

MICHAŁ BOŻEK (Katowice)

## Koncepcje ustrojowe niemieckiej chadecji w latach 1945-1948

I. Jedną z płaszczyzn kształtowania się niemieckiej państwowości po II wojnie światowej była sfera polityczna. Jej najważniejszym elementem było stopniowe organizowanie się mieszkańców okupowanych terenów i tworzenie załączków społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>. Podstawę do tego procesu stwarzały postanowienia umowy poczdamskiej, która pozwalała na tworzenie i popieranie na terenie całych Niemiec demokratycznych partii politycznych, przyznając im jednocześnie prawo do organizowania zgromadzeń dyskusji publicznych<sup>2</sup>. Działalność partii politycznych najwcześniej została dozwolona na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej, jako że już w czerwcu 1945 r. – a więc jeszcze przed konferencją w Poczdamie – rozkaz Naczelnego Szefa Radzieckiej Administracji Wojskowej zezwalał na tworzenie demokratycznych partii politycznych. W zachodnich strefach okupacyjnych stosowne przepisy wydane zaś zostały pomiędzy sierpniem a grudniem 1945 r. Na ich podstawie udzielano licencji powstającym stronnictwom<sup>3</sup>. Stawiany przez mocarstwa okupacyjne wymóg demokratycznego charakteru tworzonych partii odnosił się zarówno do programu oraz celów, jak i metod ich realizacji. Powinny to być partie sprzeciwiające się wszelkim niedemokratycznym sposobom uprawiania polityki<sup>4</sup>. Zważywszy na pogłębiający się konflikt między

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań, 1975, s. 48-49.

<sup>3</sup> Tamże..., s. 49-54; Por. także M. Sobolewski, *Powstanie i ewolucja systemu politycznego RFN 1945-1982*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki przy współudziale M. Sobolewskiego, Poznań 1986, s. 16-18; Z.A. Maciąg, *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1979, s. 18; J. Sułek, *Geneza...*, s. 27-34.

<sup>4</sup> Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 215.

mocarstwami okupacyjnymi, jak również coraz widoczniejszy podział powojennej Europy na dwa zantagonizowane bloki, nie może dziwić fakt, że „kwestia niemiecka” stała się punktem centralnym rzeczoności konfliktu<sup>5</sup>. Sytuacja ta nie mogła pozostać bez wpływu na rozwój niemieckiego życia politycznego, postępujący odtąd dwutorowo. Rozłam ów nie ominął, rzecz jasna, powstających stopniowo i mozolnie kształtujących swe struktury oraz programy partii politycznych<sup>6</sup>.

Pomysł utworzenia w powojennych Niemczech formacji politycznej odwołującej się w swym programie do podstawowych założeń etyki chrześcijańskiej pojawił się w środowiskach emigracyjnych oraz w antyhitlerowskim ruchu oporu jeszcze w latach wojennych. Niemal nazajutrz po klęsce wojennej ujawniło się nader silnie zakorzenione w społeczeństwie przekonanie, że jednym z warunków przezwyciężenia skutków traumatycznych doświadczeń ostatnich lat, a co za tym idzie – moralnego odrodzenia narodu niemieckiego, jest odbudowa życia społeczno-politycznego na fundamencie zasad etyki chrześcijańskiej i ideałach niemieckiego humanizmu<sup>7</sup>. Pierwsze chadeckie struktury partyjne powstały już w czerwcu 1945 r. Zanim jednak doszło do ukształtowania w miarę jednolitego stronnictwa politycznego, chadecja stanowiła konglomerat wielu luźno ze sobą połączonych drobnych organizacji partyjnych. Wprawdzie w trakcie odbywającego się w Bad Godesberg w grudniu 1945 r. zjazdu delegatów lokalnych ugrupowań chrześcijańsko-demokratycznych z brytyjskiej strefy okupacyjnej i Berlina postanowiono nadać przyszłej partii nazwę, pod którą działa ona do dziś, a mianowicie Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna Niemiec (*Christlich-Demokratische Union Deutschlands*) – CDU. Niemniej, proces scalania poszczególnych struktur partyjnych zakończył się dopiero w październiku 1950 r., a więc ponad rok po powstaniu Republiki Federalnej Niemiec. Mimo zjednoczenia organizacji chadeckich pod szyldem CDU, daleko idącą samodzielność udało się zachować bawarskiemu odłamowi stronnictwa, Unii Chrześcijańsko-Socjalnej (*Christlich-Soziale Union*) – CSU. Jakkolwiek jej członków wiąże umowa o jedności działania z pozostałymi organizacjami zrzeszonymi w ramach CDU, formalnie utrzymała ona status samodzielnej partii<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> J.L. Gaddis, *Zimna wojna. Historia podzielonego świata*, Kraków 2007, s. 46-48.

<sup>6</sup> K. Nicklauff, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1998, s. 74; L. Janicki, *Partie...*, s. 55.

<sup>7</sup> D. Rdzanek, *Problem niemiecki w myśli politycznej zachodniemieckiej chadecji CDU/CSU w latach 1945-1990*, Toruń 2008, s. 39-40; R. Ley, *Föderalismus-Diskussion innerhalb der CDU/CSU von der Parteigründung bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes*, Mainz 1978, s. 20-25; R. Hofman, *Geschichte der deutschen Parteien. Von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München 1993, s. 100-101; W. Becker, *CDU und CSU 1945-1950. Vorläufer, Gründung und regionale Entwicklung bis zum Entstehen der CDU – Bundespartei*, Mainz 1987, s. 33-39; A.R.L. Gurland, *Die CDU/CSU. Ursprünge und Entwicklung bis 1953*, Frankfurt am Main 1980, s. 40-48.

<sup>8</sup> W. Becker, *CDU...*, s. 40; A.R.L. Gurland, *Die CDU/CSU...*, s. 51; F. Bösch, *Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU*, Stuttgart-München 2002, s. 7-15; M. Salbaum, *Die Geschichte der CSU*, Augsburg 1998, s. 29.

Jedną z konsekwencji pierwotnego rozdrobnienia organizacyjnego chadecji było niemałe zróżnicowanie programowe występujące w jej łonie w początkowym okresie działalności. Dość wspomnieć, że przez pierwsze miesiące budowy zrębów stronnictwa przynajmniej trzy lokalne ośrodki partyjne (nadreński, berliński i bawarski) zażarcie rywalizowały nie tylko o dominację organizacyjną, ale także o zapewnienie sobie decydującego wpływu na linię programową<sup>9</sup>. Z czasem z rywalizacji tej zwycięsko wyszedł skupiony wokół Konrada Adenauera ośrodek nadreński, który w sposób najtrwalszy odcisnął piętno na ostatecznym obliczu ugrupowania. Wbrew takiemu obrotowi sprawy wypracowanie stosunkowo spójnych dla całej chadecji założeń programowych stało się zadaniem nadzwyczaj mozolnym<sup>10</sup>.

Szczególnie trudne okazało się to w odniesieniu do zagadnienia ustroju powojennego państwa niemieckiego. Rangę problemu podnosi fakt, że prócz kwestii jedności narodu niemieckiego i odbudowy gospodarczej przyszłego państwa, kształt podstaw ustrojowych tego państwa należał do spraw najżywiej dyskutowanych wśród członków stronnictwa<sup>11</sup>. Sprawa ta budziła przy tym szereg kontrowersji. Najpoważniejsza różnica zdań zarysowała się między koncepcjami lansowanymi przez organizacje partyjne skupione na terenie brytyjskiej strefy okupacyjnej a propozycjami wysuwanymi przez członków struktur znajdujących się na obszarze amerykańskiej strefy okupacyjnej, w tym zwłaszcza działających w ramach bawarskiej CSU<sup>12</sup>.

**II.** Propozycje dotyczące ukształtowania podstaw ustrojowych powojennych Niemiec odnaleźć można już w pierwszych deklaracjach programowych krajowych struktur chadecji, mimo że zazwyczaj miały one charakter nader lakoniczny. Tytułem przykładu, w pochodzących z czerwca 1945 r. *Wytycznych kolońskich (Kölner Leitsätze)*, a także w wydanych we wrześniu *Wytycznych Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej w Nadrenii i Westfalii (Leitsätze der Christlich-Demokratischen Partei in Rheinland und Westfalen)* i *Wytycznych frankfurckich (Frankfurter Leitsätze)*, wyczytać można, że odbudowane

---

<sup>9</sup> Por. W. Benz, *Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im „Ellwanger Kreis“ 1947/48*. „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte“ 1977, nr 26, s. 778; H. Heitzer, *CDU in der britischebn Besatzungszone. Gründung, Organisation, Programm und Politik 1945-1949*, Düsseldorf 1988, s. 49-51; D. Rdzanek, *Problem...*, s. 42; W. Becker, *CDU...*, s. 45; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht*, München 2000, s. 1272. Niezwykle trafnie pierwsze powojenne oblicze CDU/CSU oddaje komentarz jednej z gazet francuskich: „Partia ta jest socjalistyczna i radykalna w Berlinie, kleryczna i konserwatywna w Kolonii, kapitalistyczna i reakcyjna w Hamburgu, antyrewolucyjna i partykularna w Monachium”. Cyt. za J. Sułek, *Geneza...*, s. 35.

<sup>10</sup> Podkreśla to W.S. Burger, *Problem niemiecki w myśli politycznej zachodniemieckich partii CDU/CSU, SPD i FDP w latach 1945-1990*, Toruń 2002, s. 62.

<sup>11</sup> Por. A.R.L. Gurland, *Die CDU/CSU...*, s. 51; F. Bösch, *Macht...*, s. 21; J.J. Węc, *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej 1949-1969*, Kraków 2000, s. 33.

<sup>12</sup> W. Benz, *Föderalistische...*, s. 780; W. Sörgel, *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969, s. 295.

państwo niemieckie powinno być demokratycznym państwem prawnym o republikańskiej formie rządów. Powinno ono zagwarantować wszystkim obywatelom podstawowe prawa i wolności, jak również zapewnić skuteczną ich ochronę. Jego struktura terytorialna miała przyjąć postać państwa federalnego i silnie zdecentralizowanego, opartego na rozbudowanym systemie samorządu terytorialnego. Z żądaniem przywrócenia podstawowych reguł demokracji parlamentarnej korespondował natomiast postulat stworzenia instytucjonalnych zabezpieczeń przed wszelkiej maści wrogami demokracji. Z dokumentów tych przebijała ponadto głęboka troska o zapewnienie państwu stabilnego rządu, odpornego na obstrukcyjne praktyki parlamentu. Jednocześnie społeczeństwo – bezpośrednio bądź za pośrednictwem swoich przedstawicieli w parlamencie – powinno mieć zagwarantowane prawo do kontroli poczynań rządu, z możliwością jego odwołania łącznie. Za fundament życia społecznego i porządku państwowego dokumenty te uznawały zgodnie zasadę sprawiedliwości, której najskuteczniejszym gwarantem miały być niezawisłe sądy<sup>13</sup>.

Jako pierwsi w formie projektu konstytucyjnego swe koncepcje ustrojowe przedstawili działacze berlińskiego odłamu stronnictwa, występujący pod nazwą Niemieckiej Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (*Christlich-Demokratische Union Deutschlands*) – CDUD. Z inicjatywy zarządu tamtejszej organizacji partyjnej powołana została w marcu 1946 r. komisja konstytucyjna, która już miesiąc później – 23 kwietnia – przedłożyła dokument określony mianem *Tez konstytucyjnych (Verfassungsrechtliche Thesen)*<sup>14</sup>. Projekt ten wyraźnie stał na gruncie demokratycznego modelu ustrojowego, odwołującego się do najważniejszych reguł systemu parlamentarnego. Przyszłe państwo niemieckie miało zostać odbudowane jako demokratyczna republika parlamentarna. Jego podstawą miała się stać federalna struktura terytorialna. Poszczególne części składowe tej federacji – kraje (*Länder*) – miały zostać utworzone przy uwzględnieniu kryteriów historycznych i społeczno-ekonomicznych. Akcentowano przy tym, że obszar i liczba ludności każdego z krajów muszą zostać tak ukształtowane, aby nie doszło do dominacji jednego lub kilku z nich nad pozostałymi. Podział zadań między federacją a jej częściami w dziedzinie ustawodawstwa i administracji miał bazować na zasadzie uznania pierwotnego charakteru kompetencji tych drugich względem tej pierwszej i co za tym idzie – domniemania kompetencji krajów w sprawach wyraźnie niezastrzeżonych dla właściwości federacji.

Analizowany dokument hołdował niedwuznacznie zasadzie podziału władzy, co można wyczytać z jego szczegółowych rozwiązań, choć formalnie tego nie deklarował. Władzę ustawodawczą powierzał on dwuizbowemu

<sup>13</sup> Zob. Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 216-217; W. Sörgel, *Konsensus...*, s. 74-77.

<sup>14</sup> Treść dokumentu zob. W. Benz, „*Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*”. *Zur Geschichte des Grundgesetzes: Entwürfe und Diskussion 1941-1949*, München 1979, s. 320-323. Por. także M. Richter, *Die Ost-CDU 1948-1952. Zwischen Widerstand und Gleichschaltung*, Düsseldorf 1991, s. 37-39.

parlamentowi. Izba pierwsza – Parlament Rzeszy (*Reichstag*) – miała mieć charakter przedstawicielstwa całej federacji i w ślad za tym pochodzić z wyborów powszechnych. Z kolei izba druga – Izba Krajów (*Ländertag*) – miała reprezentować interesy poszczególnych krajów, skutkiem czego miała się składać z delegatów wybieranych po połowie przez parlamenty i rządy krajowe. Egzekutywa skupiać się miała w rządzie. Warunkiem pełnienia przezeń obowiązków był wymóg posiadania zaufania obu izb parlamentu, przed którymi ponosić miał odpowiedzialność parlamentarną. Do odwołania rządu konieczna była jednobrzmiąca uchwała obu izb, wyrażająca mu wotum nieufności. Głową państwa miał być Prezydent, wybierany na pięć lat przez Izbę Krajów. Do jego zadań miało należeć reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych oraz prowadzenie rokowań międzypartyjnych w sprawie powołania rządu. Posiadać miał ponadto uprawnienie do rozwiązywania Parlamentu Rzeszy, przy czym wyłącznie za zgodą Izby Krajów. Władzę sądowniczą natomiast sprawować miały niezależne i niezawisłe sądy federalne. Do rozstrzygnięcia sporów natury konstytucyjnej projekt przewidywał utworzenie Trybunału Konstytucyjnego (*Verfassungsgerichtshof*). W jego skład wchodziłoby doświadczeni w życiu politycznym prawnicy, których powoływać miał Prezydent na wniosek Izby Krajów. Pion organów sądowniczych uzupełniały sądy administracyjne, działające zarówno na szczeblu federalnym, jak i krajowym. Ich właściwość obejmować miała zapewnienie zgodnego z prawem działania administracji krajowej i federalnej, jak również orzekanie we wszelkich sprawach związanych z funkcjonowaniem organów administracyjnych (w tym czuwanie nad jednolitą wykładnią prawa administracyjnego w skali całej federacji).

**III.** Szansa na ustalenie wspólnej dla całej chadecji z zachodnich stref okupacyjnych wizji programowej pojawiła się w sierpniu 1946 r. Otóż w trakcie odbywającej się wówczas w Königstein konferencji z udziałem reprezentantów lokalnych struktur partyjnych ze stref zachodnich zapadła decyzja o powołaniu do życia organizacji mającej koordynować działania chadecji w obrębie tych stref. Zyskała ona nazwę Wspólnoty Pracy CDU/CSU (*Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU*)<sup>15</sup>. Jednym z najważniejszych jej zadań stało się wypracowanie jednolitego stanowiska stronnictwa w sprawie kształtu ustroju przyszłego państwa niemieckiego. W tym celu postanowiono utworzyć w ramach powołanej Wspólnoty Pracy specjalną komisję konstytucyjną, której powierzono prace nad przygotowaniem projektu konstytucji dla powojennych Niemiec. Na czele komisji stanął jeden z założycieli CDU w Hesji i jej późniejszy rzecznik

---

<sup>15</sup> B. Kaff, *Die Unionsparteien 1946-1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenz der Landesvorsitzenden*, Düsseldorf 1989, s. 16; W. Becker, *CDU...*, s. 51; D. Rdzanek, *Problem...*, s. 41.

w tamtejszym parlamencie krajowym, Heinrich von Brentano<sup>16</sup>. Komisja ta długo zwlekała z rozpoczęciem działalności, jako że jej pierwsze posiedzenie odbyło się dopiero w marcu 1947 r. Niemniej, już podczas tego inauguracyjnego posiedzenia uczestniczący w nim delegaci jednomyślnie uchwalili krótkie memorandum, w którym nakreślili główne założenia przyszłej niemieckiej konstytucji. Założenie te stały się punktem wyjścia dla dalszych prac w komisji, które odtąd nabrały szybkiego tempa. Ich efektem był dokument przyjęty podczas kolejnego posiedzenia komisji pod koniec kwietnia 1947 r. w Heppenheim. Rychło oficjalne publikacje partyjne zaczęły go określać mianem „projektu z Heppenheim” (*Heppenheimer Entwurf*)<sup>17</sup>.

W dokumencie tym członkowie komisji dali wyraz przeświadczeniu, że przyszła konstytucja musi określać podstawy i formy demokracji niemieckiej. Nie powinna ona w sposób bezpośredni kopiować rozwiązań występujących w innych państwach ani stanowić prostego odzwierciedlenia dotychczasowych niemieckich wzorców ustrojowych. Powinna ukształtować taki porządek konstytucyjny, który tworzyłby zgoła nową jakość życia demokratycznego i parlamentarnego, a jednocześnie uwzględniałaby stopień rozwoju świadomości politycznej społeczeństwa i jego faktyczne potrzeby. Za tą ogólną i cokolwiek enigmatyczną deklaracją kryła się jasno zarysowana w kolejnych punktach projektu koncepcja, której rysem charakterystycznym było wyraźne dążenie do pogodzenia ze sobą dwu tendencji. Z jednej strony chodziło o podkreślenie znaczenia demokracji parlamentarnej w procesie sprawowania władzy, ale także kształtowania świadomości obywatelskiej społeczeństwa. Z drugiej natomiast – o zwiększenie stabilności i funkcjonalności systemu rządów, poprzez wkomponowanie w jego ramy odpowiednich mechanizmów ochronnych, jak również rozbudzenia wśród obywateli poczucia odpowiedzialności politycznej<sup>18</sup>.

Realizacja powyższego zamiaru miała przybrać w istocie postać parlamentarnej formuły rządów, niewolnej przy tym od koncesji na rzecz systemu rządów zgromadzenia. Rząd miał pochodzić bowiem z wyboru parlamentu – Izby Ludowej (*Volkskammer*) – którego zaufanie było konieczne dla pełnienia przezeń obowiązków. Osobliwością miał być jednak fakt powoływania rządu na czas kadencji parlamentu. Projekt wyraźnie ponadto odmawiał przyznania parlamentowi prawa do wyrażania rządowi wotum nieufności, skutkującego jego odwołaniem. Zakładano, że dzięki takiemu ukształtowaniu relacji między parlamentem a rządem stworzy się instytucjonalne przesłanki do osiągnięcia niezbędnej konsolidacji i odpowiedniej stabilizacji całego systemu rządów.

---

<sup>16</sup> Szerzej na temat sylwetki tego polityka por. M. Agethen, *Heinrich von Brentano (1904-1964)*, [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. 123-134.

<sup>17</sup> Por. treść W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 323-327.

<sup>18</sup> Wskazuje na to B. Diestelkamp, *Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945-1948)*, „*Neue Juristische Wochenschrift*” 1989, H. 21, s. 1317-1318.

Konsolidacja i stabilizacja systemu rządów nie miały być rzeczą jasną celami samymi w sobie. Służyć miały mianowicie skutecznemu rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych, a co za tym idzie – zaspakajaniu potrzeb i aspiracji obywateli. Jeżeli więc okazałoby się, że rząd nie wywiązuje się ze spoczywających na nim zadań, działalność jego powinna ulec zakończeniu. Ocena istniejącej sytuacji miała należeć do parlamentu oraz Izby Krajów (*Länderkammer*) – organu stanowiącego reprezentację interesów poszczególnych krajów. Gdyby obie izby uznały, że rząd utracił zdolność do efektywnej pracy lub nie realizuje polityki zgodnej z ich – a tym samym i społeczeństwa – oczekiwaniami, mogły go odwołać w drodze uchwały podjętej większością głosów swoich członków. Werdykt ciał parlamentarnych nie byłby jednak ostateczny. Obywatelom przysługiwać bowiem miało prawo do podjęcia działań prowadzących do rozpisania referendum, w którym decydowałiby o dalszych losach Izby Ludowej. Niepomyślny dla deputowanych wynik referendum oznaczałby skrócenie kadencji parlamentu i konieczność zorganizowania przedterminowych wyborów. Z kolei Izba Krajów z decyzji swej w sprawie odwołania rządu rozliczana byłaby przez właściwe organy szczebla krajowego. Autorzy dokumentu żywili przekonanie<sup>19</sup>, że tylko tym sposobem urzeczywistni się zasadę podziału władzy w połączeniu z zachowaniem nadrzędnej względem władzy pozycji suwerennego społeczeństwa.

Nie mniejszą wagę twórcy projektu przywiązywali do uwypuklenia potrzeby odbudowy powojennych Niemiec jako państwa federalnego. Pomni doświadczeń z niedalekiej przeszłości, ze szczególną troską podchodzili do ostatecznego kształtu relacji federacji z jej częściami składowymi<sup>20</sup>. Ich istotę upatrywali w przyznaniu poszczególnym krajom odpowiedniego wpływu na proces decyzyjny w państwie, tak w dziedzinie ustawodawstwa, jak i administracji. Realizacja tego zadania miała należeć do wspomianej już Izby Krajów. Każdy kraj miał być w niej reprezentowany przez 8 przedstawicieli, bez względu na swą wielkość i liczbę mieszkańców. Przedstawiciele tych powoływałyby w równej liczbie rządy i parlamenty krajowe. Ich mandat miał mieć charakter wolny. Wyznacznikiem ich działalności miał być nie tylko interes reprezentowanego kraju, ale również wzgląd na konieczność zachowania jednności państwa i wynikające z tego uwarunkowania. Tym samym Izba Krajów miała odgrywać rolę swoistego pośrednika między interesami krajów i federacji, a także ich koordynatora. W świetle projektu miała ona ponadto pełnić funkcję drugiej izby parlamentarnej. Na uwagę zasługuje w tym kontekście fakt, że w odniesieniu do ustawodawstwa jej pozycja miała być równorzędna z pozycją izby pierwszej, tj. Izby Ludowej. Kluczowym elementem procedury ustawodawczej był bowiem wymóg zgodnej uchwały obu izb jako waru-

<sup>19</sup> U. Meyer, G. Stuby, *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*, Köln 1976, s. 259.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 260; por. także W. Sörgel, *Konsensus...*, s. 298.

nek uchwalenia ustawy. Poza tym Izbie Krajów przysługiwać miało prawo do wyrażania zgody na zawieranie umów międzynarodowych przez federację i kraje oraz na mianowanie wyższych urzędników państwowych szczebla federalnego. Dodajmy tytułem uzupełnienia, że przewodniczący Izby Krajów miał zastępować głowę państwa – Prezydenta Federalnego (*Bundespräsident*) – w wypełnianiu obowiązków w przypadku jej śmierci lub faktycznej niemożności sprawowania urzędu.

Co się tyczy podziału zadań i kompetencji między federacją a krajami, to w projekcie znalazła się generalna formuła o konieczności precyzyjnego i jasnego ich rozdzielenia. Przyjmując zasadę domniemania właściwości krajów i pierwotnego charakteru ich kompetencji, dokument wyliczał enumeratywnie sprawy zastrzeżone do wyłącznej kompetencji federacji (polityka zagraniczna, polityka celna, sprawy walutowe, kwestie telekomunikacyjne, ruch drogowy i kolejowy oraz katalog spraw związanych ze swobodami obywatelskimi). Projekt wyliczał ponadto dziedziny objęte wspólną właściwością krajów i federacji, czyli ustawodawstwo konkurencyjne (prawo karne, postępowanie sądowe i wykonawcze, policja i ściganie przestępstw, paszporty, prawo pracy i ubezpieczenia społeczne, bankowość i finanse oraz sprawy z zakresu szeroko pojętej polityki handlowej). Ostatnią grupą materii ustawodawczych były sfery, w których federacja mogła ustanawiać w formie ustawowej ogólne wytyczne dla krajów, tj. ustawodawstwo ramowe (sprawy wyłączeniowe, programy żywnościowe, sprawy weterynaryjne, opieka zdrowotna, prawo urzędnicze, prawo o stowarzyszeniach i zgromadzeniach, ochrona porządku publicznego, kwestie światopoglądowe i polityka wobec związków wyznaniowych oraz sprawy z dziedziny szkolnictwa i kształcenia).

Za istotny składnik przyszłej konstytucji niemieckiej autorzy projektu uznali stworzenie instytucjonalnych gwarancji kształtowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>21</sup>. Społeczeństwo takie powinno być budowane oddolnie poprzez organizowanie rozmaitych form aktywności, które państwo miałyby wspierać i zapewniać im odpowiednie warunki do realizacji swoich celów. Obywatele powinni zatem mieć prawo do zrzeszania się w ramach organizacji samorządowych, politycznych, związków zawodowych i innych organizacji pracowniczych, jak również najróżniejszych instytucji kulturalnych, religijnych i światopoglądowych. Na władzach natomiast ciążył obowiązek konsultowania z właściwymi przedstawicielami organizacji społecznych wszystkich spraw dotyczących ich interesów. Ważnym ogniwem społeczeństwa obywatelskiego miały być także wspólnoty lokalne tworzone w ramach jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza na poziomie gminnym. Warto wskazać, że w trakcie debaty nad tym fragmentem projektu w komisji konstytucyjnej kilku jej uczestników przekonywało, iż konstruowany w oparciu o regułę pomocniczości samorząd terytorialny powinien stanowić jeden

<sup>21</sup> U. Meyer, G. Stuby, *Die Entstehung...*, s. 261; B. Kaff, *Die Unionsparteien...*, s. 63.



z fundamentów programu ustrojowego chadecji, a fakt jego ewentualnego pominięcia wśród naczelnych założeń konstytucji powojennych Niemiec byłby równoznaczny z postawieniem państwa ponad społeczeństwem<sup>22</sup>.

Na straży projektowanego porządku konstytucyjnego stać miał Trybunał Państwowy (*Staatsgerichtshof*). W pierwszym rządzie pełniłby on funkcję sądu konstytucyjnego, jako że jego głównym zadaniem miało być kontrolowanie konstytucyjności ustaw federalnych. Oprócz tego należeć do niego miało rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między federacją i krajami oraz sporów zaistniałych pomiędzy samymi krajami, jak również orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. Przewodniczącym Trybunału miał być Prezydent Najwyższego Sądu Federalnego (*Präsident des obersten Bundesgerichts*). Za zgodą Izby Krajów miał on mianować 4 sędziów Trybunału, natomiast 6 dalszych powoływałyby po połowie Izba Ludowa i Izba Krajów. W skład Trybunału mogłaby zostać powołana jedynie taka osoba, która spełniałaby warunki wymagane na stanowisko sędziego sądu federalnego bądź wyższy urząd administracyjny (*höhere Verwaltungsdienst*). Z postanowieniami poświęconymi Trybunałowi Państwowemu korespondowała zawarta w projekcie deklaracja o potrzebie zamieszczenia w konstytucji przepisu, który za niekonstytucyjne uznawałby wszelkie starania zmierzające do obalenia demokratycznej formy rządów i pozbawienia obywateli ich praw podstawowych. Bez różnicy byłoby przy tym, czy starania takie przybrałyby postać jawnie kwestionującą istniejący ład konstytucyjny, czy też formę działań w ów ład wpisany.

**IV.** Intencją twórców projektu opracowanego pod auspicjami Wspólnoty Pracy było uczynienie zeń najważniejszego punktu odniesienia dla dalszej dyskusji w szeregach stronnictwa nad wypracowaniem jednolitego stanowiska w sprawie założeń przyszłej konstytucji niemieckiej<sup>23</sup>. Tymczasem już kilka miesięcy później światło dzienne ujrzał kolejny chadecki projekt urządzenia powojennego porządku ustrojowego w Niemczech. Powstał on z inicjatywy środowisk działających na terenie brytyjskiej strefy okupacyjnej. Okazją do jego zaprezentowania stała się debata konstytucyjna, która odbyła się 24 listopada 1947 r. na forum Strefowej Rady Doradczej (*Zonenbeirat*) w Hamburgu. Jej inspiratorem był ówczesny brytyjski wicegubernator wojskowy, sir Brian Robertson. Mając na uwadze zapowiadaną na listopad 1947 r. londyńską konferencję ministrów spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych, zaapelował on 12 czerwca 1947 r. do przedstawicieli głównych partii politycznych reprezentowanych w Strefowej Radzie Doradczej, by przygotowali swe postulaty

<sup>22</sup> M. Feldkamp, *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation*, Stuttgart 1999, s. 87.

<sup>23</sup> *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*. Bd. 1: *Vorgeschichte*, bearb. von J.V. Wagner, Boppard 1975, s. 298.

ukształtowania podstaw ustrojowych przyszłej niemieckiej państwowości<sup>24</sup>. W odpowiedzi zarząd tamtejszej chadecji podjął uchwałę o wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej w imieniu stronnictwa za opracowanie propozycji. Wybór padł na jednego z jej przywódców – Roberta Lehra<sup>25</sup>. Efektem jego wysiłków był projekt konstytucji, który – po uzyskaniu aprobaty kierownictwa partii – trafił do sekretariatu Strefowej Rady Doradczej 28 sierpnia 1947 r.<sup>26</sup>

Dokument, zatytułowany *Wytyczne w sprawie przyszłej konstytucji (Richtlinien für die künftige Verfassung)*<sup>27</sup>, 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 czysto 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 przyspaść 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. przywrócenia jedności narodu niemieckiego w ramach jednego państwa<sup>28</sup>.

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 wymogi 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 podkreśle-

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat por. Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 317-327; E.H.M. Lange, *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Berörterungen im Parlamentarischen Rat*, „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 1978, nr 26, s. 614-617.

<sup>25</sup> Szerzej na jego temat por. S. Marx, *Robert Lehr (1883-1956)*, [w:] *In Verantwortung...*, s. 245-261.

<sup>26</sup> M. Feldkamp, *Die Entstehung...*, s. 203.

<sup>27</sup> Por. treść W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 328-332.

<sup>28</sup> S. Marx, *Robert Lehr...*, s. 250.

nia 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 przekształcenia<sup>29</sup>.

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 miałoby na trwałe zakorzenić się we wspólnej dla nich kulturze politycznej<sup>30</sup>. Zakorzenieniu 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 Sejm 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 nazbyt klarowny. 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

<sup>29</sup> Wskazuje na to M. Feldkamp, *Die Entstehung...*, s. 205; por. także Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 321.

<sup>30</sup> S. Marx, *Robert Lehr...*, s. 255; R. Morsey, *Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat*, „Vierteljahreshft für Zeitgeschichte” 1970, nr 18, s. 68.

jako władzy neutralnej – arbitra wznoszącego się ponad pozostałe władze<sup>31</sup>. Wydaje się, że tak należy właśnie odczytywać sens nałożenia nań obowiązku urzeczywistniania powagi i interesu państwowego, a także uosabianie jednolitej woli narodu<sup>32</sup>. Pod wpływem powszechnej wówczas krytyki rozwiązań instytucjonalnych doby Republiki Weimarskiej, w tym zwłaszcza sposobu ukształtowania stanowiska głowy państwa<sup>33</sup>, autor projektu zalecał powściągliwość i rozważę, jeśli chodzi o wyposażenie Prezydenta w nadzwyczajne środki działania, związane z zagrożeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z tych samych pobudek sprzeciwił się on głosowaniu powszechnemu jako metodzie obsady urzędu głowy państwa, a jej wybór przekazał – na pięcioletnią kadencję – w gestię obu izb parlamentarnych<sup>34</sup>. 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 miałby 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 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 in-

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Por. H. Landgraf, *Reichspräsident – Bundespräsident. Aus den Debatten 1919 und 1948/49 über den Wahlmodus*, „Geschichte in Wissenschaften und Unterricht“ 1959, H. 10, s. 425; E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 616.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 616.

tencja przyświecała jego autorowi<sup>35</sup>. 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 składowe<sup>36</sup>. 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 określonych przez ich federalnego odpowiednika.

Klamrą spinającą cały projekt<sup>37</sup> 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 po-

---

<sup>35</sup> S. Marx, *Robert Lehr...*, s. 256.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> U. Meyer, G. Stuby, *Die Entstehung...*, s. 78.

nad 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.

V. Powyższy projekt nie zyskał jednak akceptacji większości działaczy chadeckich z brytyjskiej strefy okupacyjnej, a przynajmniej na tyle, by mógł on zostać uznany za oficjalne stanowisko tamtejszych struktur partyjnych odnośnie do kształtu ustrojowego przyszłej państwowości niemieckiej. Dowodzi tego nie tylko przebieg debaty konstytucyjnej na forum Strefowej Rady Doradczej i prezentowane tam przez przedstawicieli CDU poglądy<sup>38</sup>. Potwierdza to także reakcja władz stronnictwa na zapowiadaną na koniec listopada 1947 r. londyńską konferencję ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw okupacyjnych. Trzeba bowiem przypomnieć, że konferencję tę poprzedzała seria publicznych deklaracji wysokich rangą polityków brytyjskich i amerykańskich, w których sugerowali oni perspektywę scalenia i odbudowy zachodnich stref okupacyjnych<sup>39</sup>. Coraz częściej sugestie takie pożytywane były wśród działaczy chadeckich jako zapowiedź utworzenia państwa niemieckiego w oparciu o tereny zachodnich stref okupacyjnych i udzielenia mu przez mocarstwa zachodnie gwarancji bezpieczeństwa. Rozwiązanie takie traktowano jako stan przejściowy i tymczasowy, któremu kres położy przewyższenie podziału ziem niemieckich na dwie strefy wpływów mocarstw okupacyjnych<sup>40</sup>. Zdaniem prominentnych polityków stronnictwa, wraz ze zniknięciem tego podziału na mapę Europy powrócą zjednoczone Niemcy jako państwo w pełni suwerenne i demokratyczne<sup>41</sup>. Wobec takiego obrotu sprawy władze chadecji z brytyjskiej strefy okupacyjnej postanowiły wystosować oficjalne memorandum pod adresem uczestników konferencji londyńskiej. Faktycznym adresatem tego memorandum były rządy Wielkiej Brytanii i USA, a bezpośrednio ich ministrowie spraw zagranicznych<sup>42</sup>. Memorandum to przybrało

---

<sup>38</sup> Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 319-321; E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 618.

<sup>39</sup> E. Cziomer, *Historia...*, s. 70-73; K. Nicklauß, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung In Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1998, s. 74; Ch. Kleßmann, *Die doppelte...*, s. 107-108; K. Kröger, *Die Entstehung des Grundgesetzes*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1989, H. 21, s. 1319.

<sup>40</sup> A.R.L. Gurland, *Die CDU/CSU...*, s. 106; W. Becker, *CDU...*, s. 89; D. Rdzanek, *Problem...*, s. 74-75; W.S. Burger, *Problem...*, s. 79; idem, *Zjednoczenie Niemiec w myśli politycznej zachodnioniemieckich partii politycznych: SPD, CDU/CSU i FDP w latach 1945-1954*, Szczecin 1992, s. 70-71; J.J. Węc, *CDU/CSU...*, s. 84.

<sup>41</sup> F. Bösch, *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945-1969*, Stuttgart-München 2001, s. 52-54; R. Kochnowski, *Spór o Niemcy. Problem niemiecki w myśli politycznej Konrada Adenauera i Kurta Schumachera w latach 1946-1952*, Katowice 1999, s. 60-67; W.S. Burger, *Zachodnioniemieccy politycy wobec jedności Niemiec i Europy (1945-1990)*, Toruń 2006, s. 179-181; W. Kozub-Ciembroniewicz, *Państwo w doktrynie prawno-politycznej Konrada Adenauera*, [w:] *Dawne prawo i myśl prawnicza. Prace historyczno-prawne poświęcone pamięci Wojciecha Marii Bartla*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 1995, s. 133-143.

<sup>42</sup> H. Heitzer, *Die CDU...*, s. 97.

postać uchwały Komisji Strefowej CDU Strefy Brytyjskiej (*Zonenausschuss der CDU der britischen Zone*), podjętej 20 listopada 1947 r.<sup>43</sup>

Uchwała ta stanowiła pięciopunktowy zarys najważniejszych zasad, wokół których powinna być osnuta przyszła niemiecka państwowość. Przede wszystkim powinna ona być państwem federalnym, a nie luźną federacją państw. W skład federacji powinny wchodzić samodzielne pod względem prawnym i finansowym kraje. Wytyczenie granic między nimi powinno uwzględniać osobliwości historyczne, kulturowe i ekonomiczne. Odbudowane państwo niemieckie powinno mieć władze centralne o takich kompetencjach, dzięki którym mogłoby ono pozostać sprawnie zarządzaną całością. Parlament powinien być dwuizbowy, przy czym jedna z izb miała być wybierana w wyborach bezpośrednich, a druga pośrednich. Gwarantem ochrony praw jednostki przed nadużyciami ze strony władz centralnych i krajowych powinien być niezależny Trybunał Państwowy. Drugim obszarem jego działalności miało być rozsądzanie sporów między władzami centralnymi i krajowymi o zakres przysługujących im kompetencji. Uchwała przewidywała ponadto powołanie przez mocarstwa okupacyjne specjalnych instytucji kontrolnych, których zadaniem byłaby kontrola działań władz niemieckich. Z tym jednak zastrzeżeniem, że instytucje takie miałyby wyłącznie kontrolny charakter i nie mogłyby ani przejmować kompetencji odpowiednich organów administracyjnych państwa niemieckiego, ani też uzurpować sobie prawa do zatwierdzania podjętych przez nie decyzji. Do momentu zawarcia traktatu pokojowego relacje między władzami niemieckimi a właściwymi instytucjami mocarstw okupacyjnych oraz wynikające z tego prawa i obowiązki miał regulować odrębny akt prawny, zwany Statutem Okupacyjnym (*Besatzungsstatut*). Uchwalenie takiego aktu powinny jednak poprzedzić rokowania obu stron co do jego treści.

**VI.** Niezależnie od wysiłków podejmowanych w ramach CDU na rzecz wypracowania wspólnego dla całego środowiska chadeckiego programu ustrojowego, odrębne prace od samego niemal początku prowadzili w tym kierunku działacze bawarskiej CSU. Aprobując niemalą część założeń kolejnych projektów opracowywanych pod szyldem CDU, wszystkim zgodnie wytykali nadmierny centralizm i niewłaściwe rozłożenie akcentów w relacjach między federacją a krajami. Sami deklarowali się jako rzecznicy państwa federalnego, a nie federacji państw, tyle że istotę tego państwa pojmowali odmiennie aniżeli ich partnerzy z CDU. Więcej krajów, a mniej federacji w życiu codziennym i większego wpływu tych pierwszych na sprawy tej drugiej – pod takim mniej więcej hasłem występowali bawarscy chadecy<sup>44</sup>. Szczególnie przychylnym okiem spoglądali oni w stronę rozwiązań ustrojowych występu-

<sup>43</sup> Treść zob. W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 332-333.

<sup>44</sup> P.J. Kock, *Bavarns Weg in die Bundesrepublik*, Stuttgart 1983, s. 10.

jących od lat na terenie Szwajcarii. Przyczynę takiej sytuacji należy upatrywać głównie w tym, że szwajcarskie wzorce ustrojowe bliskie były wyobrażeniom bawarskich elit politycznych, nie tylko zresztą tych rekrutujących się z szeregów CSU<sup>45</sup>. Ogromnie ważne było też to, że spora grupa prominentnych polityków bawarskich lata wojenne spędziła na emigracji właśnie w Szwajcarii. Tytułem przykładu, wspomnieć można pełniącego od października 1945 do grudnia 1946 r. funkcję premiera rządu krajowego Bawarii z ramienia socjaldemokracji, Wilhelma Hoegnera, jak również jednego z czołowych ekspertów ds. konstytucyjnych rządu bawarskiego powiązanego formalnie z CSU, Hansa Nawiasky<sup>46</sup>.

Ślad fascynacji szwajcarskim modelem ustrojowym odnaleźć można już w jednym z pierwszych wystąpień polityków CSU poświęconym zagadnieniom konstytucyjnym. Mowa tu o opublikowanym w 1945 r. przez Aloisa Hundhammera memoriale dotyczącym podstawowych zasad odbudowy niemieckiej państwowości<sup>47</sup>. W dokumencie tym zaproponował on, aby ustrojowi powojennego państwa niemieckiego nadać wyraźny rys przypominający kształt instytucji i mechanizmów praktykowanych z powodzeniem w Szwajcarii. Rozległe kompetencje krajów kosztem ograniczenia uprawnień władz centralnych miały zapewnić prawidłowy przebieg procesu odbudowy życia państwowego, a następnie stworzyć solidny fundament pod przyszłą stabilizację państwa i dobrobyt społeczeństwa. Nawiązując do doświadczeń szwajcarskich, postulował powierzenie naczelnego kierownictwa nad administracją federalną organowi o charakterze kolegialnym, którego konstrukcja miała odpowiadać tamtejszej Radzie Federalnej. Tak ukształtowana władza wykonawcza pozwoli uniknąć zjawiska koncentracji władzy w ręku głowy państwa czy szefa rządu, co w przeszłości okazało się tragiczne w skutkach nie tylko dla federalizmu, ale i demokracji<sup>48</sup>.

W podobnym tonie wypowiadał się w trakcie negocjacji premierów rządów krajowych z amerykańskiej strefy okupacyjnej z przedstawicielami amerykańskich wojskowych władz okupacyjnych prowadzonych na początku stycznia 1947 r. ówczesny szef rządu Bawarii, Hans Ehard<sup>49</sup>. Kluczową kwestią do rozstrzygnięcia podczas prac nad przyszłą niemiecką konstytucją była w jego ocenie sprawa odpowiedniego rozdzielenia zadań i kompetencji mię-

---

<sup>45</sup> Por. K.U. Gelberg, *Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954*, Düsseldorf 1992, s. 186.

<sup>46</sup> Przez wiele lat Nawiasky mieszkał i wykładał w szwajcarskim mieście St. Gallen, dzięki czemu miał okazję dokładnie poznać instytucje ustrojowe funkcjonujące w tym kraju. Podkreśla to K. Eichelberger, *Ausländische Einflüsse bei der Entstehung des Grundgesetzes – Einflüsse der Schweiz*, [w:] *40 Jahre Grundgesetz. Entstehung, Bewährung und internationale Ausstrahlung*, red. K. Stern, München 1990, s. 72.

<sup>47</sup> W. Sörgel, *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969, s. 294-296.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Por. W. Benz, „Bewegt...”, s. 233-239.



dzy federacje a kraje. Z jednej strony poza dyskusją był fakt, że władzom centralnym należy zapewnić wszelkie możliwe środki działania niezbędne dla skutecznego zarządzania całością spraw państwowych i utrzymania należytej spójności polityki całej federacji. Z drugiej jednak – kraje powinny mieć zagwarantowany taki stopień samodzielności, który jest konieczny dla krzewienia i rozwoju ich odrębności kulturowej. Wymaga to przyznania im daleko idącej niezależności ekonomicznej i sprawnie działającej administracji. Poza tym rzeczą nie mniej ważną jest stworzenie takiego mechanizmu podejmowania decyzji na szczeblu centralnym, żeby kraje w istotny sposób decyzje te mogły współkształtować. U premiera bawarskiego pojawia się w tym kontekście po raz pierwszy wśród polityków CSU publicznie idea, aby naczelnym organem całej federacji w dziedzinie administracji uczynić ciało składające się z reprezentantów poszczególnych rządów krajowych<sup>50</sup>. Jego pracami kierowałby wybierany co rok Prezydent Federalny (*Bundespräsident*), który prócz zadań typowo administracyjnych, pełniłby jednocześnie funkcje natury reprezentacyjnej. Tym samym łączyłby obowiązki charakterystyczne dla szefa rządu z obowiązkami właściwymi głowie państwa.

Nakreślone przez premiera bawarskiego założenia stały się z czasem oficjalnym stanowiskiem całego jego rządu. Nie może to jednak dziwić, zważywszy na fakt, że rząd ów bez reszty zdominowany był przez polityków CSU i odzwierciedlał jej linię programową. Gdy więc na przełomie lutego i marca 1947 r. na porządku dziennym obrad Niemieckiego Biura do Spraw Pokoju (*Deutsches Büro für Friedensfragen*)<sup>51</sup> stanęła kwestia ustroju odbudowanego państwa niemieckiego, przemawiający w imieniu rządu Bawarii Anton Pfeiffer przypomniał w istocie główne tezy premiera Eharda. Wtórowali mu przywoływany już H. Nawiasy i Friedrich Glum<sup>52</sup>, którzy z inicjatywy rządu ba-

<sup>50</sup> M. Feldkamp, *Die Entstehung...*, s. 208.

<sup>51</sup> Niemieckie Biuro do Spraw Pokoju powstało na mocy decyzji premierów rządów krajowych amerykańskiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej. Podjęta ona została w trakcie wspólnej konferencji w Düsseldorfie 24 I 1947 r. Instytucja ta – zgodnie z intencjami jej założycieli – miała zajmować się kompleksem spraw zastrzeżonych do uregulowania w traktacie pokojowym. Na skutek jednak sprzeciwu ze strony zastępcy amerykańskiego gubernatora wojskowego gen. Luciusa Clay'a, który nie zgodził się na nadanie jej charakteru instytucji dwustrefowej, na przełomie marca i kwietnia 1947 r. otrzymała ona status organizacji obejmującej zasięgiem swego działania jedynie strefę amerykańską. Wśród wielu ważnych zagadnień, jakimi zajmowali się członkowie Biura znajdował się także problem kształtu ustrojowego przyszłych Niemiec. W tym celu powołano odrębną komisję konstytucyjną, która odbyła sześć oficjalnych posiedzeń, podczas których debatowano nad kwestią przyszłego ustroju. Niestety, z powodu zaznaczających się różnic między jej członkami, głównie za sprawą nieprzejednanego stanowiska reprezentantów Bawarii, nie udało się, mimo wielu prób i osiągnięcia nawet w pewnych materiałach kompromisu, uczestnikom tych debat wypracować wspólnego projektu konstytucji. Szerzej na temat por. K. Nicklauff, *Die Entstehung der Bundesrepublik als Demokratiegründung*, „Vierteljahresheft für Zeitgeschichte” 1974, nr 63, s. 109-110; V. Otto, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1971, s. 102.

<sup>52</sup> Był on wówczas urzędnikiem zatrudnionym w bawarskiej Kancelarii Stanu, gdzie między innymi – jako referent do spraw konstytucyjnych – zajmował się polityką ustrojową. Co ciekawe, zaraz po objęciu tego stanowiska, a mianowicie w połowie 1946 r., opracował on i następnie udo-

warskiego opracowali wstępny projekt konstytucji federalnej dla powojennych Niemiec. Opowiadali się oni za jednoznacznym uwypukleniem w przyszłej konstytucji zasady federalizmu. Jej rysem charakterystycznym powinna być silna pozycja krajów w obrębie federacji, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy społeczne, ekonomiczne i kulturalne. Powrócili ponadto do pomysłu utworzenia Rady Federalnej (*Bundesrat*), której zamierzali powierzyć najwyższą władzę wykonawczą w państwie. Nieznacznej korekcie – w porównaniu z wcześniejszą o nieco ponad miesiąc koncepcją bawarskiego szefa rządu – poddali jedynie jej skład. Członkami Rady Federalnej mogliby bowiem być wyłącznie urzędujący premierzy rządów krajowych. Wybieraliby oni ze swego grona na rok Prezydenta Federalnego jako przewodniczącego, który pełniłby zarazem funkcję szefa rządu i głowy państwa. Dodatkowo każdy z krajów delegowałby do Rady stałego przedstawiciela, który sprawowałby kierownictwo nad podlegającym mu działem administracji federalnej. Działając jako rząd federalny, Rada nie podlegałaby odpowiedzialności parlamentarnej, a jedynie konstytucyjnej. Oznaczało to zatem odrzucenie systemu parlamentarnego jako modelu rządów i zastąpienie go – wzorowaną na szwajcarskiej konstrukcji ustrojowej – formułą rządów zgromadzenia, określaną przez autorów pomysłu mianem „rządów czasowych” (*Regierung auf Zeit*)<sup>53</sup>.

Problematyka ustrojowa zaprzętała uwagę nie tylko urzędników i działaczy CSU powiązanych z rządem bawarskim. W połowie sierpnia 1947 r. zajmowali się nią także uczestnicy posiedzenia frakcji parlamentarnej CSU. Podjęte przez deputowanych w trakcie posiedzenia ustalenia zostały następnie zaprezentowane opinii publicznej w formie oświadczenia prasowego<sup>54</sup>. W oświadczeniu tym deputowani jednogłośnie opowiedzieli się za powojenną odbudową Niemiec jako państwa prawdziwie federalistycznego (*eines wirklich föderalistischen Staates*). Założeniem takiego państwa miała być suwerenność każdego z tworzących je państw. Podkreśleniu suwerenności poszczególnych części składowych projektowanej federacji służyć miało stosowne nazewnictwo, a mianowicie konsekwentne definiowanie ich w oświadczeniu przy użyciu formuły „państwa” (*Staaten*). W interesującym nas dokumencie w ogóle nie pojawiło się określenie „kraje”. Był to jednak zabieg w pełni zamierzony, obliczony na przesłanie czytelnego sygnału w kierunku organizacji chadeckich z brytyjskiej strefy okupacyjnej, że działacze CSU odcinają się od ich

---

stępniał członkom rządu krajowego Bawarii autorski projekt konstytucji, opatrzonej znamionnym tytułem – *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Niemiec (Verfassung der Vereinigten Staaten von Deutschlands)*. Od wyrażonej w projekcie koncepcji ustrojowej zdystansowała się jednak szybko większość polityków i urzędników bawarskich, w tym także tych związanych z CSU. Jako główny zarzut przeciwko tej koncepcji jej krytycy podnosili argument, że niebezpiecznie balansuje ona między wizją państwa skrajnie federalistycznego a ideą konfederacji samodzielnych państw. Por. szerzej W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 264-272; zob. także K. Eichelberger, *Ausländische...*, s. 73.

<sup>53</sup> *Der parlamentarische...*, s. 204.

<sup>54</sup> Por. W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 327-328.

propozycji ustrojowych jako nazbyt centralistycznych<sup>55</sup>. Rozgraniczenie kompetencji między federacją a składającymi się na nią państwami miało przebiegać wedle reguły, w myśl której państwa przekazują odpowiednią pulę spraw na szczebel centralny i jakiegokolwiek późniejsze modyfikacje w tym względzie wymagają ich zgody. W oświadczeniu znalazła się ponadto interesująca wskazówka dotycząca obsady stanowisk w administracji i innych urzędach publicznych we wszystkich państwach wchodzących w skład federacji. Otóż miały one być obsadzane wedle klucza przynależności lokalnej i powierzane osobom pochodzącym z państwa, w którym miałyby one pełnić określoną funkcję publiczną. Oświadczenie kończyło się wyraźnym akcentem lokalnym. Była nim deklaracja o stworzeniu warunków dla wszystkich imigrantów, którzy po wybuchu wojny znaleźli się na terenie Bawarii, aby bez przeszkód mogli powrócić do swych ojczyznych państw, o ile powrót taki byłby możliwy.

**VII.** Rysujący się coraz wyraźniej kontrast między pomysłami co do kształtu przyszłego niemieckiego porządku konstytucyjnego pojawiającymi się w szeregach CSU a odnośnymi koncepcjami działaczy CDU z brytyjskiej strefy okupacyjnej nie był jedynym powodem braku wspólnej dla całego stronnictwa wizji ustrojowej. Mniej więcej pośrodku kierunków partyjnej debaty znalazł się bowiem kolejny jej uczestnik. Byli nim działacze CDU z trzech pozostałych, obok Bawarii, krajów przynależnych do amerykańskiej strefy wpływów. Sami określili się jako zwolennicy umiarkowanego federalizmu<sup>56</sup>. O ile więc partyjnym towarzyszom z brytyjskiej strefy okupacyjnej wytykali nadmierną skłonność do centralizacji życia państwowego, o tyle bawarskim partnerom przypisywali intencje zgoła odmienne, a mianowicie skrajny federalizm<sup>57</sup>. Chcąc uchodzić za rzeczników kompromisu i umiarkowania, podjęli inicjatywę zbliżenia obu zwaśnionych stron. Sednem ich pomysłu było doprowadzenie w pierwszym rządzie do ustalenia jednolitego stanowiska w obrębie organizacji chadeckich skupionych w amerykańskiej strefie okupacyjnej, a następnie pogodzenia go z oczekiwaniami struktur partyjnych działających w strefie brytyjskiej.

Forum porozumienia miało się stać tzw. Koło Przyjaciół z Ellwangen (*Ellwanger Kreis*). Była to organizacja powstała pod koniec 1946 r. i zrzeszająca najbardziej wpływowych polityków stronnictwa ze strefy amerykańskiej<sup>58</sup>. Pomysłana jako federalistyczna przeciwwaga dla centralistycznie zorientowanej Komisji Strefowej CDU ze strefy brytyjskiej<sup>59</sup>, miała teraz odegrać rolę medacyjną. Przyjść to miało tym łatwiej, że do grona aktywnych uczestników spotkań Koła należeli wpływowi działacze CSU. Kolejnym elementem strategii inicjatorów całego przedsięwzięcia był jednoznaczny ukłon w stronę kolegów

<sup>55</sup> K.U. Gelberg, *Hans Ehard...*, s. 186.

<sup>56</sup> W. Benz, *Föderalistische...*, s. 783. Por. także *Der Parlamentarische...*, s. 207.

<sup>57</sup> W. Benz, *Föderalistische...*, s. 784.

<sup>58</sup> Szerzej zob. *ibidem*, s. 780-820; por. także A.R.L. Gurland, *Die CDU/CSU...*, s. 109-111.

<sup>59</sup> M. Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949*, Göttingen 1998, s. 10.

ze strefy brytyjskiej i zarazem dowód uznania dla ich dotychczasowych starań. Było nim sięgnięcie do założeń „projektu z Heppenheim” jako najważniejszego punktu odniesienia w trakcie prac nad projektem przygotowywanym w ramach Koła<sup>60</sup>. Prowadzone naprędce prace ukończono w marcu 1948 r. Ich płonem był dokument zatytułowany *Zasady Niemieckiej Konstytucji Federalnej (Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung)*<sup>61</sup>. Wraz z uzasadnieniem został on oficjalnie zaprezentowany podczas spotkania członków i sympatyków Koła w Bad Brückenau, które odbyło się 13 kwietnia 1948 r. Wśród jego uczestników znaleźli się jako honorowi goście czołowi politycy CDU ze strefy brytyjskiej, z K. Adenauerem na czele. Przedstawieniu dokumentu towarzyszyła znamienna deklaracja, że ma on charakter propozycji dla partyjnej komisji konstytucyjnej działającej pod patronatem Wspólnoty Pracy CDU/CSU<sup>62</sup>.

Na plan pierwszy dokument wysuwał kwestię określenia podstaw przyszłej państwowości niemieckiej. Za podstawę tę twórcy dokumentu jednomyślnie uznali zasadę państwa federalnego. Częściami składowymi Republiki Federalnej Niemiec (*Bundesrepublik Deutschland*) miały być kraje. Jak wyjaśniono w załączonym do projektu uzasadnieniu, choć kraje powinny posiadać status państw, to ich suwerenność musi być ograniczona na rzecz całej federacji. Wszak wyposażenie ich we wszystkie atrybuty suwerennego państwa byłoby możliwe jedynie przy założeniu, że odbudowa niemieckiej państwowości odbyłaby się nie tyle w ramach struktury federalnej, ile na zasadzie związku państw tworzących konfederację. Rozwiązanie takie zdecydowanie jednak odrzucono. Argumentowano przy tym, że wskrzeszenie na ziemiach niemieckich wariantu konfederacyjnego pogłębiłoby tylko powojenną dezintegrację niemieckiego społeczeństwa, a w ostatecznym rachunku doprowadziło do zaniku wspólnej niemieckiej świadomości narodowej. Pogodzeniu kulturywowania przez mieszkańców odrębności lokalnych wynikających z ich przynależności do poszczególnych społeczności krajowych z troską o ich ogólnonarodową identyfikację służyć miało wprowadzenie zasady podwójnego obywatelstwa. Obywatel określonego kraju byłby zarazem obywatelem całej federacji niemieckiej. Warto podkreślić, że projektodawcy zadeklarowali swe głębokie przywiązanie nie tylko do poczucia niemieckiej narodowości, ale także do samej idei federalizmu. Nadali jej przy tym isticie ponadnarodowy – zwłaszcza europejski – charakter. Idea federalizmu nie powinna bowiem zostać zawężona wyłącznie do obszaru niemieckiego, lecz wykraczać poza jego granice. Z myślą o tym w przyszłej konstytucji powinien znaleźć się przepis stwarzający podstawy do wstąpienia przez federację niemiecką do wielkiej europejskiej federacji państwowej. W szerszej perspektywie przepis ów miałby otwierać drogę do członkostwa Niemiec w Organizacji Narodów Zjednoczonych.

<sup>60</sup> Por. W. Benz, *Föderalistische...*, s. 784; R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 155.

<sup>61</sup> Treść zob. W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 333-347.

<sup>62</sup> Idem, *Föderalistische...*, s. 784; R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 158.

Jeżeli składające się na niemiecką federację kraje mają mieć rzeczywiście status państwowy, to muszą otrzymać prawo do samodzielnego określania swojego ustroju. Konstytucja federalna musi im więc zagwarantować prawo do uchwalania własnych konstytucji. Zważywszy jednak na fakt, że ich suwerenność ogranicza przynależność do państwa federalnego, konstytucja każdego z krajów musi respektować minimum zasad określonych na poziomie federalnej ustawy zasadniczej. Najważniejszą z tych zasad miała być ochrona praw jednostki. W ocenie autorów projektu, poszanowanie praw i wolności jednostki powinno urosnąć do rangi swoistej normy podstawowej wszystkich konstytucji krajowych i kształtowanych w myśl ich postanowień krajowych porządków prawnych. W dalszej kolejności wskazano na wymóg powołania parlamentów krajowych, wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Obok nich mogłyby zostać wprowadzone drugie izby ustawodawcze. Decyzja co do ich ustanowienia, a co za tym idzie ich charakteru, kształtu i kompetencji, należeć miała do samych krajów. Formuła rządów każdego z krajów powinna odpowiadać podstawowym regułom systemu parlamentarnego. Oznacza to, że warunkiem powołania i działalności rządu byłoby dysponowanie przezeń zaufaniem ze strony parlamentu krajowego, który sprawowałby nad nim kontrolę. Ponadto, w każdym z krajów musiałyby istnieć Trybunał Konstytucyjny (*Verfassungsgerichtshof*). Ciesząc się przywilejem niezależności od innych organów, czuwałby nad przestrzeganiem praw i wolności jednostki, jak również pełniłby funkcję strażnika konstytucyjności krajowych porządków prawnych.

Projekt zastrzegał, że jedynie federacja może zawierać umowy międzynarodowe z innymi państwami o znaczeniu politycznym. Prowadzenie polityki zagranicznej miało zresztą stanowić domenę federacji zgodnie z podziałem zadań i kompetencji między nią a krajami. Te ostatnie tylko wyjątkowo mogłyby zawierać umowę międzynarodową na zasadzie ustawodawstwa konkurencyjnego, a więc w sprawach, w których federacja nie skorzystała ze swych praw. Wcześniej jednak zainteresowany kraj musiałyby uzyskać zapewnienie federacji, że nie wnosi ona sprzeciwu wobec faktu zawarcia takiej umowy. Lektura uzasadnienia projektu prowadzi do wniosku, że sprzeciw taki mógłby zgłosić rząd federalny, gdyby uznał, że postanowienia umowy międzynarodowej zawieranej przez kraj mogą w jakikolwiek sposób naruszyć interesy federacji. Z podobnych najprawdopodobniej przyczyn projekt wykluczał możliwość zawierania umów o charakterze politycznym między krajami<sup>63</sup>.

Pozostając w kręgu podziału zadań między federację a kraje, należy stwierdzić, że – wzorem wcześniejszych partyjnych dokumentów – autorzy projektu opowiedzieli się stanowczo za ich jasnym i precyzyjnym rozgraniczeniem. Jako podstawę rozgraniczenia przyjęto pierwotny charakter kompetencji krajów, gdyż właściwość federacji rozciągać się miała tylko na sprawy wyraźnie

<sup>63</sup> Por. W. Sörgel, *Konsensus...*, s. 300.

dla niej zastrzeżone mocą przepisów konstytucji federalnej. Kompetencje ustawodawcze federacji obejmować miały dwie kategorie ustawodawstwa, a mianowicie ustawodawstwo wyłączne i ustawodawstwo konkurencyjne. Do pierwszej grupy spraw zaliczona została wspomniana już sfera polityki zagranicznej, a także kwestie obywatelstwa, waluty, finansów, cel i podatków, poczty i komunikacji, ochrony własności intelektualnej oraz systemu miar i wag. Konkurencja ustawodawczych uprawnień krajów i federacji dotyczyć miała natomiast takich dziedzin, jak prawo cywilne i karne oraz procedur: cywilnej i karnej, prawo gospodarcze, prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, bankowość, transport, opieka zdrowotna, prawo prasowe, organizacja związków zawodowych i innych organizacji pracowniczych, polityka żywnościowa, polityka mieszkaniowa, a także zwalczanie chorób zakaźnych oraz system epidemiologiczny. Oznaczało to zasadę pierwszeństwa uprawnień ustawodawczych federacji w odniesieniu do powyższych zagadnień. Dopiero zaś gdyby federalne organy ustawodawcze z uprawnień swoich nie skorzystały, zagadnienia te mogłyby stać się przedmiotem regulacji ustawowej krajów. Poza tymi dwiema kategoriami uprawnień ustawodawczych federacji właściwe w dziedzinie ustawodawstwa miały być już wyłącznie kraje. Fragment projektu poświęcony rozdziałowi kompetencji ustawodawczych między kraje a federację uzupełniała istotna konstatacja o prymacie ustaw federalnych nad ustawami krajowymi.

Za realizację ustaw federalnych odpowiadać miały kraje. Było to efektem przyjęcia założenia, że administracja zasadniczo należeć ma do krajów. Jedynie w odniesieniu do spraw zagranicznych, ochrony własności intelektualnej, poczty i spraw meldunkowych oraz transportu kolejowego federacja mogła tworzyć własny system administracji. Poza głównym argumentem o przekazaniu zadań z zakresu administracji w gestię krajów na zasadzie reguły, nie bez znaczenia dla przyjęcia takiego modelu były względy czysto pragmatyczne. Autorzy projektu byli bowiem przekonani, że rozwiązanie takie pozwoli zaoszczędzić znaczną kwotę pieniędzy. Oprócz tego, rozbudowana ponad miarę administracja federalna, konkurująca niejako z administracją krajową, mogłaby okazać się mało efektywna w rozwiązywaniu bieżących problemów społecznych. Wykonywanie ustaw federalnych przez kraje miało jednak odbywać się pod nadzorem federacji. Nadzór ów mógł przybrać różnorodną formę. Na skierowanej przez rząd federalny pod adresem właściwych organów krajowych prośbie przedstawienia sprawozdania z realizacji danej ustawy począwszy, poprzez udzielenie przezeń w tym względzie ogólnych wskazań takim organom, a na adresowanym przez rząd federalny do rządu krajowego żądaniu usunięcia braków wynikających z niewłaściwej realizacji konkretnej ustawy skończywszy. Ewentualne spory powstałe na tym tle rozstrzygać miał Federalny Trybunał Konstytucyjny, przy czym inicjatywa wszczęcia stosownego postępowania służyć miała tak federacji, jak i zainteresowanemu sprawą krajowi.

Podobnie jak z administracją rzecz miała się z wymiarem sprawiedliwości. Został on bowiem w istocie przypisany krajom jako ich sfera działania. Sądownictwo krajowe byłoby w związku z tym podstawowym elementem struktury organów władzy sądowniczej. Ich działalność orzecznicza podlegać jednak miała kontroli nieokreślonego bliżej w projekcie Najwyższego Sądu Federalnego (*oberste Bundesgericht*). Zadaniem takiej kontroli miała być troska o jednolitość orzecznictwa sądowego w skali federacji.

Nakreślony w interesującym nas dokumencie zarys federalnego systemu organów państwowych niewiele, na dobrą sprawę, odbiegał od schematu charakterystycznego dla poprzednich projektów stronnictwa. Został on zatem skonstruowany wokół podstawowych założeń zasady podziału władzy, przy jednoczesnym uwzględnieniu jej wymiaru wertykalnego, wynikającego z federalnej struktury państwa. Przeciwwagą dla, pochodzącego z wyborów powszechnych i stanowiącego ogólnonarodową reprezentację całego społeczeństwa, Parlamentu Federalnego (*Bundestag*) miała być Rada Federalna (*Bundesrat*), pomyślana jako przedstawicielstwo poszczególnych krajów. W odróżnieniu jednak od propozycji środowisk partyjnych z brytyjskiej strefy okupacyjnej, zakładających ukształtowanie tego organu jako ciała parlamentarno-urzędniczego, składającego się z członków po połowie mianowanych przez parlamenty i rządy krajowe, autorom omawianego projektu bliższa była idea Rady Federalnej jako organu o czysto urzędniczym obliczu<sup>64</sup>. W rezultacie, w jej skład wchodzić mieli wyłącznie członkowie rządów krajowych, przy czym każdy z krajów miał do niej delegować dwie osoby. Jako członkowie Rady Federalnej mieli oni być związani instrukcjami swoich rządów, co nadało ich mandatowi charakteru imperatywnego. Dodatkowym podkreśleniem obowiązku ścisłego prezentowania przez nich strategii politycznej swoich rządów miała być zasada, że przedstawiciele każdego z rządów we wszystkich głosowaniach na forum Rady głosują jednolicie, a więc muszą oddać jeden głos. Jako organ ustawodawczy natomiast Rada Federalna miała mieć pozycję równą Parlamentowi Federalnemu. Jedyłą bowiem drogą uchwalania ustaw miała być zgodna uchwała obu izb (w przypadku ustaw zmieniających konstytucję podjęta większością dwóch trzecich głosów).

Głową państwa miał być Prezydent Federalny (*Bundespräsident*). Znaczenie ustrojowe Prezydenta polegać miało w pierwszym rzędzie na wypełnianiu funkcji reprezentacyjnych, skoro reprezentacja federacji na zewnątrz oraz wobec obywateli poczytywane były przez twórców projektu za jego główne zadania. W drugiej kolejności Prezydent odgrywać miał rolę arbitra w sporach politycznych między parlamentem a rządem. Z tej racji wyposażony miał być w prawo rozwiązywania Parlamentu Federalnego. Mógłby jednak zeń skorzy-

---

<sup>64</sup> W. Benz, *Föderalistische...*, s. 791; por. także R. Morsey, *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat*, [w:] *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates*, Bad Honnef 1974, s. 69.

stać jedynie w sytuacji braku współdziałania izby z rządem, czemu towarzyszyć miała niezdolność tej pierwszej do przezwyciężenia kryzysu i wyłonienia nowego układu rządowego. Ponadto Prezydent rozporządzać miał pewnymi instrumentami z zakresu władzy wykonawczej. Mowa tu o prawie do mianowania i zwalniania urzędników federalnych (wyższych rangą tylko za zgodą Rady Federalnej), a także możliwości podejmowania środków nadzwyczajnych w celu przywrócenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz uprawnieniu do egzekwowania od krajów wypełniania ciężących na nich obowiązków względem federacji, jeśli uchylałyby się od ich realizacji. Korzystanie z dwu ostatnich instrumentów obwarowane byłoby jednak uprzednią zgodą Rady Federalnej. Z raczej ograniczonymi kompetencjami Prezydenta korespondować miał tryb jego wyboru. Czynność ta zastrzeżona została dla wspólnego posiedzenia obu izb ustawodawczych. Kadencja Prezydenta trwać miała cztery lata, z możliwością jednokrotnej reelekcji. Kończąc wątek głowy państwa, można jeszcze dodać, że głównym motywem przyświecającym autorom projektu w trakcie prac nad tym fragmentem projektu była jednoznacznie negatywna ocena modelu prezydentury znanego konstytucji weimarskiej, a zwłaszcza ugruntowanej pod jej rządami praktyki konstytucyjnej<sup>65</sup>.

Prowadzenie polityki państwa oraz kierowanie administracją należeć miało do Rządu Federalnego (*Bundesregierung*) jako głównego organu władzy wykonawczej. Jego członkami mieli być kanclerz i ministrowie. Co ciekawe, autorzy projektu niemal jednomyślnie uznali<sup>66</sup>, że przyszła konstytucja powinna zawierać wykaz najważniejszych ministerstw federalnych, które muszą stanowić niezbędny element struktury każdego rządu. Były to: ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo gospodarki, wyżywienia i rolnictwa, ministerstwo pracy, ministerstwo finansów, ministerstwo komunikacji, ministerstwo poczty i spraw meldunkowych oraz resort sprawiedliwości. Prawo do powoływania i odwoływania rządu przysługiwać miało Prezydentowi. Zgodnie jednak z logiką systemu parlamentarnego, której wierni pozostali projektodawcy, do objęcia funkcji i podjęcia działalności rząd potrzebował zaufania Parlamentu Federalnego. Wyciągając lekcję z historii parlamentaryzmu czasów Republiki Weimarskiej i pragnąc zarazem zapobiec destabilizacji politycznej w państwie, zaproponowali oni awaryjny niejako mechanizm tworzenia rządu. Polegać miał on na tym, że gdyby w ciągu czterech tygodni nie udało się powołać rządu popieranego przez większość deputowanych do Parlamentu Federalnego, to Prezydent miał mieć możliwość powołania rządu aprobowanego przez Radę Federalną. Uzależnienie decyzji Prezydenta od aprobaty przedstawicielstwa krajów podyktowane było obawą przed powtórką scenariusza ze schyłkowych lat Republiki Weimarskiej w postaci powołania „gabinetów prezydenckich”, czyli rządów akceptowanych jedynie

<sup>65</sup> E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 620.

<sup>66</sup> W. Benz, *Föderalistische...*, s. 793.



przez głowę państwa<sup>67</sup>. Udzielając poparcia rządowi mianowanemu przez Prezydenta, członkowie Rady Federalnej legitymizowaliby jego działania jako rządu utworzonego z zachowaniem niezbędnego minimum zasad i wartości demokracji parlamentarnej<sup>68</sup>. Status takiego rządu przypominałby sytuację rządu tymczasowo pełniącego obowiązki, jako że z chwilą pojawienia się możliwości powołania rządu cieszącego się poparciem Parlamentu Federalnego jego misja ulegałaby końcowi.

Poczet organów federalnych uzupełniał Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgerichtshof*). Miał on się zajmować orzekaniem w sprawach dotyczących interpretacji konstytucji federalnej, a ponadto rozstrzygać spory kompetencyjne między federacją a krajami oraz między samymi krajami.

W końcowym fragmencie projektu znalazła się deklaracja o tym, że przyszła konstytucja powinna być dziełem uchwalonym przez niemiecką konstytuante. Projektodawcy zarezerwowali nawet dla niej odrębną nazwę – Federalne Zgromadzenie Konstytucyjne (*Verfassungsgebende Bundesversammlung*). Jego konstrukcja miała łączyć elementy ogólnonarodowego przedstawicielstwa i reprezentacji poszczególnych krajów, a co za tym idzie – demokrację i federalizm. Po części tedy miało ono się składać z deputowanych do Parlamentu Federalnego, a po części z członków Rady Federalnej. Zakładano, że konstrukcja taka pozwoli zaangażować możliwie jak najszerszą rzeszę narodu w proces odbudowy zrębów niemieckiej państwowości. Uchwalonej zaś w taki sposób konstytucji nada stosunkowo silną legitymację społeczną. Z kolei udział przedstawicieli krajów w „akcie założycielskim” powojennych Niemiec miał gwarantować uwzględnienie krajowego punktu widzenia w przyszłej konstytucji. Organizacja wyborów do tak zaprojektowanej konstytuanty oraz zaplanowanie porządku jej prac spoczywać miało na barkach Rady Krajów (*Länderrat*)<sup>69</sup>. Przystąpienie do jakichkolwiek prac nad konstytucją, w tym podjęcie decyzji o przeprowadzeniu wyborów do konstytuanty, najwcześniej jednak byłoby możliwe dopiero wtedy, gdyby gotowość uczestnictwa w nich wyraziły więcej niż dwie strefy okupacyjne.

**VIII.** Inicjatywa „Koła Przyjaciół z Ellwangen” uruchomiła trwające ponad miesiąc negocjacje wewnątrzpartyjne. W praktyce oznaczało to żmudne pertraktacje prowadzone przez kierownictwo CDU ze strefy brytyjskiej z naj-

---

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat por. F.K. Fromme, *Von der Weimarer...*, s. 81-88; M. Bożek, *Wybory prezydenta w Republice Weimarskiej – teoria i praktyka*, [w:] *Z dziejów prawa*, część 6, red. A. Lityński, Katowice 2005, s. 121-122; W. Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*. München 1946, s. 100-104; F. Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich*, München-Berlin 1965, s. 240-250.

<sup>68</sup> R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 159.

<sup>69</sup> Była to instytucja utworzona w listopadzie 1945 r. przez premierów krajów z amerykańskiej strefy okupacyjnej z inicjatywy amerykańskich władz wojskowych. Jej zadaniem było koordynowanie działalności czterech krajów tworzących amerykańską strefę okupacyjną. Szerzej por. J. Sułek, *Geneza...*, s. 168-178.

bardziej wpływowymi działaczami partyjnymi ze strefy amerykańskiej. Chodziło zatem o uzgodnienie takiej koncepcji ustrojowej przyszłego państwa niemieckiego, pod którą mogliby podpisać się zarówno zagorzali entuzjaści federalizmu ze strefy amerykańskiej, jak i ostrożni sceptycy nadmiernej federalizacji ze strefy brytyjskiej<sup>70</sup>. W gruncie rzeczy jedni i drudzy opowiadali się za zasadą państwa federalnego jako podstawą struktury terytorialnej przyszłych Niemiec. Inaczej jednak wyobrażali sobie realizację tej zasady w odniesieniu do konkretnych rozwiązań i instytucji. Właściwe rozłożenie akcentów w relacjach krajów z federacją oraz sposób rekrutacji członków organu reprezentującego interesy krajów – wokół tych spraw przebiegały zasadniczo kontrowersje. Działacze ze strefy amerykańskiej propagowali model ograniczenia kompetencji federacji do najbardziej niezbędnych i w konsekwencji zwiększenia kompetencji krajów. Ponadto, byli zwolennikami Rady Federalnej jako organu składającego się wyłącznie z członków rządów krajowych. Ich partnerzy ze strefy brytyjskiej natomiast byli zdania, że nie należy rozbudowywać ponad miarę kompetencji krajów kosztem kompetencji federacji. Przedstawicielstwo krajów miało zaś wedle ich poglądów przybrać kształt Rady Krajów, w której zasiadać powinni po połowie delegaci rządów i parlamentów krajowych<sup>71</sup>. Obie te wizje federalizmu najpełniej znalazły odzwierciedlenie w zreferowanych powyżej głównych dokumentach programowych w dziedzinie ustroju każdej ze stron, a mianowicie *Zasadach Niemieckiej Konstytucji Federalnej*, przygotowanej przez członków „Koła Przyjaciół z Ellwangen”, i „projekcie z Heppenheim”, powstałym w ramach komisji konstytucyjnej Wspólnoty Pracy CDU/CSU.

Pierwsi ustępstwo poczynili chadeacy z amerykańskiej strefy okupacyjnej<sup>72</sup>. Polegało ono na uznaniu legitymizacji komisji konstytucyjnej Wspólnoty Pracy CDU/CSU do opracowania w imieniu stronnictwa jednolitego projektu konstytucyjnego. Postawionym przez nich warunkiem była jednak zmiana charakteru komisji – z organizacji skupiającej przede wszystkim działaczy ze strefy brytyjskiej i prezentującej głównie ich poglądy ustrojowe w instytucję reprezentującą wszystkie najważniejsze ośrodki partyjne i ich nurty programowe. Propozycja ta spotkała się z aprobatą czołowych osobistości chadeckich ze strefy brytyjskiej. Błyskawicznie wystosowali oni zaproszenia do co bardziej prominentnych polityków stronnictwa ze strefy amerykańskiej (działaczy CSU, rzecz jasna, nie wyłączając) do wzięcia udziału w obradach komisji konstytucyjnej. Komisji tej nie określano już przy tym mianem „Komisji Konstytucyjnej Wspólnoty Pracy CDU/CSU”, lecz w celu nadania jej rangi instytucji wspólnej dla całego ugrupowania – Komisji Konstytucyjnej CDU/CSU. Zebrała się ona pod koniec maja 1948 r. w Düsseldorfie<sup>73</sup>. Prawie

<sup>70</sup> U. Meyer, G. Stuby, *Die Entstehung...*, s. 261; R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 164.

<sup>71</sup> W. Benz, *Föderalistische...*, s. 793; R. Morsey, *Die Entstehung...*, s. 70.

<sup>72</sup> R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 168.

<sup>73</sup> B. Kaff, *Die Unionsparteien...*, s. 194.

dwudziestu najważniejszych wówczas działaczy stronnictwa obradowało dwa dni. Pomimo ogólnego entuzjazmu i przyjacielskiej atmosfery<sup>74</sup> towarzyszących obradom, zakończyły się one ledwie połowicznym sukcesem. O ile bowiem szereg kwestii udało się całkowicie i bezproblemowo uzgodnić, o tyle różnice zdań co do kilku spraw okazały się poważniejsze, aniżeli wcześniej sądzono<sup>75</sup>.

Zgoda panowała przede wszystkim co do tego, że odbudowane państwo niemieckie musi być państwem praworządnym, w pełni respektującym demokratyczny porządek wartości. Musi być ponadto państwem federalnym, gotowym przystąpić do federacji narodów europejskich, o ile tylko federacja taka powstanie. Musi posiadać nowoczesną konstytucję, która umiejętnie łączyłaby dotychczasowe niemieckie doświadczenia i tradycje ustrojowe z doświadczeniami i tradycjami europejskiego konstytucjonalizmu. Za jedno z najtrwalszych i zarazem najsilniej zakorzenionych w świadomości narodowej osiągnięć niemieckiej spuścizny ustrojowej uznali uczestnicy obrad zasadę federalizmu. Jej pozycja i znaczenie są bowiem na gruncie niemieckim niepodważalne. Dlatego też nie należy dyskutować nad tym, czy powojenne Niemcy mają być państwem federalnym, tylko jaki konkretny kształt zasadzie federalizmu należy nadać.

Obecny na posiedzeniu komisji konstytucyjnej przedstawiciel CSU powtórzył wcześniejsze stanowisko swych władz, zakładające możliwie jak najdalej idącą federalizację przyszłego państwa niemieckiego. Jego zdaniem, każde osłabienie pozycji krajów w istocie mieć będzie antydemokratyczny charakter i na dłuższą metę stworzy podwaliny pod demontaż demokratycznego ładu konstytucyjnego. Przeciw takiemu podejściu stanowczo zaprotestowali reprezentanci CDU z brytyjskiej strefy okupacyjnej. Stawianie znaku równości między ograniczeniem kompetencji krajów na rzecz władz centralnych a prowokowaniem zagrożenia dla demokracji było dla nich nie tyle intelektualnym nadużyciem i uproszczeniem, ile wręcz jawną demagogią. W ich ocenie, właściwe wyważenie racji władz centralnych i interesów krajów to klucz do zapewnienia państwu niemieckiemu prawdziwie federalnego charakteru. Mniej więcej w podobnym duchu wypowiadali się delegaci CDU z ośrodków partyjnych działających na terenie amerykańskiej strefy okupacyjnej. Odcinając się od poglądów przedstawiciela CSU, chwilowo wsparli oni kolegów ze strefy brytyjskiej. Jak się jednak niebawem miało okazać, sojusz ów nie był trwały.

Niemożliwy do utrzymania okazał się on, gdy przystąpiono do debaty na temat rozgraniczenia kompetencji federacji i krajów w dziedzinie ustawodawstwa. Jeszcze udało się, co prawda, wspólnie przyjąć ustalenie, że kompetencje federacji obejmują jedynie sprawy wyraźnie wymienione w konstytucji,

<sup>74</sup> R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 169.

<sup>75</sup> Informację na temat przebiegu posiedzenia komisji i podjętych tam ustaleń publikuje W. Benz, „*Bewegt...*”, s. 347-357.

zaś w pozostałym zakresie właściwe są kraje. Porozumiano się również co do tego, że podział materii ustawodawczych między kraje a federację powinien opierać się na rozróżnieniu ich dwu kategorii – ustawodawstwa wyłącznego i ustawodawstwa konkurencyjnego. Niestety, poglądy chadeków ze strefy brytyjskiej i amerykańskiej rozmięły się na tle określenia katalogu spraw należących do wyłącznej kompetencji ustawodawczej federacji z jednej, a krajów – z drugiej strony. Szczególnie kontrowersyjna okazała się problematyka szeroko rozumianej polityki społecznej. Działacze stronnictwa wywodzący się z szeregów struktur z amerykańskiej strefy okupacyjnej konsekwentnie obstawali za zaliczeniem polityki społecznej do zadań realizowanych przez kraje, a tym samym przyznaniu im kompetencji ustawodawczych w tym względzie. Z kolei delegaci ze strefy brytyjskiej uważali, że polityka społeczna powinna być traktowana jako element polityki ekonomicznej, w związku z czym tylko władze centralne mogą ją skutecznie prowadzić. Rozciągnięcie kompetencji ustawodawczych krajów na sferę socjalną byłoby więc zabiegiem z gatunku niewykonalnych, skoro obszar polityki gospodarczej regulowany byłby przez ustawodawstwo federalne.

Jeszcze większe kontrowersje wzbudziła kwestia organu reprezentującego interesy krajów na szczeblu centralnym. Na uwagę zasługuje w tym kontekście fakt, że samo powołanie przedstawicielstwa krajów oraz zakres jego kompetencji nie stanowiło przedmiotu polemik wśród uczestników obrad partyjnej komisji konstytucyjnej<sup>76</sup>. Potrzeba utworzenia takiego organu jako przeciwwagi dla parlamentu ogólnonarodowego nie podlegała jakiegokolwiek dyskusji ani dla działaczy chadeckich ze strefy brytyjskiej, ani dla ich politycznych partnerów ze strefy amerykańskiej. Brak przedstawicielstwa krajów pośród organów federalnych przekreśliłby bowiem wedle ich zgodnej oceny istotę rozwiązań państwa federalnego. Jakkolwiek musi ono być budowane oddolnie, poprzez wspieranie inicjatyw społeczności lokalnych i kultywowanie ich odrębności kulturowych, ekonomicznych i politycznych, to bez przyznania tym społecznościom prawa do artykułowania i reprezentowania ich interesów wobec władz centralnych federalizm jako zasada ustrojowa oraz zjawisko społeczno-polityczne byłby zgoła iluzoryczny.

Jednocześnie biorący udział w obradach delegaci wyrazili przekonanie, że sprostanie tak sformułowanym zadaniom wymaga wyposażenia przedstawicielstwa krajowego w adekwatne możliwości działania. Przede wszystkim, musi ono uczestniczyć w procesie uchwalania ustaw federalnych na równych prawach z parlamentem ogólnonarodowym. Z tego względu organ reprezentujący interesy krajowe powinien mieć status porównywalny z drugą izbą parlamentu. Oprócz tego powinien rozporządzać instrumentami oddziaływania na decyzje personalne głowy państwa dotyczące powoływania wyższych urzędników federalnych i przewodniczącego Najwyższego Sądu Federalnego. Zgo-

---

<sup>76</sup> B. Kaff, *Die Unionsparteien...*, s. 194.

da przedstawicielstwa krajowego byłaby poza tym wymagana do wprowadzenia przez głowę państwa stanu nadzwyczajnego na terenie całej federacji bądź jej części, a także na podjęcie przez rząd federalny działań zmierzających do wyegzekwowania od krajów wypełnienia przez nie obowiązków ciężących na nich względem federacji. Organ reprezentujący kraje powinien mieć również zagwarantowany udział w procedurze wyboru Prezydenta Federalnego, przy czym forma tego udziału pozostała otwarta. Przedstawicielstwo krajów miało dodatkowo odgrywać rolę czynnika legitymizującego decyzję Prezydenta o powołaniu rządu tymczasowego, udzielając mu w tym aprobaty. Rząd taki miałby zostać powołany w razie niezdolności Parlamentu Federalnego do wyłonienia stabilnej większości parlamentarnej i powołania rządu cieszącego się jej poparciem. Żeby zapobiec dalszej destabilizacji politycznej, do chwili odzyskania przez izbę zdolności do utworzenia rządu, prowadzeniem bieżącej polityki państwowej zajmować miał się rząd powołany przez głowę państwa za zgodą przedstawicielstwa krajowego.

Prześcigając się w podkreślanii zalet przedstawicielstwa krajowego w dziele kształtowania podstaw powojennej niemieckiej państwowości oraz licytując się w zamiarze przekazania mu jak największej liczby zadań i kompetencji, uczestnicy spotkania komisji konstytucyjnej różnie jednak wyobrażali sobie jego kształt. Skupieni wokół K. Adenauera działacze ze strefy brytyjskiej lansowali koncepcję Senatu<sup>77</sup>. Polegała ona na nadaniu przedstawicielstwu krajowemu możliwie jak najwięcej cech charakterystycznych dla klasycznej drugiej izby parlamentu. Mając to na uwadze, opowiadali się za jak najsilniejszym jego powiązaniem z parlamentami krajowymi. Ograniczony natomiast miał zostać w tej mierze wpływ rządów krajowych. Czynnikiem parlamentarny miał być jedynym reprezentowanym w składzie przedstawicielstwa krajowego, a w najgorszym razie powinien on równoważyć oddziaływanie czynnika urzędniczego<sup>78</sup>. Dlatego też przyszłe przedstawicielstwo krajowe w wariantcie optymalnym powinno się składać wyłącznie z członków wybranych przez parlamenty poszczególnych krajów. Gdyby zaś realizacja tego wariantu okazała się niemożliwa, granicą ustępstw tej części delegatów stronnictwa miał być wariant kompromisowy. Zakładał on mieszany charakter składu przedstawicielstwa krajowego, jako że w połowie jego członków wybierałyby parlamenty, a w połowie rządy krajowe. Nazwa tak ukształtowanego przedstawicielstwa krajowego była drugorzędna, choć najchętniej przystaliby oni na Radę Krajów.

---

<sup>77</sup> Szerzej na temat tej koncepcji zob. P. Czamy, *Bundesrat – między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000, s. 17-26. Por. także A. Süsterhenn, *Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative*, [w:] *Vierzig Jahre Bundesrates*, Baden-Baden 1989, s. 179-187; E. Zwierchowski, *Rada Federalna Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierchowski, Białystok 1996, s. 177-180.

<sup>78</sup> R. Morsey, *Die Entstehung...*, s. 69.

Tymczasem w nieco innym kierunku szły propozycje zgłaszane przez delegatów ze strefy amerykańskiej. Określali się oni jako zwolennicy modelu Rady Federalnej<sup>79</sup>. Jego istota sprowadzała się do ukształtowania przedstawicielstwa krajowego jako organu czysto urzędniczego, wypełniającego przy tym niektóre z funkcji tradycyjnie przypisanych drugiej izbie parlamentu. Wobec tego w skład przedstawicielstwa krajów miały wchodzić wyłącznie osoby mianowane przez rządy krajowe, a najlepiej ich członkowie. Taka konstrukcja reprezentacji krajowej w pierwszym rządzie zapewnić miała fachowy charakter jej prac. Ministrowie rządów krajowych byłiby doskonale przygotowani do pracy na rzecz poszczególnych krajów w ramach organu centralnego. Wszak jako ważni urzędnicy administracji krajowi doskonale znają realne problemy oraz potrzeby swych krajów, a przy tym dysponują sztabem kompetentnych doradców zawodowo zajmujących się rozwiązywaniem problemów krajów i ich mieszkańców. W drugiej kolejności wyłączenie osób reprezentujących parlamenty krajowe ze składu przedstawicielstwa krajowego pozwoli uniknąć przekształcenia go w ciało na wskroś parlamentarne, skoncentrowane nie tyle na sprawach krajów, ile zajęte prowadzeniem gier parlamentarnych. Ewolucja taka byłaby nieuchronna, skoro nad przywiązaniem do poszczególnych krajów górę wzięłoby przywiązanie do partii politycznych i frakcji parlamentarnych<sup>80</sup>. Wszystko to okazałoby się ze szkodą nie tylko dla interesów krajów i samego federalizmu, ale także dla możliwości odgrywania przez przedstawicielstwo krajowe roli wspomnianej przeciwwagi dla parlamentu ogólnonarodowego.

W pozostałych kwestiach związanych z budową federalnego aparatu państwowego bez większych trudności udało się w łonie komisji konstytucyjnej osiągnąć konsens<sup>81</sup>. Jednomyslnie zaakceptowano propozycję ograniczenia znaczenia głowy państwa i przyznania jej roli głównie reprezentacyjnej. Po raz kolejny do głosu doszło tu przeświadczenie, że za wszelką cenę należy wyeliminować błędy architektów weimarskiego porządku konstytucyjnego. Sposób ukształtowania stanowiska Prezydenta niemal powszechnie przy tym poczytywano za ich błąd największy i katastrofalny w skutkach. Stąd przyszła głowa państwa nie może w niczym swej weimarskiej poprzedniczki przypominać. Przede wszystkim należy ją pozbawić możliwości wpływania na rząd w normalnym toku spraw, jak również nie przyznawać jej prawa do rozwiązywania parlamentu bądź prawo takie skutecznie ograniczyć. O jakimkolwiek nadzwyczajnych pełnomocnictwach ustawodawczych przypominających cza-

---

<sup>79</sup> Por. przepisy 77.

<sup>80</sup> B. Kaff, *Die Unionsparteien...*, s. 194; W. Benz, *Föderalistische...*, s. 799.

<sup>81</sup> Jedynie F. Glum przemawiający w imieniu CSU jednoznacznie zdystansował się od poglądów pozostałych uczestników obrad i w miejsce rozwiązań właściwych dla systemu parlamentarnego zaproponował zgłaszany wcześniej przez bawarski odłam chadecji model rządów zgromadzenia. Ponownie dał tym samym wyraz swej fascynacji szwajcarską formułą rządów, do której zdołał przekonać większość kierownictwa CSU.

sy Republiki Weimarskiej nie może być nawet mowy, a korzystanie z ewentualnego prawa do ogłaszania stanu wyjątkowego musiałyby być obwarowane koniecznością uzyskania zgody przedstawicielstwa krajowego. Zamiast głosowania powszechnego, wybór przez połączone izby ustawodawcze. Ciężar władzy wykonawczej spoczywać miał na rządzie, złożonym z kanclerza i ministrów. Powoływany wedle reguł systemu parlamentarnego, odpowiedzialność ponosić miał jedynie przez Parlamentem Federalnym. Jedynym istotnym postanowieniem dotyczącym Parlamentu Federalnego była decyzja większości delegatów o odrzuceniu proporcjonalnego systemu wyborczego na rzecz wyborów większościowych. Proporcjonalny system wyborczy był zresztą drugim poważnym błędem wytkniętym przez chadeckich działaczy twórcom weimarskiej konstrukcji ustrojowej. Entuzjastycznie zaaprobowano ponadto pomysł utworzenia federalnego sądu konstytucyjnego jako instytucji stojącej na straży konstytucyjności federalnego porządku prawnego, rozstrzygającej spory między władzami centralnymi a władzami krajowymi oraz między samymi krajami, a także strzegącego praw i wolności jednostki.

**IX.** Jak się później miało okazać, spotkanie partyjnej komisji konstytucyjnej było ostatnią przed inauguracją działalności Rady Parlamentarnej szansą na opracowanie kompromisowego projektu konstytucyjnego, odzwierciedlającego koncepcje i wyobrażenia całego stronnictwa, a przynajmniej jego najważniejszych kręgów. Od tej pory wypadki potoczyły się już błyskawicznie. Zakomunikowanie w czerwcu 1948 r. przez zachodnie mocarstwa okupacyjne przy udziale Belgii, Holandii i Luksemburga decyzji o budowie państwa zachodnioniemieckiego, postawiło chadecję pod presją czasu<sup>82</sup>. Jeżeli chciała

---

<sup>82</sup> Przypomnijmy, że od lutego do czerwca 1948 r. odbyły się w Londynie dwie konferencje z udziałem zachodnich mocarstw okupacyjnych oraz Belgii, Holandii i Luksemburga. Podczas tych spotkań zapadła jednocześnie decyzja o konieczności odbudowy niemieckiej państwowości w oparciu o obszary trzech zachodnich stref okupacyjnych. Formalnym wyrazem osiągniętego w tej sprawie kompromisu były postanowienia komunikatu końcowego konferencji londyńskiej z 7 czerwca 1948 r. (tzw. wytyczne londyńskie), w którym uczestnicy konferencji ustalili zasady ustrojowe przyszłego państwa zachodnioniemieckiego. Państwa zachodnie uznały w nim, że wybór odpowiedniego ustroju powinien należeć do samego narodu niemieckiego przy zachowaniu pewnych niezbędnych wymogów. Do wymogów tych zaliczono „przyjęcie federalnej formy rządu, która w sposób właściwy chroniłaby prawa poszczególnych krajów i jednocześnie pozwoliłaby na utworzenie odpowiednich władz centralnych oraz zabezpieczyła prawa i wolności jednostki”. Jeżeli niemieckie zgromadzenie konstytucyjne – deklarował komunikat – uchwali projekt odpowiadający tym ogólnym założeniom, to gubernatorzy wojskowi zezwolą na przedłożenie go do ratyfikacji przez ludność poszczególnych krajów niemieckich. Czyniąc zadość postanowieniom „wytycznych londyńskich” 1 lipca 1948 r. gubernatorzy wojskowi trzech zachodnich stref okupacyjnych wręczyli premierom krajów zachodnioniemieckich we Frankfurcie nad Menem uchwały konferencji londyńskiej (tzw. dokumenty frankfurckie). W pierwszej z nich (dokument nr 1), oprócz upoważnienia do zwołania zgromadzenia konstytucyjnego w celu opracowania konstytucji Niemiec zachodnich oraz kilku innych regulacji o charakterze proceduralnym, mocarstwa zachodnie w istocie powtórzyły zamieszczone w komunikacie końcowym konferencji londyńskiej wymogi, którym musi odpowiadać konstytucja przyszłego państwa zachodnioniemieckiego. W dokumencie tym zalecono utworzenie „demokratycznej konstytucji, która stworzy dla krajów członkowskich formę ustrojową typu

w sposób istotny włączyć się w proces budowy państwa zachodnioniemieckiego, musiała jasno i w miarę szybko określić swe stanowisko wobec kwestii kształtu ustroju przyszłego państwa. Zważywszy na fakt, że w gruncie rzeczy partia miała jako całość stosunkowo spójną wizję tego ustroju, a jedynie w odniesieniu do kilku jego elementów była podzielona, rysowały się przed nią dwa scenariusze<sup>83</sup>. Pierwszy zakładał dalszą dyskusję nad kontrowersyjnymi problemami, co w obliczu nieprzejednanej jak dotąd postawy obu głównych ośrodków partyjnych i braku czasu na kolejne żmudne negocjacje obarczone było sporym ryzykiem. Wszak gdyby przedłużające się rozmowy nie przynosiły pożądanego rezultatu w postaci jednolitego projektu konstytucji, istniało realne niebezpieczeństwo rozbitcia stronnictwa na co najmniej dwa obozy<sup>84</sup>. Wariant tym bardziej prawdopodobny, jeśli uwzględni się okoliczność nader luźnej struktury chadecji, której daleko było wówczas do konsolidacji nie tylko programowej, ale i organizacyjnej. Drugi scenariusz opierał się na zaprzestaniu partyjnych debat i polemik dotyczących spornych spraw, które należało na jakiś czas odłożyć i przenieść na forum przyszłej konstytuanty. Miejsce ryzykownego sporu powinien zająć konsens wewnątrzpartyjny. Byłaby to forma demonstracji jedności stronnictwa, dzięki czemu mogłoby ono odegrać kluczową rolę w trakcie prac Rady Parlamentarnej, adekwatną do ambicji partyjnego kierownictwa i autentycznego poparcia społecznego<sup>85</sup>.

Pomimo kilku spotkań polityków chadecckich na przestrzeni lipca i sierpnia 1948 r., w tym osób zaliczanych do ścisłej czołówki partyjnej, zwyciężył w szeregach działaczy duch rozsądku<sup>86</sup>. Uznali oni, że lepiej eksponować elementy łączące ich, aniżeli drażyć wątki uchodzące wśród nich dotychczas za kontrowersyjne, tym bardziej że tych pierwszych było zdecydowanie więcej niż tych drugich. Wobec powyższego kierownictwo CDU/CSU zdecydowało się nie przedkładać w imieniu stronnictwa żadnego projektu konstytucji członkom Rady Parlamentarnej, a jedynie załączyć zbiór materiałów ukazujący główne wątki partyjnego programu ustrojowego<sup>87</sup>. Miał to być przy tym materiał pomocniczy dla delegatów stronnictwa zasiadających w Radzie Parlamentarnej z jego ramienia, ułatwiający im prace nad poszczególnymi zagadnieniami

---

federacyjnego, nadającą się najlepiej do przyszłego odbudowania rozdartej obecnie jedności niemieckiej, zabezpieczy prawa krajów członkowskich, stworzy odpowiednią władzę centralną i będzie zawierać gwarancję praw i wolności jednostki". Od spełnienia tych warunków gubernatorzy uzależnili swoją zgodę na ratyfikację tekstu konstytucji przez poszczególne kraje członkowskie. 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.

<sup>83</sup> B. Kaff, *Die Unionsparteien...*, s. 198.

<sup>84</sup> Wskazuje na to R. Ley, *Föderalismus-Diskussion...*, s. 177.

<sup>85</sup> R. Salzmann, *Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion*, Stuttgart 1981, s. 33.

<sup>86</sup> G. Buchstab, *Vorwort, [w:] In Verantwortung...*, s. 29.

<sup>87</sup> M. Feldkamp, *Der Parlamentarische...*, s. 25.



mi przyszłej konstytucji<sup>88</sup>. Na skutek uporu kilku członków i sympatyków „Koła Przyjaciół z Ellwangen” w przededniu zwołania pierwszego posiedzenia Rady Parlamentarnej złożyli oni w jej sekretariacie przygotowane w ramach tego gremium *Zasady Niemieckiej Konstytucji Federalnej*. Pod wpływem krytyki większości przedstawicieli CDU/CSU w Radzie Parlamentarnej, którzy zdystansowali się od tego projektu, musieli oni jednak zastrzec, że przedłożony przez nich dokument nie jest oficjalnym stanowiskiem chadecji, lecz oddaje jedynie poglądy jednej z organizacji społecznych<sup>89</sup>.

X. W świetle powyższych uwag, problem kształtu ustrojowego odbudowanego państwa niemieckiego urasta do rangi jednego z kluczowych zagadnień programowych nurtujących polityków obozu chadeckiego przez cały okres ich działalności w ramach zachodnich stref okupacyjnych. Liczne propozycje zgłaszane w tej dziedzinie świadczą o tym najlepiej. Jedną z przyczyn tak znacznego rozproszenia dyskusji między rozmaite ośrodki i kręgi partyjne był niejednolity pod względem organizacyjnym charakter stronnictwa. Przez pierwsze bowiem lata swej powojennej aktywności w niewielkim tylko stopniu przypominała ona jednolitą formację polityczną. Rozbiciu struktur partyjnych między poszczególne strefy okupacyjne towarzyszył zrazu brak właściwej koordynacji działań takich struktur w obrębie każdej z nich. Koordynacja taka zaczęła się pojawiać stopniowo wraz ze stwarzaniem odpowiednich ku temu warunków przez zachodnie mocarstwa okupacyjne (głównie państwa anglosaskie) i powoływaniem w tym celu określonych instytucji wewnątrzpartyjnych. Nie może w związku z tym zaskakiwać fakt, że w ślad za brakiem jednolitości organizacyjnej stronnictwa poszło jego zróżnicowanie programowe. Z biegiem czasu także jednak i na tym polu zaczęło dochodzić do większej spójności prezentowanych poglądów, jakkolwiek do pełnej harmonii droga była daleka.

W schemat ów doskonale wpisuje się przebieg debaty dotyczącej wizji ustroju przyszłych Niemiec. Z jednej strony szereg projektów i postulatów wychodzących z najróżniejszych środowisk partyjnych, z drugiej – próba ich stopniowej harmonizacji. Próba mimo wszystko udana, jeśli spojrzeć na efekt tej debaty u progu wstąpienia procesu tworzenia państwa zachodnioniemieckiego w decydującą fazę wiosną 1948 r. Z najbardziej reprezentatywnych dokumentów partyjnych autorstwa najbardziej wpływowych działaczy stronnictwa wyłania się bowiem w miarę spójna koncepcja ustrojowa. Jej istotą był model państwa demokratycznego, praworządnego i federalnego, o jasno rozgraniczonych kompetencjach między federacją a krajami, o parlamentarnej formule rządów, respektującego podstawowe prawa i wolności jednostki, deklarującego jednocześnie w imieniu swych obywateli wolę przyłączenia się do

<sup>88</sup> R. Salzmann, *Die CDU/CSU...*, s. 40.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 41.

społeczności międzynarodowej, w tym włączenia się w proces budowy struktur integrującej się Europy. Spoglądając z tak zakreślonej perspektywy na pojawiającą się niekiedy wśród polityków chadeckich różnicę zdań co do niektórych spraw z dziedziny ustroju, można stwierdzić, że w gruncie rzeczy miała ona charakter drugorzędny wobec podstawowego nurtu dyskusji i dotyczyła kwestii drugoplanowych w stosunku do ogólnie podzielanej wizji ładu ustrojowego przyszłej Republiki Federalnej Niemiec.

#### THE POLITICAL CONCEPT OF THE GERMAN CHRISTIAN DEMOCRATIC UNION BETWEEN 1945-1948

##### Summary

A political formation for post-war Germany that would be based on the fundamental principles of Christian ethics was envisaged by German emigrants and the anti-Nazi movement already during the Second World War. The first Christian Democrat structures emerged immediately after the end of the war, in 1945, but initially they were nothing more than a conglomerate of many small parties which were only loosely related to one another. It therefore took some time before they developed into a largely uniform political party. The political system of the restored German state after the second world war was a widely discussed issue and one of the key programme items of the Christian Democrat party in the allied-occupied West Germany. Those discussions took place during the harmonisation process that was gradually taking place and encompassed different ideas stemming from different party fractions. From those emerged a model of the political system of the future state that was primarily intended to be a parliamentary democracy based on the rule of law, a federal type of state and one respecting the fundamental rights and freedoms of an individual, determined to join, on behalf of its citizens, the international community and be involved in the European integration process. Those general and widely supported goals marginalised the differences and alternative ideas emerging in the discussions of different Christian Democrat leaders. Undoubtedly, the issue of the overall political system of Germany was of primary importance in the first post-war years.

#### CONCEPTIONS CONSTITUTIONNELLES DES CHRETIENNES-DÉMOCRATES ALLEMANDS DANS LES ANNÉES 1945-1948

##### Résumé

En Allemagne après la deuxième guerre mondiale, l'idée de créer une formation politique qui dans son programme se référerait aux principes de l'éthique chrétienne est apparue encore au temps de la guerre dans le milieu d'émigration et dans le mouvement antihitlérien. Les premières structures chrétiennes-démocrates furent créées déjà en juin 1945. Avant qu'il ait arrivé à la création du parti politique, les chrétiens-démocrates constituèrent un conglomérat de nombreuses petites organisations réunies dans la façon plutôt vague. Ce n'est qu'en décembre 1945 fut créée l'Union Chrétienne-Démocrate de l'Allemagne (*Christlich-Demokratische*

*Union Deutschlands*) connue sous son nom abrégé la *CDU*. La forme constitutionnelle de l'Allemagne éleva à un rang d'un problème central du programme présenté par les politiciens chrétiens-démocrates pendant toute la période de leur activité dans les zones occidentales d'occupation. L'idée principale dans leurs propositions constitutionnelles consista dans l'établissement de l'état démocratique, légal et fédéral avec la séparation bien claire des compétences entre la fédération et les pays fédérés. La nouvelle Allemagne devrait avoir le régime parlementaire du gouvernement et respecter les droits et les libertés de l'individu. Dans la politique la CDU déclarerait au nom des citoyens la volonté de collaborer avec d'autres pays dans le but de l'intégration de l'Europe.

