia polityczna stronnictwa wymusiła przewartościowanie dotychczasowej koncepcji i zastąpienia jej w przededniu zwołania Rady Parlamentarnej nowym projektem, stanowiącym jeden z elementów owej strategii⁷⁴. Dla polityków ruchu liberalnego projekt przedłożony w Strefowej Radzie Doradczej miał takie znaczenie, że był on jedynym dokumentem dotyczącym spraw ustrojowych, jaki zdołali oni opracować w toku swej działalności w poszczególnych strefach okupacyjnych w formie kompleksowo ujętego projektu konstytucji. Wzorem jednak swego chadeckiego odpowiednika, nie został on zaakceptowany przez wszystkie ośrodki partyjne. Pozostał tedy zaledwie jednym z punktów odniesienia w dyskusjach prowadzonych w środowisku liberalnym na temat ustroju przyszłych Niemiec⁷⁵. Wspólnym mianownikiem pozostałych projektów było natomiast to, że wyrażone w nich wizje ustrojowe szybko stały się częścią politycznego programu każdego ze stojących za nimi ugrupowań. Wszak nie były one tak rozdrobnione organizacyjnie i zróżnicowane programowo jak obóz chadecki oraz środowisko liberalne. Nie aspirowały także do odgrywania w niemieckim życiu politycznym roli równie wpływowej co socjaldemokraci, wobec czego z programu ustrojowego nie czyniły elementu politycznej taktyki⁷⁶. Co się zaś tyczy znaczenia samej debaty w Strefowej Radzie Doradczej, to postrzegana ona jest zazwyczaj jako jedno z najistotniejszych wydarzeń w procesie kształtowania świadomości konstytucyjnej zachodnioniemieckich elit politycznych. Wedle nie mniej zgodnych ocen, jej uczestnicy przetarli szlak, którym w drodze do ufundowania podstaw ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec podążyli następnie członkowie Rady Parlamentarnej⁷⁷.

⁷³ M. Bożek, *Koncepcje ustrojowe niemieckiej...*, s. 182.

⁷⁴ Idem, *Koncepcje ustrojowe Socjaldemokratycznej...*, s. 102-103.

⁷⁵ E.H.M. Lange, *Politischer...*, s. 72.

⁷⁶ W. Sörgel, *Konsensus...*, s. 78-79; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 363.

⁷⁷ *Der Zonenbeirat...*, s. 56; M. Feldkamp, *Die Entstehung...*, s. 207; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1004; B. Diestelkamp, *Die Verfassungsentwicklung...*, s. 1317.

CONSTITUTIONAL DEBATE IN THE ZONAL ADVISORY COUNCIL IN 1947

Summary

In February 1947, a Zonal Advisory Council with a seat in Hamburg was appointed in the British zone of postwar Germany. The Council worked for over two years and one of its main achievements was the organisation in the autumn of 1947 of a constitutional debate on the future of the German state. Its participants represented six German parties: the Christian-Democratic Union CDU, the Social Democratic Party of Germany SPD, the Free Democratic Party FDP, the Communist Party of Germany KPD, the Centre Party and the German Party. There were a number of projects proposed in the course of the debate. The project presented by the CDU did not gain universal recognition and was therefore reduced to being merely one of the concepts discussed in the course of the deliberations on the political regime of postwar Germany. The SPD, on the other hand, presented a project that it had been prepared already earlier and was presented as its official standpoint regarding the political structure of the German state after the war. Therefore, even if some time later the international situation changed and the basic concepts of the Party's political strategy had to be revalued and a new project was to be drafted and submitted before the appointment of the Parliamentary Council, the official stance of the SPD contained in that project remained while the project itself constituted one of the elements of that political strategy.

LE DÉBAT CONSTITUTIONNEL AU SEIN DU CONSEIL CONSULTATIF DE LA ZONE EN 1947

Résumé

En février 1946, un Conseil consultatif de zone, ayant son siège à Hambourg, est créé dans la zone d'occupation britannique. Le débat constitutionnel, organisé sous les auspices du Conseil en automne 1947, est considéré comme l'un des événements le plus grand survenu durant une période de plus de deux ans correspondant à l'exercice des fonctions par cette instance. Au débat ont participé les représentants de six partis allemands, à savoir: l'Union chrétienne-démocrate (CDU), le Parti social-démocrate (SPD), le Parti libéral démocrate (FDP), le Parti communiste (KPD), le Parti centriste et le Parti allemand. Le sort de chaque projet présenté à l'occasion du débat était très différent. Celui des chrétiens-démocrates n'a pas obtenu une approbation générale, s'avérant à peine l'un des concepts de régime allemand de l'après guerre examinés. Le projet des sociaux-démocrates par contre n'a pas partagé le même sort car il n'a pas été élaboré uniquement pour être soumis au débat du Conseil consultatif de zone. Cependant, c'est justement ce débat qui fournit au parti une opportunité de présenter le document, proclamé quelques semaines auparavant comme position officielle des sociaux-démocrates en matière de régime pour l'État allemand reconstruit. Et le projet ne perdra pas son caractère même au moment où la situation internationale devra faire face à un tournant inattendu et que, par conséquent, la stratégie politique du parti imposera une réévaluation du concept en vigueur pour le remplacer la veille de la convocation du Conseil parlementaire par un nouveau projet, correspondant à l'un des éléments de la stratégie.