

Zbigniew A. Maciąg

**SYSTEM PARTYJNY  
REPUBLIKI FEDERALNEJ  
NIEMIEC**



Warszawa 1979  
Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Okladkę projektował

*Maciej Buszewicz*

Redaktor

*Alina Wojcieszak*

Redaktor techniczny

*Stanisława Rzepkowska*

Korektorki

*Małgorzata Dudkova*

*Danuta Lubecka*

© Copyright by  
Państwowe Wydawnictwo Naukowe  
Warszawa 1979

ISBN 83-01-00515-7 \*

---

## PRZEDMOWA

---

Podjęcie tematu z zakresu studiów nad partiami RFN nie wydaje się by wymagało szczególnego uzasadnienia, jeśli weźmie się pod uwagę, iż skutki przerodzenia się opartego na liberalno-burżuazyjnych zasadach systemu partyjnego Republiki Weimarskiej w system monopartii faszystowskiej, odczuła tak tragicznie cała Europa. To co dzieje się nad Łabą i Renem dziś, nie może być też obojętne dla nikogo, zwłaszcza zaś członka tej społeczności, która jak żadna inna, najboleśniej doświadczyła okrucieństw grabieżczej ekspansji hitlerowskiej.

Mieniająca się spadkobiercą tradycji niemieckich w ich wielkokapitalistycznym wydaniu Republika Federalna Niemiec przez długie lata pozostawała jedynym państwem w Europie kwestionującym terytorialne *status quo*. Do dziś jeszcze silnie ugruntowany w wielu kręgach społecznych rewanżyzm, podsycany ciągle przez skrajną prawicę, daje o sobie znać w różnorodnych formach organizacyjnych i w zależności od koniunktury politycznej przejawia się z mniejszym lub większym natężeniem. Nie tylko jednak z tego punktu widzenia analiza struktur politycznych w tym kraju, zwłaszcza systemu partyjnego, jest szczególnie ważna. Przemawia za tym również fakt, iż RFN jest jedną z czołowych potęg gospodarczych, a zachodzące w niej procesy społeczne i polityczne oraz zarysowujące się w nich prawidłowości stają się także dość charakterystyczne dla innych wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych. Obszerna ponadto ist-

niejąca w RFN regulacja konstytucyjno-prawna działania partii jest jednym z tych interesujących problemów, który stanowić może przedmiot zarówno prawno-dogmatycznych rozważań, jak i analizy mechanizmów wykształtowanych w drodze praktyki politycznej.

Wyjaśnienia wymaga takie, a nie inne ujęcie tematu. Został on niewątpliwie zakresłony szeroko. Pełniejsze uwzględnienie mieszczącej się w jego ramach problematyki mechanizmów walki wyborczej i stanowiącej jej element ewolucji programowej, przekraczałoby znacznie możliwości jednego autora. Koncentracja zatem na problematyce organizacji partii jak i mechanizmów ich wewnętrznego oraz parlamentarnego działania w regulującej je strukturze normatywnej, była nie tylko, jak się wydaje, jedynie możliwa, ale czyniła jednocześnie analizowany przedmiot z tego punktu widzenia najbardziej interesującym.

W pracy nie podjąłem próby określenia tego, co rozumiem przez system partyjny, oparłem się w tym względzie na istniejących już ustaleniach nauki. Przychylam się zwłaszcza do takiego rozumienia tego pojęcia, jakie nadaje mu M. Sobolewski, który przez system partyjny rozumie stosunki zachodzące pomiędzy wszystkimi, legalnie działającymi partiami politycznymi (*Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974 s. 391 i nast.). Szczegółową jednak analizą objąłem tylko partie parlamentarne Republiki Federalnej odgrywające w życiu politycznym tego państwa najistotniejszą rolę. Na tyle zaś na ile moim zdaniem było to niezbędne dla rzetelnego zobrazowania złożoności istniejących zjawisk i zarysowujących się prawidłowości, wskazuję z jednej strony na pewne oddziaływania struktur prawno-państwowych na partie, z drugiej zaś na wpływ w nich grup interesu.

W systematyce pracy przyjąłem schemat oparty na wynikających z art. 21 ustawy zasadniczej oraz ustawy o partiach politycznych, zadaniach partii, a także przyznanych im prawach i obowiązkach. Zwracam przy tym uwagę na niekonsekwencje ustawodawcy, niekiedy zachodzące w istniejącym stanie normatywnym sprzeczności oraz rozmiianie się z nim realiów praktyki politycznej. Pisząc zaś o aktualnie ukształtowanych instytucjach bądź przyjętych i obowiązujących rozwiązaniach, starałem

się wskazać również na procesy ich ewolucyjnych przeobrażeń oraz historyczne i polityczne ich uwarunkowania.

Nie uwzględniam natomiast funkcjonowania systemu partyjnego na szczeblu niższym niż federalny, zwłaszcza w parlamentach krajowych, poza koniecznymi jedynie elementami, które wydawały się być przydatne dla zaprezentowania mechanizmów działających na szczeblu federalnym.

Pewną trudność przy opracowywaniu tego tematu stanowił brak wiarygodnych i dostępnych materiałów dla pełniejszego naświetlenia i zobrazowania niektórych zagadnień, dla innych zaś dość charakterystyczny był z kolei ich nadmiar, stwarzający konieczność dokonania niełatwej selekcji i ustosunkowania się do szeregu podnoszonych w obszernej już literaturze problemów i głoszonych poglądów. Wobec zaś wydania w 1975 r. nakładem Instytutu Zachodniego w Poznaniu pracy L. Janickiego, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, zapowiadającej również ukazanie się niniejszej pozycji, nie dało się uniknąć w pewnym zakresie problemowej zbieżności. Obie jednak prace zając się tematycznie, istotnie uzupełniają się i dzięki temu dają w sumie polskiemu czytelnikowi niemal pełny obraz organizacji i funkcjonowania systemu partyjnego w RFN w jego społecznych, historycznych i prawnych uwarunkowaniach.



---

# I. KONSTITUCYJNO-PRAWNA POZYCJA PARTII POLITYCZNYCH

---

## 1. Ewolucja regulacji prawno-normatywnej działania partii politycznych w Niemczech

Charakterystyczna, zwłaszcza dla wczesnej myśli liberalno-burżuazyjnej, niechęć do partii politycznych, wyrażana w poglądach J. J. Rousseau<sup>1</sup>, J. Waszyngtona, J. Madisona<sup>2</sup>, a na gruncie angielskim do pewnego stopnia jeszcze przez H. S. J. Bolingbroke'a<sup>3</sup> doznała już wyraźnego wyłomu w poglądach E. Burke'a, dostrzegającego w partiach istotny element ustroju politycznego<sup>4</sup>. W Niemczech epoki liberalizmu jednak niechęć ta na skutek wpływów absolutyzującej państwo myśli filozoficznej Hegla, uległa pogłębieniu, a wobec braku tradycji demokratycznych — również utrwaleniu państwowo-zjednoczeniową polityką Bis-

---

<sup>1</sup> J. J. Rousseau: *Du Contrat social*; livre II, chap. 3 — presente par Henri Guillemin, Paris 1963, s. 74.

<sup>2</sup> Na niechęć do partii poglądy J. Waszyngtona i J. Madisona wskazał W. Goodman w: *The Two-party System in the United States*. Princeton—New Jersey—Toronto—New York—London 1960, s. 11.

<sup>3</sup> K. Grzybowski stwierdza, iż Bolingbroke „widział w istnieniu partii politycznych raczej zło, choć konieczne wobec ułomności natury ludzkiej, wiązał to z tendencją rządzących do arbitralności i wyzyskiwania posiadanej władzy dla korzyści osobistych, widział w konsekwencji w partii opozycyjnej reprezentantkę „dobra publicznego”. K. Grzybowski: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1967, s. 380, 381.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

marcka<sup>5</sup>. Stawianie państwa jako suwerena ponad społeczeństwem oraz przypisywanie mu uniwersalistycznych, ponadczasowych wartości wobec uważanych za stronnice, nietrwale i rozbijające jedność społeczeństwa partie, występowało wyraźnie jeszcze pod koniec XIX w. w poglądach H. v. Treitschkego<sup>6</sup>.

Partie okresu Rzeszy Cesarskiej to jedynie element stosunków rzeczywistych, których bujny rozwój przebiegał w zasadzie poza aparatem państwowym albo nawet czasem wbrew niemu<sup>7</sup>. Faktyczne bowiem ich wpływy dopuszczano tylko w Parlamencie Rzeszy (Reichstagu), którego kompetencje ograniczano jednak do sfery ustawodawstwa, uniezależniając rząd i kanclerza od jego zaufania i nie poddając ich również jego kontroli. Z pozycji i znaczenia parlamentu wpływało faktyczne znaczenie partii tamtego okresu, a niezależność od niego obsady stanowisk w rządzie powodowała w konsekwencji niemal zupełne odcięcie partii od wpływów na obsadę najważniejszych stanowisk państwowych.

Trudno zatem w tamtym czasie o przykłady obejmowania tek ministerialnych przez eksponowanych działaczy parlamentarnych albo partyjnych, rekrutacja na te stanowiska odbywała się bowiem prawie wyłącznie spośród kandydatów wywodzących się z zawodowej służby urzędniczej<sup>8</sup>.

W tej sytuacji więc skoro partie monarchii konstytucyjnej okresu II Rzeszy, ideologicznie i doktrynalnie częściej widziano jako dezintegrujący i osłabiający państwo, niż jednoczący społe-

---

<sup>5</sup> Na tę specyfikę Niemiec zwraca się uwagę, [w:] *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission*. Frankfurt am Main, Berlin 1958, s. 2 i 3, cyt. dalej jako: *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*

<sup>6</sup> H. v. Treitschke: *Politik*, Leipzig 1899, s. 61, 139, 140, 148, 154, 156.

<sup>7</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 5, zob. też antysocjalistyczne ustawodawstwo z 21 X 1878 r. — bliższe omówienie J. Krasuski: *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871—1945*. Poznań 1969, s. 129 i nast.; L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975, s. 22—24.

<sup>8</sup> R. Thoma: *Grundzüge des Staatsrechts des Deutschen Kaiserreichs und seiner Einzelstaaten*, [w:] *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. B. I. Tübingen 1930, s. 79.



czeństwo jego składnik, były tylko tworem faktycznym z ograniczonym zasięgiem oddziaływań do mającego stosunkowo wąskie kompetencje parlamentu, a nie prawnie określoną instytucją. nie mogły tym samym być, jak twierdzi G. Jellinek<sup>9</sup>, pojęciem z zakresu ustroju państwowego i szerzej — przedmiotem badań nauki o państwie. Pozostawały zatem głównie w sferze pojęć i zainteresowań nauki o społeczeństwie.

Klęska Cesarstwa Niemieckiego w 1918 r., połączona z załamaniem się panującego w nim biurokratyczno-wojskowego reżimu pod wpływem rewolucyjnych wystąpień mas, uświadomiła niemieckim klasom panującym znaczenie zorganizowanych w partie sił społecznych oraz potrzebę przemian w kierunku zapewnienia im szerszego udziału w podejmowaniu istotnych decyzji państwowych. Służyć temu miały wprowadzone już w końcowym okresie działań wojennych zmiany nie tylko w dotychczasowej praktyce konstytucyjnej, polegające między innymi na powoływaniu popularnych przywódców partii politycznych na stanowiska ministerialne, lecz również w określonych postanowieniach normatywnych, czego przykładem może być wniesiona do konstytucji Rzeszy poprawka z października 1918 r., przewidująca wymóg posiadania przez kanclerza zaufania parlamentu.

Dalsze zmiany nadające republikańską formę dostosowywanemu do nowych potrzeb ustrojowi najpełniej wyraziła konstytucja weimarska z 31 VII 1919 r. Stworzyła ona poprzez wprowadzenie zasady zwierzchnictwa narodu, powszechnego i równego wyboru prezydenta (*Reichspräsident*) i parlamentu (*Reichstag*) oraz wzmocnienie jego pozycji elementami systemu parlamentarno-gabinetowego, a także dopuszczenie inicjatywy ludowej i referendum (*Volksbegehren*, *Volksentscheid*), pewne ramy demokracji, w których w o wiele szerszym zakresie niż dotychczas zapewniono udział i wpływ partii politycznych zarówno na obsadę stanowisk państwowych, jak i podejmowane w nich decyzje. W miarę zaś rozwoju mechanizmów życia parlamentarnego oraz wprowadzania do prawa wyborczego zasady proporcjonal-

---

<sup>9</sup> „In der Staatlichen Ordnung aber hat der Begriff der Parteien als solcher keine Stelle: selbst wenn Parteien ein Einfluß auf jene gewährt werden soll, können sie nur als Majoritäten und Minoritäten in Betracht kommen”. G. Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1914, s. 114.

ności pojawiały się dotyczące partii politycznych postanowienia w regulaminach parlamentarnych oraz prawie wyborczym, przyznające im pewne szczególne uprawnienia, a nawet przywileje.

Pierwsze z nich znajdujemy już w 1909 r. w regulaminie parlamentu krajowego (*Abgeordnetenhaus*) Wirtembergii, jednak miały one na terenie Rzeszy Cesarskiej charakter raczej wyjątkowy i można je uważać, wydaje się, jedynie za zapowiedź dalszych w tym kierunku przemian. Przewidywały one możliwość organizowania się posłów w organizacje (*Mitgliedervereinigungen*), stosunkowe uwzględnianie siły partii w obsadzie stanowisk sekretarzy parlamentu i jego komisji, a ponadto także oficjalnie wprowadzały radę seniorów (*Ältestenrat*)<sup>10</sup>. Po 1918 r. postanowienia o tym charakterze znaleźć można również w regulaminie Reichstagu z 1922 r. oraz w regulaminach parlamentów większości krajów niemieckich.

Wirtembergia była też pierwszym krajem, który wprowadził, przyjętą później szerzej w Niemczech, zasadę proporcjonalności wyborów oraz w ordynacji wyborczej formalnie uznał partie polityczne<sup>11</sup>. Podobne regulacje ordynacji wyborczej Brunszwiku przyznawały ponadto pewne przywileje partiom dotychczas reprezentowanym w parlamencie krajowym<sup>12</sup>. Również w ordynacji wyborczej do Reichstagu z 24 X 1922 r. z podaniem nazwy partii na liście kandydatów łączono uprzywilejowany wymóg złożenia tylko dwudziestu podpisów wyborców, a nie jak w innych przypadkach pięciuset<sup>13</sup>. Pojęcie partii wchodzi do krajowej konstytucji Turyngii<sup>14</sup>, jest też wyrażone, aczkolwiek w sensie negatywnym, w art. 130 konstytucji Republiki Weimarskiej z 31 VII 1919 r., stwierdzającym iż: „Urzednicy są sługami ogółu, a nie partii politycznej” (*Die Beamten sind Diener der Gesamtheit nicht einer Partei*).

---

<sup>10</sup> H. Triepel: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Berlin 1930, s. 24.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>12</sup> G. Radbruch: *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, [w:] *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Tübingen 1930, s. 290.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> H. Triepel, op. cit., s. 25.

Ten stan rzeczy zmusił do pewnych przewartościowań oraz głębszych refleksji, a w konsekwencji szerszego zajęcia się przedstawiciele niemieckiej nauki prawa partiami politycznymi, już nie tylko jako zjawiskiem społecznym, lecz również coraz silniej eksponowanym elementem systemu prawno-ustrojowego. Dla określenia rzeczywistości ustrojowo-politycznej Republiki Weimarskiej pojawia się pojęcie „państwa-partii” (*Parteienstaat*), przez co rozumie się państwo, w którym „partie polityczne tak silnie zrosły się z organizmem państwowym, iż w istotnych sprawach wola państwowa i jego postępowanie opiera się zawsze na postępowaniu i woli partii”<sup>15</sup>. O. Koellreutter<sup>16</sup> uważa, iż „Państwo partii stało się dzisiaj (w Republice Weimarskiej — przyp. aut.) zgodną z konstytucją rzeczywistością”. Zdaniem G. Leibholza<sup>17</sup> zaś, kryzys opartego na koncepcjach liberalnych systemu reprezentacji przejawiający się głównie w daleko idących rozbieżnościach pomiędzy stanem prawno-konstytucyjnym a rzeczywistością polityczną rodzi państwo partii, będące zjawiskową formą demokracji bezpośredniej. Nie ma bowiem, jak twierdzi, istotnej różnicy pomiędzy sytuacją, w której aktywni politycznie obywatele wypowiadają się w formie inicjatywy ludowej lub referendum, a sytuacją, w której zależni bezpośrednio od wyborców lub organizacji partyjnych przedstawiciele podejmują odpowiednie decyzje polityczne. Widzi przy tym potrzebę rozważań nad wprowadzeniem określonych postanowień do konstytucji.

H. Triepel natomiast nie przeczy, iż Republika Weimarska jest w rzeczywistości państwem partii, jednakże uważa, iż jest ono nie do pogodzenia z liberalną koncepcją państwa i stanowi zwyrodniałą jego formę. Partie zdaniem jego są zjawiskiem pozakonstytucyjnym, a jako „obce społeczne ciało”, stoją na ze-

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>16</sup> O. Koellreutter: *Die politischen Parteien im modernen Staate* 1926, s. 86.

<sup>17</sup> G. Leibholz: *Das Wesen der Repräsentation*, Berlin 1960. 2. Auflage, s. 98, 117, 118. Pierwsze wydanie, nie obejmujące jedynie wykładu końcowego zatytułowanego *Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, ukazało się już w 1929 r. Szerszą, aczkolwiek krytyczną, prezentację poglądów Leibholza przedstawił M. Sobolewski w: *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*. Kraków 1962, s. 23—37.

wewnątrz organizmu państwowego<sup>18</sup>. Z ostrą krytyką poglądów Triepela wystąpił H. Kelsen w pracy *Vom Wesen und Wert der Demokratie*<sup>19</sup>, zarzucając mu formalizm i dogmatyzm w rozumowaniu oraz odrzucanie wraz z państwem partii — nowoczesnej demokracji. Kelsen uważa przy tym, iż obecnie demokracja nie jest możliwa bez partii politycznych, gdyż pozostaje z nimi w nierozzerwalnym związku. Nieuznawanie zaś partii przez konstytucje jest świadomym, jak twierdzi, przymykaniem oczu na rzeczywistość. Postuluje więc ich konstytucyjne normowanie, co pozwoliłoby, jego zdaniem, na demokratyzację tych etapów kształtowania woli, które przeprowadzane są wewnątrz partii.

Podobnie H. Nawiasky<sup>20</sup> rozwój demokracji łączy z rozwojem parlamentu i partii oraz uznaje walkę przeciw partiom za walkę przeciw parlamentowi i odwrotnie, a tym samym również przeciw demokracji. Najdalej w swych poglądach posunął się jednak G. Radbruch<sup>21</sup>, wskazujący na nieuniknioną konieczność rozwoju państwowego w kierunku państwa partii. Wobec zaś niezgodności ideologii liberalnej i opartej na niej systemu prawnego z demokratyczną rzeczywistością, postuluje nie tylko zmianę ideologii, ale i także przepisów prawnych. Daje przy tym konkretne propozycje zmian w konstytucji Republiki Weimarskiej i wprowadzenia postanowień dotyczących partii politycznych. Zdaniem jego w trzech miejscach byłoby to najbardziej możliwe:

1) tam gdzie mówi się o pochodzeniu wszystkich organów państwowych można by określić partie jako „pierwotne organy kreujące” (*Kreationsorgane*); 2) w przepisach traktujących o stanowisku deputowanych wskazać na podporządkowanie ich frakcjom partyjnym; 3) postanowienia zaś dotyczące rządu uzupełnić postanowieniami o koalicjach i frakcjach partyjnych<sup>22</sup>.

Omawiając bliżej każdy z tych punktów, dostrzega możliwość jednoczesnej prawnej ingerencji w wewnętrzne sprawy partii<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> H. Triepel, *op. cit.*, s. 29—34.

<sup>19</sup> Tübingen 1929, s. 21—25, zwłaszcza przyp. 16—19.

<sup>20</sup> H. Nawiasky: *Die Zukunft der politischen Parteien*. München 1924, s. 1—3.

<sup>21</sup> G. Radbruch: *op. cit.*, s. 287.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 288.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 294.

Wychodząc wprawdzie z założenia, że nie ma demokracji bez partii politycznych, odmienne jednak stanowisko prezentuje C. Schmitt<sup>24</sup>, twierdzący, iż kryzysu współczesnego państwa nie przełamie się poprzez ustawowe regulacje partii politycznych i uczynienie z nich organizacji wyposażonych w określone kompetencje, gdyż w miejsce dotychczasowych partii musiałyby powstać nowe, o tym samym charakterze, istniejące poza strukturą państwową twory. Dopuszcza jedynie regulację technicznej strony wyborów i głosowania.

Pogląd C. Schmitta jest niejako pośredni między dwoma zasadniczymi nurtami niemieckiej myśli polityczno-prawnej okresu Republiki Weimarskiej, jednym — reprezentowanym głównie przez G. Leibholza, H. Kelsena, G. Radbrucha, domagającym się prawnokonstytucyjnego uznania partii politycznych jako istotnego elementu demokratycznego ustroju politycznego, oraz drugim — konserwatywnym, reprezentowanym przede wszystkim przez H. Trieppla, silnie jeszcze nawiązującym do doktryn epoki monarchii konstytucyjnej XIX w. i z rozbieżności między nimi a praktyką, wyprowadzającym wnioski o płynącym ze strony partii zagrożeniu dla istniejącego porządku prawnopaństwowego.

Najogólniej biorąc, poglądy te stanowiły punkt wyjścia późniejszych, powojennych już, rozważań nad zagadnieniem miejsca partii w systemie prawnoustrojowym i wywarły niemały wpływ na przyjęte w RFN rozwiązania. Decydujące jednak dla podjęcia tych kwestii stały się doświadczenia faszystowskich Włoch i Niemiec, w których potężne partie masowe zdołały zmonopolizować władzę i zniszczyć istniejące w nich systemy polityczno-ustrojowe oparte na wzorach liberalnych. Zatem twórcy podstaw ustrojowych tych państw stanęli w okresie powojennym wobec konieczności zbudowania takich barier prawnych, które wystarczająco chroniłyby ustanowiony zgodnie z zasadami demokracji burżuazyjnej doby interwencjonizmu porządek, przed organizacjami (partiami) zmierzającymi do jego obalenia<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> G. Schmitt: *Verfassungslehre*, München u. Leipzig 1928, s. 247.

<sup>25</sup> Wskazał na to K. Grzybowski, pisząc: „Zagadnienie instytucjonalizacji partii staje bezpośrednio po drugiej wojnie światowej jako problem wykluczenia możliwości istnienia partii faszystowskich oraz dopuszczenia istnienia więcej niż jednej partii demokratycznej. Jest to przede wszystkim

W tym też celu zarówno w konstytucji włoskiej z 1947 r. w jej art. 49<sup>26</sup>, jak i w krajowej konstytucji Badenii z tegoż roku, w art. 118—121<sup>27</sup> oraz ustawie zasadniczej Republiki Federalnej

---

kim problem krajów, które były opanowane przez faszyzm i w których istniał monopol prawny jednej faszystowskiej partii". K. Grzybowski: *Instytucjonalizacja partii politycznych*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego — Prace z Nauk Politycznych” z. 3/1972, s. 30.

<sup>26</sup> Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 XII 1947 r. wg stanu prawnego na 31 XII 1968 r. w tłumaczeniu J. Zakrzewskiej [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1971.

<sup>27</sup> Ciekawe, aczkolwiek obszerne, zawarte w kilku artykułach konstytucji Badenii normowanie, przewidywało między innymi: zasadę wolnego tworzenia partii, o ile nie wykraczały one swoim działaniem poza demokratyczne zasady państwa, zakaz działania partii i innych organizacji, których celem byłaby likwidacja wolności obywatelskich lub użycie przemocy wobec narodu, państwa albo konstytucji. Ponadto, określały zasadę współodpowiedzialności partii za kształtowanie życia politycznego i kierowania państwem, niezależnie od tego czy są partiami rządzącymi, czy w opozycji, oraz nakładały na partie rządzące obowiązek stawiania interesów państwa ponad interesami partii, a na partie opozycyjne — śledzenia działalności rządu i poddawania go rzeczowej i konstruktywnej krytyce. Jednocześnie sformułowano zasadę mandatu wolnego, połączoną z zakazem podejmowania zobowiązań członków partii do bezwzględnego posłuszeństwa jej kierownictwu. Postanowienia te określały jak widać normatywnie funkcje partii większości parlamentarnej i opozycji realizowane dotychczas w praktyce systemu parlamentarno-gabinetowego, przy czym zachowywano charakterystyczną dla koncepcji liberalnych wyższość interesów państwa nad partyjnymi i łączącą się z tym konstrukcją mandatu wolnego. Ani projekt Konwentu z Herrenchiemsee, ani późniejsze już rozwiązania konstytucyjne nie przejęły w zasadzie wyraźnie żadnego z tych postanowień konstytucji Badenii, z wyjątkiem zasady wolnego tworzenia partii i zakazu ich działania, gdyby zmierzały do obalenia panującego systemu politycznego. Regulacje te przestały być aktualne w 1953 r. w związku z utworzeniem Badenii-Wirtembergii i uchwaleniem nowej, nie przejmującej tych postanowień konstytucji. Ponadto, w innych konstytucjach krajowych RFN znaleźć można pewne fragmentaryczne raczej postanowienia dotyczące partii, jak w konstytucji Bawarii z 1946 r., Nadrenii-Palatynatu z 1947 r. lub Bremy również z tego roku. Z prawnokonstytucyjnym uznaniem partii spotykamy się także w konstytucjach innych państw, np. Brazylii z 1946 r., Danii z 1953 r., Francji z 1958 r., Turcji z 1961 r.; zob. też na ten temat: L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym NRF*, [w:] „Przegląd Zachodni” 4/1971, s. 301—303; M. Sobolewski: *Partie i systemy partyjne świata kapita-*

w art. 21 uznano po raz pierwszy w historii konstytucjonalizmu tych krajów istnienie i działalność partii politycznych, poddając je tym samym prawnokonstytucyjnej regulacji.

W projekcie ustawy zasadniczej Konwentu z Herrenchiemsee postanowienia dotyczące partii umieszczono w art. 47<sup>28</sup> rozdziału IV zatytułowanego *Bundestag*. W wyniku jednak dyskusji prowadzonej w Komisji Organizacyjnej (*Organisationsausschuß*), Ogólnej Komisji Redakcyjnej (*Allgemeine Redaktionsausschuß*) i Komisji Głównej (*Hauptausschuß*), jak również plenum Rady Parlamentarnej nie tylko przesunięto je w systematyce ustawy zasadniczej do części ogólnej rozdziału zatytułowanego *Zwiazek i Kraje* jako art. 21, lecz również wprowadzono szereg łączących się z tym zmian merytorycznych.

I tak, przede wszystkim zrezygnowano z wprowadzenia zakazu tworzenia bloków partyjnych (ust. 2 art. 47 projektu), określania zasad dotyczących prawa wyborczego, zwłaszcza prawy-

---

listycznego, Warszawa 1974, s. 351—387; Sz. Chodak: *Partie polityczne w świetle prawa państwowego*, [w:] „*Studia Socjologiczno-Polityczne*” nr 3/1959, s. 95—135.

<sup>28</sup> Brzmiał on następująco: 1. Wnioski wyborcze mogą być tylko przez takie grupy wyborców wnoszone, które podporządkują się przepisom o partiach politycznych. 2. Tworzenie partii politycznych jest wolne. Zabrania się jednak porozumień międzypartyjnych, w których wyniku deputowani w oddawaniu swych głosów tak będą wiązani, jakby w organie głosującym była reprezentowana tylko jedna partia. 3. Ustawa związkowa może bliżej regulować stosunki prawne partii i ich współdziałanie w politycznym kształtowaniu woli. W szczególności stanowić może, iż wnioski wyborcze partii podjęte być muszą w drodze prawyborów dokonanych przez ich członków. 4. Partie, które według charakteru swej działalności stawiają sobie za cel obalenie wolnościowego i demokratycznego ustroju, Trybunał Konstytucyjny może, na wniosek Rządu Związkowego, który wymaga zgody Rady Związkowej (Senatu), uznać za sprzeczne z konstytucją. Trybunał może wydać wobec takich partii zarządzenie doraźne. Jednakże bez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie może wystąpić przeciw partii żadna władza z powodu jej sprzecznej z konstytucją działalności. 5. Związkowa ustawa wyborcza może określić, że partie, które nie zdobyły przynajmniej 5% wszystkich ważnie oddanych głosów nie otrzymają mandatów, a ponadto także, iż na sumę zliczonych reszt głosów nie przypadnie partii więcej mandatów niż uzyskała ich ona bezpośrednio w okręgu wyborczym. „*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*”. (Hrsg. G. Leibholz u. H. v. Mangoldt). Tübingen 1951, s. 202 i 207.

borów oraz klauzuli ograniczającej, pozostawiając te kwestie ustawie związkowej do szczegółowej regulacji. Wprowadzono natomiast wymóg, by wewnętrzny porządek partii odpowiadał zasadom demokratycznym, a na wniosek deputowanego Brockmanna<sup>29</sup> (*Zentrum*) nałożono na partie zobowiązanie do składania publicznych sprawozdań z pochodzenia środków finansowych. Charakterystyczne jest, iż uzasadnienie wprowadzenia tego przepisu Brockmann, a za nim Rada Parlamentarna, dostrzegał przede wszystkim w faszystowskiej przeszłości Niemiec.

Pewnym przekształceniom uległo sformułowanie art. 47, ust. 4 projektu traktującego o zakazie działania partii zmierzających do obalenia istniejącego ustroju.

Utrzymano natomiast w niemal nie zmienionej postaci postanowienia dotyczące współdziałania partii w politycznym kształtowaniu woli narodu oraz wolnego tworzenia partii. Ostatecznie art. 21 ustawy zasadniczej otrzymał brzmienie:

„1. Partie współdziałają w politycznym kształtowaniu woli narodu. Wolno zakładać partie. Ich struktura wewnętrzna musi odpowiadać zasadom demokratycznym. Partie muszą składać publicznie sprawozdania z pochodzenia swoich środków finansowych.

2. Partie, które swoimi celami lub zachowaniem się zwolenników zmierzają do naruszenia lub obalenia wolnościowego, demokratycznego ustroju, albo zagrażają istnieniu Republiki Federalnej Niemiec, są sprzeczne z konstytucją. O sprzeczności z konstytucją orzeka Związkowy Trybunał Konstytucyjny.

3. Szczegóły ustalają ustawy związkowe”<sup>30</sup>.

Postanowienia tego artykułu ustawy zasadniczej traktowane zarówno przez naukę, jak i praktykę orzecznictwa Związkowego Trybunału Konstytucyjnego jako obowiązujące, z wyjątkiem zdania 4 ust. 1, i to na szczeblu federalnym jak i krajowym<sup>31</sup>,

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Podaje, podobnie jak i wszystkie inne powoływane w pracy fragmenty ustawy zasadniczej, z tekstu tłumaczenia M. Sobolewskiego; *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland)*. Opole 1972.

<sup>31</sup> Por.: E. Forsthoff: *Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien*. Tübingen 1950, s. 11, H. v. Mangoldt, F. Klein: *Das Bonner Grundgesetz*. Berlin u. Frankfurt a. M. 1957, s. 614,



uzupełnia oczywiście szereg ustaw i przepisów szczegółowych. Prócz aktualnie obowiązujących: ordynacji wyborczej z 7 V 1956 r.<sup>32</sup>, regulaminu Parlamentu Związkowego z 6 XII 1951 r.<sup>33</sup> oraz ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym z 12 III 1951 r.<sup>34</sup> najistotniejszą, a zarazem najobszerniejszą regulacją

618 i 619, G. Leibholz: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, [w:] *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, s. 91 i 92. *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 113, 115. W. Henke: *Das Recht der Politischen Parteien*, Göttingen 1972, s. 29, 30. G. Konow: *Verfassungsrechtliche Fragen zum Parteiengesetz*. „Die Öffentliche Verwaltung”, H. 3—4, s. 73/1968. G. Leibholz, H. J. Rinck: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland — Kommentar*. Köln-Marienburg 1968, s. 273 i 274.

W orzeczeniu o zakazie działania SRP z 22 X 1952 r. Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Art. 21 GG ist mit Ausnahme des Abs. 1. Satz 4 unmittelbar anwendbares Recht, obwohl Abs. 3 eine nähere Regelung durch Bundesgesetze vorsieht. Dies ist für Abs. 2 offensichtlich, zumal durch das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht die nähere Regelung schon getroffen ist. Die aktuelle Geltung der beiden ersten Sätze des Art. 21 Abs. 1 GG ist wegen ihrer schon oben gekennzeichneten grundsätzlichen Bedeutung ebenso offensichtlich. Abs. 1. Satz 3 mag zwar in dem vorgesehenen Parteiengesetz eine nähere Ausgestaltung erfahren. Unmittelbar anwendbar ist er jedenfalls insoweit, als er es verbietet, daß eine Partei sich in grundsätzlicher Abweichung von demokratischen Prinzipien organisiert”, [w:] Ch. Starck: *Verfassungsrecht in Fällen—Politische Parteien* 13. 1970, s. 10, a także [w:] BVerf. G. E. 5, 111, oraz BVerf. G. E. 4, s. 378: „Denn Art. 21 GG ist eine jener Vorschriften die über ihre Geltung innerhalb der Verfassungsordnung der Bundesrepublik als Gesamtstaat hinaus in die Verfassungsordnung der Gliedstaaten (Länder) hineinwirken (vgl. BVerf. G. E. 1, 227)”, jak również: BVerf. G. E. 6, 375.

Wyłączenie zdania 4 ust. 1, art. 21 ustawy zasadniczej jako nierealnego, lub nie dającego się zastosować ze względu na brak przepisów wykonawczych, mogło budzić wątpliwości, jednak wobec wydania ustawy o partiach politycznych, w której przewidziano szczegółowe postanowienia w tej kwestii, problem — wydaje się — stracił na znaczeniu.

<sup>32</sup> Bundeswahlgesetz vom 7 Mai 1956. BGBl. 1956/I, s. 383 ff — zmieniła następnie poprawką do konstytucji z 31 lipca 1970 r. oraz poprawką z 3 VII 1972 r. BGBl. I s. 1100.

<sup>33</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages 6. Dezember 1951 Bundesgesetzblatt II s. 389, zuletzt geändert durch Beschluß vom 6 Mai 1970 BGBl. I s. 621 — uzupełniony poprawką z 19 X 1972 r.

<sup>34</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12 März 1951 BGBl. I, s. 243.

jest wydana na podstawie ust. 3. art. 21 ustawy zasadniczej ustawy o partiach politycznych z 24 VII 1967 r.<sup>35</sup>.

Ustawodawstwo o partiach politycznych uzupełniane jest bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Zakres zaś regulacji prawnej oraz ingerencji państwa w sferę życia i działalności partii w Republice Federalnej Niemiec jest jednym z najobszerniejszych i najbardziej szczegółowych wśród współczesnych państw demokracji burżuazyjnej. Trzeba przy tym przyznać, iż również rola i znaczenie partii politycznych, a tym samym ich udział w procesach podejmowania decyzji państwowych niepomniernie wzrosły, nie tylko w stosunku do okresu Cesarstwa, lecz również okresu Republiki Weimarskiej, co wydaje się być bezpośrednim skutkiem rozszerzenia demokracji parlamentarnej, głównie poprzez osłabienie stanowiska pośrednio wybranego (również z udziałem deputowanych) prezydenta i umocnienie pozycji odpowiedzialnego przed parlamentem kanclerza, a także znacznej redukcji konstytucyjnie określonych, tak ostro krytykowanych po upadku III Rzeszy, plebiscytarnych elementów ustrojowych<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Gesetz über die Politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24 Juli 1967 (BGBl. I. 1967, s. 773) zmieniona 22 VII 1969 (BGBl. I. 1969, s. 925) oraz 24 VII 1974 (BGBl. I, s. 1537). Uchwalenie tej ustawy poprzedzone było kilkoma projektami, z których najważniejsze to: projekt rządowy z 22 XII 1959 r., projekty frakcji CDU/CSU i FDP z XII 1964 r. oraz SPD z II 1965 r. Ponadto, szerokie prace przygotowawcze prowadziła Komisja Prawa o Partiach Politycznych, powołana przez Federalnego Ministra Spraw Wewnętrznych, która w 1957 r. przedłożyła i opublikowała sprawozdanie, powoływane tu już wielokrotnie (*Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*), będące istotnym wykładnikiem poglądów nauki niemieckiej w tej kwestii. Orzeczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego z 21 I 1966 r. (O. K. Flechtheim: *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945*, B. VIII. Berlin 1970, s. 99 i nast. Dalej cyt. jako: *Dokumente...*), uznające za niezgodne z ustawą zasadniczą finansowanie z budżetu państwa ogólnej działalności partii politycznych, przyspieszyło opracowanie wspólnego projektu frakcji SPD/CDU/CSU/FDP poddanego następnie pod publiczną dyskusję i uchwalonego ostatecznie jako ustawa o partiach politycznych 28 VI 1967 r. Por. też L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym RFN*, Poznań 1975, s. 86—89.

<sup>36</sup> W konstytucji Republiki Weimarskiej bowiem ograniczeniu wszechwładzy, jak podkreślano, Parlamentu Rzeszy (*Reichstagu*) służyć miały

Artykuł 21 ustawy zasadniczej uwieńczył, jak twierdzą H. Mangoldt i F. Klein<sup>37</sup>, idąc poniekąd za H. Triepel<sup>38</sup>, czterostopowy proces historycznego rozwoju konstytucjonalizmu, który przebiegał od początkowego odrzucania i zwalczania partii, poprzez ich ignorowanie, do ich uznania i legalizacji i wreszcie prawnokonstytucyjnej instytucjonalizacji. Pojęcie „instytucjonalizacji” nie jest jednoznaczne. Na jego wieloznaczność wskazuje K. Grzybowski<sup>39</sup>, w różnym też rozumieniu używają go poszczególni autorzy. Wydaje się, iż w odniesieniu do partii należy różnić co najmniej dwa jego aspekty: socjologiczny i prawny, z tym że zarówno jeden, jak i drugi można widzieć dynamicz-

---

prócz Rady Rzeszy (*Reichsrat*) inne instytucje, zwłaszcza zaś szeroko rozbudowane kompetencje wybieranego w wyborach bezpośrednich prezydenta z prawie nieograniczoną możliwością rozwiązania przez niego parlamentu oraz inicjowania referendum wobec uchwalonych ustaw. Ustawa zasadnicza natomiast poza art. 29 i 118, przewidującymi formy demokracji bezpośredniej w toku przeprowadzania nowego podziału członków składowych federacji, co raczej nie ma istotnego znaczenia dla praktyki konstytucyjnej, przewiduje możliwość odwołania się do narodu tylko w przypadku braku zdecydowania parlamentu w kwestii wyboru kanclerza (art. 63, ust. 4) oraz w przypadku braku zaufania do kanclerza większości parlamentu, gdy wniosek o wyrażenie zaufania został przez niego postawiony (art. 68, ust. 1). Por. H. Säcker: *Das politische Mandat in der Repräsentativen Demokratie*. München 1971, s. 29, 30, a ponadto: M. Sobolewski: *Parlament a naród w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego — Prace Prawnicze” z. 6/1959, s. 113 i nast., oraz M. Pospieszalski: *Referendum przeciw atomowemu uzbrojeniu w świetle wyroków Trybunału Konstytucyjnego NRF*. „Przegląd Zachodni” nr 5/1958.

<sup>37</sup> H. Mangoldt, F. Klein: *op. cit.*, s. 613.

<sup>38</sup> „Geschichtlich angesehen, hat sich des Verhalten des Staates gegenüber den politischen Parteien in einer vierfachen Stufenfolge bewegt. Wir können von einem Stadium der Bekämpfung, dann von einem Stadium der Ignorierung sprechen. An dieses schließt sich die Periode der Anerkennung und Legalisierung, und als letzte würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation folgen, die uns freilich zunächst noch in Existenz und Eigenart problematisch ist”. H. Triepel: *op. cit.*, s. 12. Porównaj też P. Winczorek: *Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych*. „Państwo i Prawo” z. 12/1971 oraz Sz. Chodak: *Partie polityczne w świetle prawa państwowego*. „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 3/1959.

<sup>39</sup> K. Grzybowski: *Instytucjonalizacja partii...*, s. 7, 8.

nie — jako pewien proces i statycznie — jako określony, istniejący w danym czasie stan.

W aspekcie socjologicznym partie przechodzą ewolucję — proces instytucjonalizacji — od asocjacji<sup>40</sup>, jako stosunkowo luźno powiązanej, najczęściej wspólnotą poglądów, grupy (partie XIX w. typu *Honoratioren*) do społecznej instytucji jako struktury zorganizowanej, rządzącej się rozwiniętymi, wewnętrznymi regułami działania (partie masowe XX w.).

W aspekcie prawnym proces instytucjonalizacji partii zaczął się właściwie dopiero na tym etapie, gdy stały się już one instytucjami społecznymi. Początkowo więc są to jedynie — niekiedy fragmentaryczne, lecz z czasem coraz szerzej rozwijane — regulacje działania partii w formie ustawodawstwa zwykłego i norm niższego rzędu — wtedy to już można mówić o instytucjonalizacji prawnej<sup>41</sup> — która w chwili objęcia partii politycznych regulacją norm najwyższej mocy, przybiera charakter instytucjonalizacji prawnokonstytucyjnej<sup>42</sup>. Partie będąc instytu-

<sup>40</sup> Początkowo asocjacja powołuje instytucje dla realizacji swych zadań, później jednak wskutek rozbudowywania instytucji, zaczynają one żyć własnym życiem i realizują własne cele, podporządkowując im również asocjacje, które stają się z kolei właściwie jedynie elementem instytucji. Sz. Chodać: *Systemy partyjne Europy Zachodniej — Pochodzenie, ewolucja, funkcje społeczne*. „Studia Socjologiczno-Polityczne”. Warszawa z. 9/1961, s. 229, 230.

<sup>41</sup> W tym znaczeniu pojęcia „instytucjonalizacja” używa Grzybowski; rozumie on przez to „normowanie, przez powołane do tworzenia norm prawnych organy państwowe, zagadnień, odnoszących się do organizacji społecznej, określanej formalnie jako partia polityczna. K. Grzybowski, *Instytucjonalizacja partii...*, s. 8. Nie inaczej też, wydaje się, posługuje się tym pojęciem M. Sobolewski w pracach: *Zagadnienie instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze naukowej NRF*. „Państwo i Prawo” z. 12/1958, s. 997 i nast., oraz *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*. Warszawa 1974, s. 352; L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym NRF*. „Przegląd Zachodni” 4/1971, s. 305, K. Loewenstein w rozdziale zatytułowanym: *Die rechtliche Institutionalisierung der politischen Parteien, [w:] Verfassungslehre*. Tübingen 1969, s. 390—402, K. Nowak: *Instytucjonalizacja partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec*. „Państwo i Prawo” z. 1/1978, s. 105 i nast.

<sup>42</sup> Czasem używa się w tym znaczeniu, aczkolwiek niezbyt ściśle, pojęcia „konstytucjonalizacja”, por.: H. Mangoldt, F. Klein, *op. cit.*, s. 613. W najszerszym znaczeniu, pojęcia „instytucjonalizacja” jako obejm-

cja prawnokonstytucyjną nie przestają, oczywiście, nadal pozostawać instytucją społeczną, jednak w miarę rozszerzania regulacji prawnej dotyczącej zasad ich działania — i to zarówno wewnątrz jak i wobec społeczeństwa i organów państwa — stawać się mogą w coraz wyższym stopniu zbliżoną do organu państwa instytucją prawnopaństwową, a w coraz niższym pozostawać jeszcze instytucją społeczną.

Ten podwójny, aczkolwiek nie dający się wyraźnie rozdzielić charakter partii politycznych, wpłynął na ukształtowanie szerokiej gamy poglądów reprezentowanych w nauce niemieckiej i w orzecznictwie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego<sup>43</sup>. Wśród członków Komisji do Spraw Prawa o Partiach Politycznych zarysowały się w tej kwestii trzy stanowiska. Pierwsze z nich przyjmowało, iż partie nie tylko współdziałają w politycznym kształtowaniu woli narodu, lecz są właściwymi jej nosicielami (*eigentliche Träger*). W tym rozumieniu partie widziane były bardziej jako organy konstytucyjne niż organizacje społeczne. Drugie natomiast stanowisko sytuuje partie w pozycji pośredniej pomiędzy społeczeństwem i organami. Trzecie zaś, do czego przychyliła się większość członków komisji, traktuje je głównie jako wolne społeczne organizacje, mimo iż nie odmawia im również pewnej pozycji w państwie<sup>44</sup>.

W orzeczeniach swych Związkowy Trybunał Konstytucyjny

---

mującego procesy socjologiczne i prawne, a więc oba wyżej wyodrębnione aspekty, używa O. K. Flechtheim w artykule poświęconym temu zagadnieniu zatytułowanym: *Die Institutionalisierung der Parteien in der Bundesrepublik*. „Zeitschrift für Politik” H. 2, 1962, s. 97 i nast.

<sup>43</sup> Zob. bliżej H. Mangoldt, F. Klein: *op. cit.*, s. 615—617. G. Olzog, A. Herzig: *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. München—Wien 1972, s. 10—12; G. Leibholz, H. J. Rinck, *op. cit.*, s. 276, 277. W polskiej literaturze szerszej prezentacji poglądów występujących w tym zakresie w nauce niemieckiej dokonali: W. Góralski: *Koncepcja „państwa partyjnego” w teorii i praktyce konstytucyjnej RFN*. „Studia Nauk Politycznych” z. 1/1977 s. 64—69; K. Nowak: *Instytucjonalizacja...*, s. 105—107; L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 133—136.

<sup>44</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 69, 70. Do trzeciego z prezentowanych stanowisk zdają się też skłaniać W. Góralski: *op. cit.*, s. 69, K. Nowak: *Instytucjonalizacja...*, s. 107, L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 136.

stwierdził, iż art. 21 ustawy zasadniczej podniósł partię ze sfery polityczno-socjologicznej do rangi prawnokonstytucyjnej instytucji<sup>45</sup>. Przy tym dostrzegał w nich istotny „element składowy systemu konstytucyjnego”<sup>46</sup>, oraz „konieczny instrument dla politycznego kształtowania woli”<sup>47</sup>. Przypisywał im ponadto funkcje organów konstytucyjnych<sup>48</sup> lub w nawiązaniu do koncepcji G. Radbrucha organów kreujących, w tym sensie, w jakim rozumiał je G. Jellinek<sup>49</sup>. Ponadto, widział partie również jako głęboko zakorzenione w sferze społeczno-politycznej wolno „tworzone grupy”<sup>50</sup>. Poglądy zatem Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, w zasadniczych stwierdzeniach pokrywają się z kierunkami prezentowanymi w Komisji do spraw Prawa o Partiach Politycznych i wydają się być dość reprezentatywne dla niemal całej współczesnej nauki niemieckiej. W tym też duchu, idąc za Trybunałem Konstytucyjnym uznała partie polityczne za „niezbędny prawno-konstytucyjny element składowy wolnościowego, demokratycznego ustroju” ustawa o partiach politycznych (zd. 1. ust. 1 § 1).

Konsekwencją postanowień art. 21 ustawy zasadniczej, jak twierdzi G. Leibholz<sup>51</sup>, było usunięcie sprzeczności między rzeczywistością współczesnego państwa partii, a dotychczas istniejącym stanem prawnym, czyli uznanie Republiki Federalnej Niemiec za państwo partii. Z tego samego założenia wychodzi H. Kaack<sup>52</sup>, który jednak w rozumieniu pojęcia „państwo partii”,

<sup>45</sup> BVerf. G. E. 2, 73; 4, 28; 5, 133; 11, 241, 273.

<sup>46</sup> BVerf. G. E. 5, 133; 11, 165; 11, 241, 273.

<sup>47</sup> BVerf. G. E. 11, 273; *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1966*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. VIII., s. 130.

<sup>48</sup> BVerf. G. E. 4, 30; 5, 134; 6, 372, 375; O. K. Flechtheim, *ibidem*, s. 130.

<sup>49</sup> O. K. Flechtheim, *ibidem*.

<sup>50</sup> BVerf. G. E. 3, 393; O. K. Flechtheim, *ibidem*. Por. też: H. Zwirner: *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichte zur Parteienfinanzierung*. „Archiv des öffentlichen Rechts” 93/1968 H. 1, s. 81 i nast. a zwłaszcza 111 i nast.

<sup>51</sup> *Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht*, [w:] *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958, s. 72.

<sup>52</sup> H. Kaack: *Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik*. Bonn 1964, s. 13.

podkreślając jego zalegalizowanie, nawiązuje raczej do określenia H. Triepela. Przez „państwo partii” rozumie on bowiem „takie państwo, na którego politykę i zgodny z konstytucją system prawnie i faktycznie decydująco wpływają partie polityczne”<sup>53</sup>. Tak więc, art. 21 ust. zasadniczej, będąc przejawem zaznaczającego się we współczesnym konstytucjonalizmie rozwoju zasad dotyczących ingerencji państwa w życiu społecznym, stawia jednocześnie zagadnienie pojęcia i funkcji partii ich struktury i zasad wewnętrznego działania w ścisłym związku z problemami prawa wyborczego, mandatu przedstawicielskiego oraz funkcjonowania współczesnego parlamentu, a zatem nie tylko — jak poprzednio — na płaszczyźnie socjologicznej, lecz również w coraz szerszym zakresie i na płaszczyźnie prawnej<sup>54</sup>.

## 2. Prawno-normatywne pojęcie i zadania partii politycznych

Podjęmowane, dość liczne zresztą w nauce niemieckiej, próby określenia pojęcia partii politycznych<sup>55</sup>, akcentujące na ogół

---

<sup>53</sup> W tym rozumieniu, wydaje się, używa tego pojęcia Związkowy Trybunał Konstytucyjny: „Durch ihre verfassungsrechtliche Anerkennung als politische Handlungseinheiten, deren heute die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt erst einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen ist von Bundesverfassungen wegen der modernen demokratischen Parteienstaat legalisiert worden”. BVerf. G. E. 11, 273, por. też: E. Friesenhahn: *Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung*. Karlsruhe 1969, s. 2. Bliżej koncepcje państwa partii charakteryzuje L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 125—133; W. Góralski w cyt. artykule: *Koncepcja...* s. 53—77.

<sup>54</sup> Por. E. Forsthoff: *Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien*, [w:] *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*. Tübingen 1950, s. 6.

<sup>55</sup> Tak np. H. Triepel widząc niebezpieczeństwo dla państwa w działalności partii definiował je jako „silne zorganizowane stowarzyszenia walki zmierzające do osiągnięcia swych celów politycznych poprzez zdobycie władzy nad państwem” (*op. cit.*, s. 13). H. Nawiasky charakteryzował partie jako „wolno tworzone ugrupowania ludności walczące o wpły-

w zależności od okresu ich rozwoju poszczególne ich funkcje albo cechy interesować nas będą tylko o tyle, o ile wskazują na ich rolę jako czynnika kształtującego opinię i wolę społeczną, wytyczającego pewne cele polityczne, z zamiarem ich przekształcenia w wolę państwową, a więc czynnika stojącego między społeczeństwem a państwem. Jest to bowiem ten istotny kierunek ich działania, który znalazł odzwierciedlenie w postanowieniach ustawy zasadniczej i stanowił punkt wyjścia ustawowego określenia pojęcia partii politycznych.

H. Treitschke<sup>56</sup> dostrzegał w partiach jedynie instrument przekształcenia opinii i woli jednostek w opinię i wolę przeciwną (*Durchschnittswillen*). G. Jellinek<sup>57</sup> zaś w swym rozumieniu partii mówiąc iż są to „grupy jednoczące wspólne przekonania nakierowane na określone cele państwowe, dla urzeczywistnienia tych celów”, określa je w relacji do ich społecznej hegemonii (*Vorherrschaft*) i państwowego panowania (*Herrschaft*), do którego — jego zdaniem — zmierzają albo które chcą utrzymać.

C. Schmitt<sup>58</sup> wyraźnie akcentuje rolę partii jako czynnika kształtującego opinię publiczną, bez którego demokracja, jak twierdzi, byłaby nie do pomyslenia. H. Kelsen<sup>59</sup> uważa, iż partie to grupy społeczne „łączące ludzi o wspólnych poglądach w celu zapewnienia im rzeczywistego wpływu na kształtowanie stosunków publicznych”. Przy tym podkreśla to, że w łonie partii przeprowadzona jest niezwykle ważna część procesu kształtowania woli wspólnoty (*Gemeinschaftswillensbildung*), która przeważnie rozstrzyga o jego dalszym kierunku na płaszczyźnie parlamentarnej. Dlatego też nie waha się określić je nawet „organami państwowego kształtowania woli” (*Organen der staatlichen Willensbildung*). Podobne, aczkolwiek bardziej rozwinięte, okre-

---

wy polityczne”, *op. cit.*, s. 9. Podobnie też G. Radbruch określał je jako „powiązaną wspólnymi dążeniami politycznymi część narodu” (*op. cit.*, s. 290), według Eschenburga, partie to „ugrupowania”, które pragną przejąć władzę bądź w niej współuczestniczyć”. T. Eschenburg, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*. Stuttgart 1960, s. 277.

<sup>56</sup> H. Treitschke: *op. cit.*, s. 148, 153.

<sup>57</sup> G. Jellinek: *op. cit.*, s. 114.

<sup>58</sup> C. Schmitt: *op. cit.*, s. 247.

<sup>59</sup> H. Kelsen: *op. cit.*, s. 59.



ślenie pojęcia partii politycznych sformułował S. Neumann<sup>60</sup> wskazujący również na ich funkcję integrującą. Zdaniem jego, partie to: „artykułowane organizacje społeczne aktywnych sił politycznych, które zmierzają do wywierania wpływu na władzę państwową i które konkurują o powszechne poparcie z inną grupą bądź grupami o odmiennych poglądach. Jako takie, partie są głównymi pośrednikami wiążącymi siły społeczne i ośrodki ideologii z oficjalnymi instytucjami państwowymi i organizują je do działań politycznych wewnątrz wielkich wspólnot politycznych”.

Bliski temu jest również G. Leibholz<sup>61</sup>, pisząc iż „partie aktywizują i czynią naród zdolnym do politycznego działania, są jego tubą (*Sprachrohr*), którą w tak zorganizowany sposób posługuje się w tym celu, aby mogły być podjęte artykułowane oświadczenia i decyzje”. Bez spełnienia przez partie roli pośrednika (*Zwischenschaltung*) naród nie byłby zdolny, jego zdaniem, wywierać jakiegokolwiek wpływu politycznego na wydarzenia państwowe ani też sam urzeczywistniać się.

W. Grewe natomiast proponuje rozróżnienie rozumienia pojęcia partii politycznych w sensie prawniczym i socjologicznym. W rozumieniu prawniczym za partie polityczne uważa on „zrzeszone na dłuższy okres konkurujące ugrupowanie osób, o jednakowych poglądach, werbujące członków do swoich organizacji na bazie określonego planu w celu jego realizacji i urzeczywistnienia wspólnych dążeń, posługujące się wyborem członków partii do parlamentów, aby tą drogą uzyskać określone ustawodawstwem prawa i obowiązki, sprzyjające ich zamierzeniom”<sup>62</sup>.

Przedstawione wyżej poglądy niektórych przedstawicieli nauki niemieckiej znalazły pewne odzwierciedlenie w orzecznictwie

---

<sup>60</sup> S. Neumann: *Toward a Comparative Study of Political Parties*, [w:] *Modern Political Parties*. Chicago 1957 (b. r. w.), s. 396.

<sup>61</sup> G. Leibholz: *Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht*, [w:] *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958, s. 76 i 90.

<sup>62</sup> W rozumieniu socjologicznym zaś uważa, iż partiami są „ugrupowania, których członkowie dążą do zdobycia władzy w drodze rywalizacji”. W. Grewe: *Zum Begriff der politischen Partei*, [w:] *Festgabe für E. Kaufmann*, 1950, s. 65—84; podaję za Sz. Chodak: *Systemy partyjne Europy Zachodniej...*, s. 35.

Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, który nim podjęto określone regulacje ustawowe wynikające z delegacji art. 21 ustawy zasadniczej stawał wielokrotnie przed praktycznym problemem stwierdzenia czy określona organizacja jest partią polityczną w rozumieniu art. 21 ustawy zasadniczej, czy nie jest. W jednym ze swych orzeczeń za partie polityczne uznał on „związki obywateli, które z pomocą swych organizacji dążą w określonym celu do wywierania wpływu na państwowe kształtowanie woli”. Muszą przy tym, co zaznaczył, mieć pewien krąg zwolenników skupionych wokół tych samych celów politycznych i być w pewien sposób zorganizowane<sup>63</sup>. Przy rozstrzyganiu problemu czy określona organizacja jest partią, czy nie jest nią brał pod uwagę takie elementy jak program, statut i charakter publicznej działalności organizacji. Stwierdził ponadto, iż w rozumieniu art. 21 ustawy zasadniczej partiami nie mogą być tzw. partie ratuszowe (*Rathausparteien*), gdyż ograniczają one zasięg swego oddziaływania tylko do szczebla komunalnego. Do istoty zaś, jego zdaniem, partii w rozumieniu ustawy zasadniczej należy działalność skierowana na współdziałanie w politycznym kształtowaniu woli na wszystkich płaszczynach, a głównie na szczeblu krajowym i związkowym<sup>64</sup>.

Podobne stanowisko w tej kwestii zajął również Związkowy Trybunał Administracyjny. Uważa on, iż do uznania określonej organizacji za partię konieczne jest posiadanie przez nią statutu, programu i trwałej o pewnym zasięgu oddziaływania organizacji. Zdaniem Związkowego Trybunału Administracyjnego, przez partie według art. 21 ustawy zasadniczej należy rozumieć: „zjednoczenie osób, które poprzez połączoną wspólnym celem, na trwałe obliczoną i demokratycznym zasadom odpowiadającą organizację, wysyła swych przedstawicieli do ciał wybieralnych, którzy powinni tam działać według określonego politycznego planu<sup>65</sup>. Te same lub podobne elementy zawierał w dość już rozbudowanej i bardziej skonkretyzowanej definicji pierwszy projekt

---

<sup>63</sup> BVerf. G. E. 3, 403.

<sup>64</sup> BVerf. G. E. 6, 372, 373.

<sup>65</sup> Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 20. 12. 1957 — VIIe 73/1957, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente ...* B. I. Berlin 1962, s. 121.

ustawy o partiach politycznych z 1950 r.<sup>66</sup>, stwierdzający w § 1 ust. 2, iż: „Partie są związkami, które za cel stawiają sobie wywieranie wpływu na polityczne kształtowanie woli narodu w Parlamencie Związkowym lub w krajowych organach przedstawicielskich i wprowadzenie do nich swych kandydatów w następstwie przeprowadzonych wyborów”. Podsumowaniem w jakiejś mierze dotychczasowej praktyki orzecznictwa oraz wykładnikiem poglądów nauki niemieckiej były propozycje Komisji do Spraw Prawa o Partiach Politycznych, która wskutek przeprowadzonych analiz doszła do wniosku, iż niezbędnymi elementami składającymi się na pojęcie partii politycznych według ustawy zasadniczej są:

- 1) udział w wyborach;
- 2) dążenie do bezpośredniego udziału w politycznym kształtowaniu woli narodu w parlamencie;
- 3) program polityczny, którego żądania powinny być urzeczywistniane poprzez udział w politycznym kształtowaniu woli;
- 4) pewne minimum trwania i stabilności, które wyraża się w tym, iż określona grupa polityczna albo:
  - a) jest już reprezentowana w parlamencie, albo
  - b) ma pewne minimum rozbudowanej organizacji, przez co rozumie się, że ma ona zarząd, statut, niższe instancje z odpowiednimi zarządami i biurami lub
  - c) przybrała prawną formę, która niewątpliwie pomyślana jest na trwanie jej przez dłuższy czas<sup>67</sup>.

Zdaniem zatem Komisji, partie są to „zorganizowane związki polityczne, które w zamiarze dłużej trwającego działania stawiają sobie za cel bezpośrednio wywierać wpływ na polityczne kształtowanie woli i cel ten gotowe są urzeczywistnić poprzez udział w wyborach do Parlamentu Związkowego lub do organów przedstawicielskich krajów”<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> *Referentenentwurf eines Gesetzes über die Parteien (1950)*, [w:] O. K. Flechtheim: *ibidem*, s. 126.

<sup>67</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 133.

<sup>68</sup> *ibidem*, s. 134. Por. na ten temat: M. Sobolewski: *Zagadnienie instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze naukowej NRF*. „Państwo i Prawo” z. 12/1958, oraz Sz. Chodak: *Partie polityczne w świetle prawa państwowego*. „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 3/1958, s. 115—125.

Nieco przekształconą i rozbudowaną o pewne dodatkowe elementy definicję partii, wskazującą jednak również na te same istotne jej części składowe, zawierał § 1 projektu ustawy o partiach politycznych z 1959 r.<sup>69</sup>, który przyjmował, że partie to „zrzeszenia, do których celów należy współdziałanie w politycznym kształtowaniu woli narodu poprzez udział w wyborach do Parlamentu Związkowego lub parlamentów krajowych i odpowiedzialne reprezentowanie narodu w tych ciałach, jeżeli one według liczby swych członków, zakresu i siły swej organizacji, według ich publicznych wystąpień i innych okoliczności dają wystarczającą gwarancję dla poważnego traktowania tych celów”.

Przedstawiony wyżej zestaw najbardziej reprezentatywnych poglądów przedstawicieli nauki, orzeczeń Związkowego Trybunału Konstytucyjnego i Związkowego Trybunału Administracyjnego oraz poprzedzających ustawę o partiach politycznych wcześniejszych w projektach tej ustawy prób określenia pojęcia partii zgodnie z art. 21 ustawy zasadniczej, złożył się niewątpliwie na ostateczną redakcję § 2 ustawy o partiach politycznych, który wiążąco określa w ust. 1 prawne pojęcie partii. Brzmi ono następująco: „Partie są zrzeszeniami obywateli, które zamierzają stale lub przez dłuższy okres czasu na obszarze Związku lub kraju wywierać wpływ na polityczne kształtowanie woli i współdziałać w reprezentacji narodu w niemieckim Parlamencie Związkowym, lub w jednym z parlamentów krajowych, jeżeli według całokształtu stosunków faktycznych, w szczególności zaś ze względu na zakres i trwałość ich organizacji, liczbę ich członków oraz charakter wystąpień publicznych, dają wystarczającą gwarancję poważnego traktowania swych celów. Członkami partii mogą być tylko osoby fizyczne”<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) (Entwurf), [w:] O. K. Flechtheim, *ibidem*, s. 131.

<sup>70</sup> „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine aus-

Ust. 3 zaś tego artykułu dodaje, iż: „zrzeszenia polityczne nie są partiami jeśli: 1) większość ich członków lub członków ich zarządu jest obcokrajowcami, lub 2) jeśli ich siedziba albo siedziba ich kierownictwa znajduje się poza zasięgiem obowiązywania tej ustawy”.

Stwierdzenie, iż „partie są zrzeszeniami obywateli” uzupełnione warunkiem, iż „członkami partii mogą być tylko osoby fizyczne” jednoznacznie wyłącza możliwość uznania za partię zrzeszenia organizacji, instytucji lub osób prawnych. Statusu partii zatem nie mogą uzyskać tworzone niejednokrotnie w praktyce politycznej RFN, zwłaszcza na szczeblu krajowym, bloki partyjne<sup>21</sup>.

U podstaw takiego rozwiązania leżało głównie przekonanie, iż partie, których członkostwo nie ograniczałoby się tylko do osób fizycznych, nie mogłyby rządzić się demokratycznymi zasadami wewnętrznymi, oraz wyrażana obawa przed wzajemnym „podkopywaniem się” (*Unterwanderung*) partii. Skutkiem tych postanowień np. po wyborach do Parlamentu Związkowego w 1969 r. podano w wątpliwość status partyjny Akcji Demokratycznego Postępu (*Aktion Demokratischer Fortschritt*), gdyż występowała ona w tych wyborach jako związek kilku partii.

Postanowienia te nie przeszkadzają jednak w tworzeniu przez partie różnych afiliowanych przy nich organizacji, zwłaszcza profesjonalnych albo skupiających ich członków na innych zasadach, w szczególności zaś na podstawie pewnej wspólnoty interesów. Nie stanowią one również przeszkody w fuzji partii, z tym jednak iż partia, która powstała wskutek połączenia poprzednio istniejących, powinna być również związkiem osób fizycznych. Zgodnie z ustawą, większość członków partii i członków jej zarządu musi być obywatelami niemieckimi, przy czym siedziba jej kierownictwa powinna znajdować się na terenie RFN. Jedynie ze względów czysto rewizjonistycznych użyto w tekście sformułowania „zasięg obowiązywania tej ustawy”, a nie po pro-

---

reichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein”.

<sup>21</sup> Np. w Dolnej Saksonii w 1951 r. — Niederdeutsche Union skupiająca CDU i DP, czy też w Hamburgu — Hamburg-Block skupiający CDU, FDP, DP, BHE w 1953 r.

stu: RFN. Nie może więc być uznana za partię w tym rozumieniu organizacja, której siedziba znajduje się np. w Berlinie Zachodnim, który w myśl umów czteromocarstwowych z września 1971 r. nie jest częścią Republiki Federalnej<sup>72</sup>.

Budzące wątpliwości i pozostawiające organom państwowym dość daleko idącą swobodę, co poddawano krytyce<sup>73</sup>, są kolejne kryteria mające służyć wyodrębnieniu partii spośród innych organizacji. Takim właśnie jest wymóg „dawania wystarczającej gwarancji poważnego traktowania swych celów”. Przy ustalaniu czy organizacja spełnia go, czy nie, należy brać pod uwagę „całokształt stosunków faktycznych”, na co składać się ma przede wszystkim — choć nie tylko — „zakres i trwałość organizacji”, „liczba ich członków” oraz „charakter publicznych wystąpień”. Dla oceny natomiast „zakresu i trwałości organizacji” wymaga się uwzględnienia pewnego minimum organizacji wyrażającego się w posiadaniu statutu i zarządu, wyodrębnionych komórek organizacyjnych niższych szczebli mających również swe zarządy, ewentualnie reprezentacji w parlamencie<sup>74</sup>. Konieczna jest ponadto bliżej nie określona liczba członków. Musi być ona dość znaczna skoro do spełnienia poprzedniego warunku niezbędna jest już przecież pewna ich liczba.

Największe jednak niejasności budzić może wymóg brania pod uwagę „charakteru publicznych wystąpień” organizacji. Wystąpienia te, w środkach masowego przekazu, na wiecach, zebraniach itp., winny mieć jednak, jak się wydaje, charakter polityczny, służący realizacji podstawowego zadania zrzeszenia, którym ma być współdziałanie w politycznym kształtowaniu woli, oraz celów, które w swych założeniach sobie wytyczyło. Zespół tych kryteriów, mimo braku precyzji i pojawiających się wątpliwości, wymierzony jest głównie przeciw małym lub nowo tworzonym partiom<sup>75</sup> i służy dość wyraźnie zapewnieniu niezagrożonej dominacji oraz stabilizowaniu systemu tych partii, które

---

<sup>72</sup> Bliżej na ten temat: L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...* s. 100—106.

<sup>73</sup> Por.: G. Kono w: *op. cit.*, s. 74.

<sup>74</sup> Por.: *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 132—134; W. Henke: *Das Recht der politischen Parteien*, Göttingen 1972, s. 38, 39.

<sup>75</sup> G. Kono w: *ibidem*.

wywarły decydujący wpływ na kształt tych postanowień. Celowi temu przyświeca także wcześniej wypowiedana w doktrynie<sup>76</sup> i orzecznictwie, na co już zwracano uwagę, myśl eliminacji z zakresu pojęcia partii politycznych na podstawie art. 21 ustawy zasadniczej tzw. partii ratuszowych. W analizowanym bowiem pojęciu partii zrzeszenie może być uznane za partię jedynie wtedy, gdy nie ogranicza się do szczebla komunalnego, a zasięgiem swego oddziaływania zamierza objąć obszar Związku z Parlamentem Związkowym lub co najmniej jeden kraj z parlamentem krajowym. Nie może być również uznany za partię, związek wyborczy obywateli (*Wählervereinigung*), ponieważ jego działalność nie ma charakteru stałego ani nie jest prowadzona przez dłuższy okres czasu, jak wymaga tego ustawa, a służy jedynie najczęściej doraźnemu udziałowi w wyborach.

Centralnym jednak punktem ustawowego określenia partii politycznych jest wyrażone w art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy zasadniczej postanowienie, iż „partie współdziałają w politycznym kształtowaniu woli narodu”, które w analizowanym pojęciu partii ujęto jako niezbędny i podstawowy warunek. Zrzeszenie może być tylko wtedy uznane za partię, jeśli zamiarem jego jest „wywieranie wpływu na polityczne kształtowanie woli oraz współdziałanie w reprezentowaniu narodu w niemieckim Parlamencie Związkowym lub w jednym z parlamentów krajowych”.

Sformułowanie to jest, wydaje się, konsekwencją przyjęcia jednego z dwu występujących w doktrynie niemieckiej zasadniczych kierunków interpretacji wieloznacznego i obejmującego niemal całokształt funkcji partii postanowienia art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy zasadniczej. Pierwszy z nich posługując się schematem T. Ellweina<sup>77</sup> bardziej przyporządkowuje partię zasadzie suwerenności narodu — art. 20 ust. 2 zd. 1 i część I zd. 2 ustawy

---

<sup>76</sup> Pogląd taki prezentował w swych zaleceniach zatytułowanych: „Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien” Staatsrechtlichen Abteilung, Verhandlungen des 38. deutschen Juristentages in Frankfurt (Main 1950), [w:] O. K. Flechtheim; *Dokumente ... I.* Band. Berlin 1962, s. 123.

<sup>77</sup> *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1973, s. 175.

zasadniczej<sup>78</sup> oraz art. 21 ust. 1 zd. 1 — charakterystyczny jest raczej dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego początków lat pięćdziesiątych, a podtrzymany jeszcze, aczkolwiek już niekonsekwentnie, w 1956 r.<sup>79</sup> Drugi natomiast bardziej przyporządkowuje je zasadzie reprezentacji — art. 20 ust. 2 i część II zd. 2 oraz art. 38 ust. 1<sup>80</sup>, charakterystyczny jest dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poczynając od drugiej połowy lat pięćdziesiątych<sup>81</sup>.

Przedstawicielem, a zarazem twórcą pierwszego kierunku jest G. Leibholz. Wyszedł on z założeń prezentowanej już koncepcji plebiscytnego państwa partii. W partiach dostrzegał jedynie instrument prostej transformacji woli wyborców. Jako „tuba narodu” służą mu one i przekazują wolę, są przedłużonym jego ramieniem w organach państwowych. Wola zaś większości partyjnej w parlamencie i rządzie jest tożsama z wolą powszechną (*volonté général*) narodu<sup>82</sup>. Przeniesienie woli narodu na partie i od nich zależne organy państwowe jak parlament i rząd następuje w procesie wyborczym, w którym aktywni politycznie obywatele wybierają związanych programami partii deputowanych<sup>83</sup>.

Inaczej mówiąc, proces politycznego kształtowania woli narodu — zdaniem Leibholza — polega na wyborze przez naród wy-

---

<sup>78</sup> Brzmi on następująco: „Wszelka władza państwowa pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją w wyborach i głosowaniach”.

<sup>79</sup> Das Verbot der Sozialistischen Reichspartei. Das Urteil vom 23. X. 1952, [w:] O. Flechtheim: *Dokumente...* B. I. Berlin 1962 r., s. 150—156, oraz BVerf. G. E. 5, 392.

<sup>80</sup> Naród sprawuje władzę, „za pośrednictwem specjalnych organów ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości” (art. 20, ust. 2, cz. II, zd. 2). „Posłowie do niemieckiego Parlamentu Związkowego są wybierani w powszechnym, bezpośrednim, wolnym, równym i tajnym głosowaniu. Są oni przedstawicielami całego narodu, nie są związani zaleceniami i instrukcjami i podlegają wyłącznie swemu sumieniu”.

<sup>81</sup> BVerf. G. E. 8, 104 (112, 113), a także: *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteifinanzierung 1966*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. VIII., s. 128—139.

<sup>82</sup> G. Leibholz: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, [w:] *Strukturprobleme...* s. 94.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 104.



pracowanego zgodnie z jego oczekiwaniami programu partii, który gdy partia zdobędzie większość w parlamencie, jest identyczny z wolą narodu i w konsekwencji z wolą państwową. W koncepcji tej partii nie są jednak reprezentantkami idealnej jedności narodu, lecz pozostają tożsame (poprzez proces wyborczy) z sumą większości politycznie aktywnych obywateli<sup>84</sup>. Nie mogą więc identyfikować się z całym narodem, gdyż tracą charakter partii, co nie stanowi przeszkody w ich tendencjach rozszerzania składu członkowskiego i rozwoju w kierunku partii powszechnych (*Volkspartei*)<sup>85</sup>. Zabezpieczeniem zaś prezentowanego schematu kształtowania woli narodu i transponowania jej w wolę państwową przed oligarchiczno-biurokratycznymi wypaczeniami ma być — jego zdaniem — strzeżenie i rozwój demokracji wewnątrzpartyjnej<sup>86</sup>.

Dla drugiego kierunku interpretacji, który właśnie znalazł wyraz w ustawie o partiach politycznych, zwłaszcza zaś w analizowanym pojęciu partii, a przedstawiony jest tu głównie na podstawie poglądów K. Hessego<sup>87</sup>, punktem wyjścia jest przyjęcie zmodyfikowanego o pewne elementy plebiscytarne systemu

---

<sup>84</sup> Por. też interpretację koncepcji Leibholza, [w:] H. Lang: *Das repräsentative Prinzip im Parteienstaat*. Würzburg 1971, s. 16—18.

<sup>85</sup> Istotą partii, zdaniem Leibholza, jest fakt, iż są one częścią społeczeństwa i nie mogą, jak monopartie faszystowskie identyfikować się z całym narodem, gdyż wtedy faktycznie partia, przestaje być partią. G. Leibholz: *Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht* [w:] *Strukturprobleme...* s. 75, oraz *Das Wesen der Repräsentation*, [w:] *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*. Berlin 1960, s. 101.

<sup>86</sup> G. Leibholz: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, [w:] *Strukturprobleme ...*, s. 124, oraz *Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, [w:] *Das Wesen der Repräsentation...*, s. 248.

<sup>87</sup> *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*. Bericht von Prof. dr Konrad Hesse. Berlin 1959, s. 19—27. Por. też U. Scheuner: *Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat*. „Die Öffentliche Verwaltung” 643/1958, H. Kaack: *Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik*. Bonn 1964, s. 8—10, H. Säcker, op. cit., s. 39—41, M. Sobolewski: *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*. Kraków 1962, s. 43—54, oraz *Parlament a naród w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego — Prace Prawnicze” z. 6/1959, s. 118 i 119.

reprezentacji, połączonego z pluralistyczną koncepcją społeczeństwa kapitalistycznego.

Istotną cechą współczesnych demokracji nie jest — jak niektórzy błędnie przyjmują, zdaniem Hessego — panowanie narodu, jego samowładztwo, lecz sprawowanie władzy za naród. Wyraża to art. 20 ust. 2 ustawy zasadniczej, według którego władza nie jest (poza wyborami) sprawowana przez naród. Od narodu pochodzi jedynie legitymacja do jej sprawowania, którą musi uzyskać każdorazowo kierownictwo polityczne (*politische Führung*)<sup>88</sup>. Zadaniem partii jest nie tylko wyłonienie takiego kierownictwa, lecz zdobycie również dla niego legitymacji, wyrażającej się w poparciu większości obywateli. Partiom powierza się zatem funkcję łącznika między wyłonionym przez nie kierownictwem politycznym a narodem, o którego stałe poparcie powinny zabiegać. W realizacji tej funkcji mają one ścierające się opinie, interesy i dążenia różnych grup społecznych i organizacji sumować oraz kształtująco formować i ze sfery swobodnego, społeczno-politycznego kształtowania woli przenosić w sferę instytucjonalną państwa — parlamentu i rządu. Partie i ich kierownictwa polityczne nie są tu jednak wykonawcami poleceń wyborców czy grup interesu, ale obrońcami własnych odpowiedzialnie podjętych decyzji i uznanych za słuszne celów politycznych. Pierwszorzędną rolę odgrywać tu mają partie większości parlamentarnej, aczkolwiek nie bez znaczenia jest również w tej koncepcji kontrolnokrytyczne działanie mniejszości, przygotowującej się z alternatywnym programem do przejścia władzy.

Istotne jest ponadto, co niezwykle często przejawia się w literaturze niemieckiej, aby partie w procesie kształtowania woli uwzględniały przede wszystkim interes ogółu (*Gemeinwohl*), a nie interesy cząstkowe poszczególnych grup społecznych<sup>89</sup>. W. Henke<sup>90</sup> oraz H. Mangoldt i F. Klein<sup>91</sup> uważają nawet, iż

---

<sup>88</sup> Inaczej mówiąc, elita polityczna, jednakże w znaczeniu funkcjonalnym — *Funktionselite*, a nie jak w klasycznej teorii reprezentacji elita oparta o pewne kryteria wartości — *Wertelite*.

<sup>89</sup> Także: U. Scheuner: *Politische Repräsentation und Interessenvertretung*. „Die Öffentliche Verwaltung” H. 17—18, s. 580/1965.

<sup>90</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 32, 33 i 40.

<sup>91</sup> H. Mangoldt i F. Klein: *op. cit.*, s. 613.

uwzględnienie przez partię interesu ogółu w ich działalności stanowi zasadniczą cechę różniącą partię polityczne od innych organizacji. Podobny pogląd reprezentowała również Komisja Prawa o Partiach Politycznych<sup>92</sup>. Znalazł on także wyraz w projekcie ustawy o partiach z 1959 r.<sup>93</sup> Wymogu takiego jednak, na co słusznie zwraca uwagę R. Groß<sup>94</sup>, nie wprowadza ustawa o partiach politycznych. W odpowiedzi na to jeden z współtwórców ustawy, U. Scheuner<sup>95</sup>, wyraził pogląd, że mimo tego, iż brak w ustawie wyraźnego sformułowania w tej kwestii, partia, zwłaszcza rządząca, powinna stawiać zawsze dobro ogółu ponad innymi, nawet partyjnymi, interesami, jednak nie można jej w tym bezwzględnie wiązać. Zauważa ponadto<sup>96</sup>, iż jeśli w procesie politycznego kształtowania woli uczestniczy partia powszechna (*Volkspartei*), to reprezentacją dobra i interesu ogólnego staje się jej naturalnym działaniem.

Przyjęcie tego kierunku interpretacji (zd. 1 ust. 1 art. 21 ustawy zasadniczej) dla konstrukcji ustawowego pojęcia partii politycznych wpłynęło także na określenie, aczkolwiek niewyczerpujące, w ust. 2 § 1 ustawy o partiach politycznych wynikających z niego zadań partii<sup>97</sup>, do których realizacji we wszystkich

---

<sup>92</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...* s. 71—73 i 131.

<sup>93</sup> § 2 ust. 2. „Es ist Pflicht jeder Partei, nach bestem Wissen dem Wohl des deutschen Volkes zu dienen”.

<sup>94</sup> R. Groß: *Zum neuen Parteienrecht*. „Die Öffentliche Verwaltung” H. 3—4, 80/1968, s. 81.

<sup>95</sup> U. Scheuner: *Parteiengesetz und Verfassungsrecht*. „Die Öffentliche Verwaltung” 88/1968, s. 90.

<sup>96</sup> U. Scheuner: *Politische Repräsentation und...*

<sup>97</sup> „Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere: auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen. Die Parteien legen ihre Ziele in politischen Programmen nieder”.

dziedzinach życia publicznego ustawa zasadnicza, jak mówi ust. 1 § 1, partię upoważniła i zobowiązała.

Wśród zadań tych na pierwsze miejsce wysuwa się obowiązek uczestniczenia partii w wyborach poprzez wysuwanie w nich swych kandydatów, zwłaszcza na szczeblu krajowym i związkowym. Zrzeszenie bowiem, jak mówi ustawa (§2 ust. 2), traci prawną pozycję partii, jeżeli przez okres dłuższy niż sześć lat nie bierze udziału w wyborach do Parlamentu Związkowego ani choćby do jednego z parlamentów krajowych. Skutkiem tego właśnie postanowienia Związkowy Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z 17 X 1968 r. uznał, iż „Związek Niemców” (*Bund der Deutschen*) utracił charakter partii, gdyż przez okres dłuższy niż sześć lat nie występował z własnymi wnioskami wyborczymi. Popieranie zaś wniosków wyborczych innych partii nie jest wystarczające<sup>98</sup>.

Ten zabezpieczony sankcją podstawowy obowiązek partii stanowi zarazem najbardziej uchwytny i praktycznie weryfikowalny kryterium służące ustaleniu istnienia po jej stronie, „zamiaru wywierania wpływu na polityczne kształtowanie woli i współdziałania w reprezentowaniu narodu w niemieckim Parlamencie Związkowym lub w jednym z parlamentów krajowych”, co jak już zaznaczono, stanowi również zasadniczą cechę wyróżniającą partię od innych organizacji.

Udział partii w wyborach jest jednocześnie realizowaniem przez nie jednego z najistotniejszych aktów w ramach wielowarstwowego i niezwykle złożonego procesu politycznego kształtowania woli. Proces ten jednak obejmuje szereg innych poprzedzających wybory, czasem równoległe z nimi biegnących albo też nawet dopiero po nich następujących, działań partii.

W literaturze<sup>99</sup> jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>100</sup> od politycznego kształtowania woli narodu (art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy zasadniczej) oddziela się kształtowanie woli or-

---

<sup>98</sup> BVerf. G. E. 24, 267, a także: M. Rowold: *Im Schatten der Macht*. Düsseldorf 1974, s. 88.

<sup>99</sup> *Rechtliche Ordnung...*, s. 70—73.

<sup>100</sup> BVerf. G. E. 8, 104 (113) oraz *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1966*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. VIII., s. 128, 129.

ganów państwowych (art. 20 ust. 2), których wola objawia się w ich oświadczeniach dokonywanych w formie urzędowej. Naród działa jako organ i przejawia swą wolę tylko w wyborach i nielicznych przewidzianych w ustawie zasadniczej przypadkach form demokracji bezpośredniej (art. 20 ust. 2 zd. 2). W tym to jedynie, konstytucyjnie określonym zakresie polityczne kształtowanie woli narodu pokrywa się z jego państwowym kształtowaniem woli, aczkolwiek do tego się nie ogranicza. Proces bowiem politycznego kształtowania woli jest procesem ciągłym, stale dokonującym się, w którym naród poprzez partie polityczne wpływa na kształtowanie woli państwa już wewnątrz organów państwowych. Proces ten powinien, jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny, przebiegać od narodu do organów państwa, a nie odwrotnie<sup>101</sup>. Partie w tym procesie nie mają pozycji monopolistycznej, ponieważ współdziałają one z innymi organizacjami, grupami społecznymi i różnymi instytucjami. Pozycja ich jednak jest w przeciwieństwie do innych organizacji prawnie gwarantowana i uprzywilejowana.

Prócz obowiązku udziału w wyborach ustawa o partiach politycznych powierza im szereg innych wiążących się z tym zadań, zwłaszcza w sferze oddziaływań politycznych wobec społeczeństwa. Należą do nich: inicjowanie i pogłębianie kształcenia politycznego obywateli i popieranie ich aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym; przygotowywanie obywateli zdolnych do przejęcia publicznej odpowiedzialności, czyli kształcenie elity politycznej, wywieranie wpływu na kształtowanie opinii publicznej oraz formowanie i prezentowanie w programie celów politycznych partii. Pierwsze trzy z wymienionych zadań mają jedynie charakter przygotowawczo-pomocniczy i uzupełniający wobec głównego procesu politycznego kształtowania woli i stąd mogą budzić, na co wskazuje G. Konow<sup>102</sup>, wątpliwości co do tego czy w ogóle się w nim mieszczą, natomiast wywieranie wpływu na opinię publiczną i formowanie celów politycznych, a tym samym integrowanie społeczeństwa wokół nich, przebiegające w sferze wolnej od ingerencji organów państwa (poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w przepisach prawnych) stanowi

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> C. Konow, *op. cit.*,

etap przedparlamentarnego kształtowania woli, określane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>103</sup> mianem „początkowego formowania politycznego kształtowania woli narodu” (*Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes*).

Z reguły tylko partie, które odnotują sukces wyborczy, a więc zdobędą pewną liczbę mandatów w organach przedstawicielskich, mają w praktyce szanse realizowania kolejnych zadań postawionych im w ustawie, tj. wnoszenia w proces państwowego kształtowania woli wypracowanych celów politycznych oraz wywierania wpływu na decyzje polityczne podejmowane w parlamencie i rządzie i w konsekwencji stałego realizowania funkcji łącznika między narodem a organami państwowymi, czyli bezpośredniego uczestniczenia w etapie parlamentarnego i tym samym państwowego kształtowania woli. W toku realizacji tych zadań zachodzić będzie, oczywiście, pewne zróżnicowanie ról i znaczenia partii w zależności od tego czy są to partie większości rządowej, czy opozycji; niemałą też rolę odegrają wzajemne układy i zależności międzypartyjne.

Poza możliwością efektywnego i stałego realizowania wpływu na państwowe kształtowanie woli pozostaną jednak, z wyjątkiem wyborów i stosowania form demokracji bezpośredniej, partie, które nie zdobyły reprezentacji w parlamencie związkowym lub krajowym. Dotyczy to zwłaszcza tzw. opozycji pozaparlamentarnej<sup>104</sup>, której bezpośredni wpływ raczej ogranicza się do przedparlamentarnego kształtowania woli.

Powierzone partiom zadania z wyjątkiem udziału w wyborach nie zabezpieczone są żadną sankcją prawną. Stąd też można mówić, iż postanowienia ustawy o partiach politycznych w tym zakresie są jedynie *lex imperfecta*. Ustalenie ich jednak wynikało z analizy i potrzeb praktyki działania politycznego partii i pokrywa się w zasadzie ze znanym w nauce określeniem ich funkcji, a nie jest tylko konsekwencją założeń przyjętych *a priori*. Dlatego nie wydaje się możliwe, aby partie mogły w zu-

---

<sup>103</sup> BVerf. G. E. 8, 104 (113) oraz *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1966*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente*. B. VIII., s. 128, 129.

<sup>104</sup> Por.: E. Friesenhahn: *Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung*. Karlsruhe 1969, s. 10.

pełności albo nawet w znacznym stopniu ignorować realizację powierzonych im zadań bez poważnych dla siebie następstw politycznych. Z punktu widzenia zaś procesu rozwojowego regulacji prawnej działania partii istotne jest również to, iż postanowienia te, nie tylko pozwalają partiom na wskazane w ustawie działania, lecz ponadto czynią z nich co najmniej powinność pożądaną, której realizacja jest niezbędna dla praktycznego funkcjonowania współczesnych mechanizmów ustrojowych demokracji burżuazyjnej w Republice Federalnej Niemiec.

---

## II. PRAWA SŁUŻĄCE REALIZACJI POWIERZONYCH PARTIOM ZADAŃ ORAZ ICH OGRANICZENIA

---

### 1. Wolność tworzenia partii, prawo do zgromadzeń i swobody wypowiedzania oraz rozpowszechniania swych poglądów

Realizacji powierzonych partiom politycznym zadań służyć ma szereg konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności oraz ustawowo rozwiniętych zasad dotyczących stosunków międzypartyjnych. Podstawowa, stanowiąca niejako punkt wyjścia dalszych rozważań, jest — wyrażona w art. 21 ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej — zasada wolności tworzenia partii. Stanowi ona w odniesieniu do partii uszczegółowienie — *lex specialis* zasady wolności tworzenia związków i stowarzyszeń wyrażonej w art. 9 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wyływającą z niej konsekwencją jest przyjęcie i uznanie systemu wielopartyjnego za istotny element ustroju politycznego. Nie jest więc dopuszczalny tym samym na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej system monopartyjny, choć nie znaczy to, iż muszą istnieć więcej niż dwie partie.

Do utworzenia partii politycznej nie wymaga się zezwolenia bądź zgody jakiegokolwiek organu państwowego. Główne, do dziś istniejące partie RFN, takie jak: SPD, CDU, CSU, FDP, powstały w okresie podziału Niemiec na strefy okupacyjne, a zatem przed uchwaleniem ustawy zasadniczej. Dlatego do ich utworzenia konieczne było uzyskanie zgody właściwych władz okupacyjnych połączone z wymogiem rejestracji i przedstawie-



nia: odpowiednich dokumentów jak: statutu, programu, listy członków zarządu itp.<sup>1</sup> Obecnie ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o partiach politycznych nie przewidują rejestru partii i nie stawiają tym samym wymogu ich rejestracji. Przeciw rejestrowaniu partii politycznych w zasadzie opowiedziała się Komisja Prawa o Partiach Politycznych<sup>2</sup>, uznając ewentualny wymóg rejestru o charakterze konstytucyjnym za naruszający zasadę wolności tworzenia partii i sprzeczny z konstytucją. Możliwy natomiast i zgodny z konstytucją byłby, zdaniem Komisji, tylko rejestr z ograniczonym skutkiem, w którym organ rejestrujący miałby znacznie zawężoną możliwość materialnej kontroli rejestrowanej partii albo też uprawnienia tegoż organu sprowadzałyby się jedynie do kontroli przesłanek natury formalnej.

Krytyczne wobec poglądów Komisji stanowisko zajął W. Henke<sup>3</sup>. Opowiadając się za wprowadzeniem rejestru, dostrzega on potrzebę jednolitego traktowania przez wszystkie władze i urzędy określonej organizacji albo jako partii, albo jako innego związku lub zrzeszenia. Obecnie bowiem każda władza lub urząd na podstawie ustawowej definicji partii według własnego uznania i potrzeb stwierdza czy określona organizacja jest partią, czy nią nie jest. Muszą o tym decydować np. rozgłośnie radiowe w celu przyznania partiom czasu emisji, sądy w celu przyznania im zdolności procesowej na podstawie § 3 ustawy o partiach politycznych, prezydent Parlamentu Związkowego przy decydowaniu o zwrocie partiom kosztów wyborów lub wypłaceniu im zaliczki (§ 19, ustawy o partiach politycznych), Związkowa Komisja Wyborcza (*Bundeswahlausschuß*) przy przyjmowaniu wniosków wyborczych, przy czym decyzja jej jest wiążąca dla wszystkich organów wyborczych (§ 19, ust. 3 związkowej ustawy wyborczej), Związkowy Trybunał Konstytucyjny przy dopuszczeniu partii do sporu między organami (*Organstreit* — § 63 Ustawy

<sup>1</sup> Bliżej na ten temat zob.: K. Nowak: *NRK — Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967, s. 41 i nast.; L. Janicki: *op. cit.*, s. 49 i nast., W. Tormin: *Geschichte der deutschen Parteien seit 1848*. Stuttgart 1968, s. 226 i nast., H. Kaack: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen 1971, s. 157 i nast.

<sup>2</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 149, 150.

<sup>3</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 44—47.

o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym), bądź też przy orzekaniu o zakazie działania partii, art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej itd. O tym czy określona organizacja jest partią, czy nią nie jest w każdym wypadku w ostatniej instancji będzie decydował również Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Czynił to już zresztą wielokrotnie w dotychczasowej praktyce. Jego ingerencja może mieć miejsce zarówno w kwestii interpretacji art. 21 ustawy zasadniczej, jak i ustawy o partiach politycznych albo innych aktów ich dotyczących, zwłaszcza związkowej ustawy wyborczej, a ponadto w przypadku, gdy po wyczerpaniu drogi prawnej złożona została skarga konstytucyjna <sup>4</sup>.

Ustawa o partiach politycznych w § 6 ust. 3 przewiduje pewną formę złożenia organowi państwowemu określonych dokumentów partii, która jednak rejestracją nie jest. Nakłada bowiem ona na partie obowiązek przedłożenia Związkowemu Komisarzowi Wyborczemu (*Bundeswahlleiter*) statutu, programu partii, listy członków jej zarządu związkowego i organizacji krajowych, z jednoczesnym zaznaczeniem pełnionych przez nich funkcji oraz zobowiązuje do uzupełniania zaistniałych zmian do końca każdego roku kalendarzowego, a także informowania o rozwiązaniu partii albo organizacji krajowej. Każdy obywatel ma prawo nie tylko wglądu do tych dokumentów, ale nawet żądania wolnych od opłaty skarbowej ich odpisów. Niepodporządkowanie się partii obowiązkowi nałożonemu przez § 6 ust. 3 ustawy o partiach politycznych powoduje sankcję w postaci kary pieniężnej nałożonej na zarząd partii w wysokości 500—3000 marek (§ 38 ustawy o partiach politycznych). Jest to jednak jedyna przewidziana przez ustawę sankcja i niedopełnienie przez partię obowiązku złożenia Związkowemu Komisarzowi Wyborczemu wymaganych dokumentów nie powoduje żadnych innych skutków prawnych, zwłaszcza zaś, jak niezupełnie ściśle interpretuje L. Janicki <sup>5</sup>, wykluczenia partii z wyborów i w konsekwencji utraty przez nią statusu partii. Złożenie zaś Związkowemu Komisarzowi Wyborczemu tych dokumentów nie jest <sup>6</sup> warunkiem nabycia przez

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 95.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

ugrupowanie polityczne charakteru partii. O tym czy określona organizacja w procesie wyborczym jest partią czy nią nie jest, decyduje, jak już wspomniano, Związkowa Komisja Wyborcza. Jej decyzje wiążą wszystkie organy wyborcze, w tym również Związkowego Komisarza Wyborczego (§ 19 ust. 3 związkowej ustawy wyborczej).

W myśl postanowień ustawy o partiach politycznych nowo tworzone partie muszą przyjmować nazwy i skróty tych nazw wyraźnie odmienne od nazw i skrótów, które mają już partie istniejące. W toku kampanii wyborczej dopuszczalne jest używanie tylko statutowo określonych nazw i skrótów partyjnych, aczkolwiek możliwe jest również używanie oznaczeń dodatkowych. Nazwy poszczególnych jednostek organizacyjnych partii muszą określać ich pozycję w strukturze organizacyjnej. W przypadku wystąpienia określonej jednostki organizacyjnej z całej organizacji, jednostka ta traci prawo do używania dotychczasowego jej skrótu i nazwy (§ 4). Postanowień tych wprawdzie nie zabezpiecza żadna szczególna sankcja prawna przewidziana w ustawie o partiach politycznych, lecz partiom, których interesy na skutek nieprzestrzegania tegoż przepisu zostałyby naruszone, przysługiwać będzie roszczenie cywilnoprawne na podstawie § 12 kodeksu cywilnego (*Bürgerliche Gesetzbuch*) w związku z § 4 ustawy o partiach politycznych<sup>7</sup>. W toku kampanii wyborczej użycie na wnoszonej przez partię liście wyborczej innej nazwy niż statutowo określona mogłoby spowodować jej odrzucenie przez Krajową Komisję Wyborczą (*Landeswahlausschuß*) (§ 28 ust. 2 i § 29 ust. 1 pkt 2 — związkowej ustawy wyborczej, w związku z § 4 ustawy o partiach politycznych).

Ustawa o partiach politycznych przyznaje partiom zdolność sądową i procesową zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i administracyjnym (§ 3). Mogą one ponadto występować — ale tylko w niektórych rodzajach postępowań — przed Związkowym Trybunałem Konstytucyjnym. Należą tu następujące postępowania: w sprawie utraty praw zasadniczych (art. 18 ustawy zasadniczej), zakazu działania partii (art. 21), sprawdzania wyników wyborów (art. 41 ust. 2), sporu między organami na szczeblu fe-

---

<sup>7</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 62, 63.

deracji (art. 93 ust. 1 pkt 1), sporu konstytucyjnego na szczeblu kraju (art. 93 ust. 1 pkt 4 i art. 99) oraz postępowanie wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 93 ust. 1 pkt. 4 a ustawy zasadniczej i § 90 ustawy o związkowym Trybunale Konstytucyjnym)<sup>8</sup>.

Partiom jako zrzeszeniom obywateli przysługują również te prawa zasadnicze, które ujęte w rozdziale I ustawy zasadniczej (art. 1 do 19) przysługują każdemu obywatelowi, chyba iż z istoty swej nie dadzą się do nich zastosować<sup>9</sup>. Niezastosowalne będą zatem: nienaruszalność i ochrona godności osobistej (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej), prawo do swobodnego rozwoju osobowości (art. 2 ust. 1 i 2), wolność wyznania, sumienia, przekonań religijnych i światopoglądowych oraz prawo do odmowy udziału w wojnie z bronią w rękę (art. 4 ustawy zasadniczej) itd.

Istotne natomiast z punktu widzenia działalności partii, zwłaszcza nałożonego nań obowiązku współdziałania w politycznym kształtowaniu woli narodu są: prawo do zgromadzeń (art. 8 ustawy zasadniczej) oraz swobody wypowiedzania i rozpowszechniania swych poglądów i informowania się bez przeszkód (art. 5 ust. 1 do 3 ustawy zasadniczej), a także zasada równości wobec prawa (art. 3 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej).

W zakresie realizacji prawa do zgromadzeń partie podlegają przepisom ustawy o zgromadzeniach z 24 VII 1955 r.<sup>10</sup>, przewidującej między innymi obowiązek zgłaszania właściwym władzom zgromadzeń pod gołym niebem, możliwość rozwiązania zgromadzeń przez policję, a nawet prewencyjnego ich zakazu<sup>11</sup>.

Nie ograniczone zaś cenzurą prawo do swobodnego wypowiedzania i rozpowszechniania swych poglądów oraz informowania się bez przeszkód (wolność prasy) ograniczone zostaje zgodnie

---

<sup>8</sup> *Ibidem*: s. 277 i nast. Por. też: BVerf. G. E. 4, 27 i nast. Więcej uwagi temu zagadnieniu poświęca L. Janicki, *op. cit.*, s. 198—206.

<sup>9</sup> Przysługują bowiem one nie tylko obywatelom i partiom politycznym ale nawet rodzimym osobom prawnym — art. 19 ust. 3 ustawy zasadniczej. Por. też: BVerf. G. E. 3, (391) oraz W. Henke: *op. cit.*, s. 229, 232.

<sup>10</sup> BGBI, I. 684.

<sup>11</sup> Bliziej: W. Henke: *op. cit.*, s. 236—239.

z postanowieniami ustawy zasadniczej przepisami ustaw powszechnych, przepisami ustawowymi o ochronie młodzieży i prawem do czci osobistej (art. 5 ust. 2 ustawy zasadniczej)<sup>12</sup>.

## **2. Zasada równości szans partyjnych a prawo do korzystania z urzędzeń publicznych**

Zasada wolności tworzenia partii i wynikająca z niej zasada systemu wielopartyjnego mogą być tylko wtedy widziane realnie, jeśli idzie z nimi w parze jako ich konsekwencja, a jednocześnie gwarancja, zasada równości partii wobec prawa (art. 21 ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej w związku z art. 3 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej). Zasada ta polega na równym traktowaniu wszystkich partii przez obowiązujące prawo, które powinno zapewniać im wszystkim równe szanse w konkurencyjnej walce o poparcie wyborców i władzę. Ta wywodząca się jeszcze z założeń państwa liberalnego i wyrażana również we współczesnej doktrynie niemieckiej zasada równości szans (*Chancengleichheit, Gleichbehandlung, gleichen Wettbewerbschancen*), zdaniem Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, polega na tym „by porządek prawny gwarantował każdej partii zasadniczo równe możliwości w walce wyborczej i procesie wyborczym i przez to dawał równe szanse w rywalizacji o głosy wyborców”<sup>13</sup>. Różnicować partie i czynić jedne z nich silniejszymi, inne zaś słabszymi oraz decydująco wpływać na ich pozycję może tylko społeczeństwo, a więc ogół wyborców, a nie państwo. Faktycznie więc skutek oddziaływań społecznych partie mają różną siłę i znaczenie. Jedynie proporcjonalnie do tych społecznych zróżnicowań traktować je również może prawo. W konsekwencji praktyka orzecznictwa Związkowego Trybunału Konstytucyjnego<sup>14</sup>, a za nią

<sup>12</sup> Bliższe informacje na temat realizacji tej zasady w praktyce Czytelnik znajdzie we wnikliwej i interesującej analizie środków masowego przekazu w RFN dokonanej przez L. Meissnera w pracy: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974.

<sup>13</sup> Por.: E. Forsthoff, *op. cit.*, s. 12, E. Friesenhahn, *op. cit.*, s. 12—14, K. Hesse: *op. cit.*, s. 36—38, W. Henke: *op. cit.*, s. 241 i nast. oraz powoływana tam literatura.

<sup>14</sup> BVerf. G. E. 14, 121.

ustawa o partiach politycznych przyjęły zasadę proporcjonalnej równości szans partyjnych. Zasada ta jednak poddawana jest niekorzystnym dla słabszych partii ograniczeniom.

Zdaniem G. Konowa<sup>15</sup>, partiom z racji powierzonych zadań wynikających z art. 21 ust. 1 zd. 1 oraz § 1 ust. 2 ustawy o partiach politycznych przysługuje prawnokonstytucyjne roszczenie do stałego korzystania z urządzeń i świadczeń publicznych, zwłaszcza hal miejskich, miejsc zgromadzeń i innych obiektów znajdujących się w gestii władz komunalnych oraz państwowych rozgłośni radiowo-telewizyjnych<sup>16</sup>, jako środków służących oddziaływaniu na opinię wyborców. Prawo bowiem partii, jak stwierdzał wielokrotnie Związkowy Trybunał Konstytucyjny<sup>17</sup>, do udziału w politycznym kształtowaniu woli narodu rozciąga się na proces oddawania głosów przez wyborców w wyborach do organów przedstawicielskich i obejmuje stały ich wpływ na kształtowanie także poza wyborami ich opinii. Zasada równości obowiązuje więc nie tylko ściśle w zakresie prawa wyborczego, lecz również poza nim w stadium początkowym politycznego kształtowania woli.

W myśl zatem postanowień § 5 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, piastun władzy publicznej powinien traktować wszystkie partie równo, jeżeli do ich dyspozycji stawia jakiegokolwiek urządzenie albo przyznaje im świadczenia publiczne. Zakres i rozmiar ich przydziału może być uzależniony od ich znaczenia, które określa się przede wszystkim według wyników ostatecznych wyborów do organów przedstawicielskich. Prócz tego, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, należy również brać tu pod uwagę czas i ciągłość trwania partii, liczbę jej członków, zakres i stopień rozwoju jej sieci organizacyjnej, reprezentację w parlamencie oraz udział w rządach na szczeblu związkowym albo krajowym<sup>18</sup>.

Partii tworzącej frakcję w Parlamencie Związkowym ustawa gwarantuje minimum przydziału świadczeń publicznych, które

---

<sup>15</sup> G. Konow: *op. cit.*, s. 74.

<sup>16</sup> Państwowe rozgłośnie radiowo-telewizyjne są instytucjami prawa publicznego — BVerf. G. E. 7, 99 (104).

<sup>17</sup> BVerf. G. E. 8, 51 (68) oraz 14, 121 (132).

<sup>18</sup> BVerf. G. E. 14, 121 (137).

nie może być mniejsze od połowy wielkości przydziału przyznanego jakiegokolwiek innej partii. Partiom najsłabszym daje się natomiast inaczej określane minimum. Jest nim taka wielkość przydziału, która uznana została przez organ dysponujący świadczeniem za niezbędną dla osiągnięcia celów partii. Charakterystyczne jest, iż w ustalaniu tego minimum najczęściej biorą udział partie najsilniejsze, reprezentowane już w parlamencie. Tak np. w wyniku wspólnego porozumienia pomiędzy partiami reprezentowanymi w Parlamencie Związkowym, a władzami rozgłośni radiowo-telewizyjnych z dnia 8 II 1965 r. ustalono, iż partie, które nie mają swych przedstawicieli w Parlamencie Związkowym, otrzymywać będą nie więcej niż 5 minut czasu emisji programu. Partie zaś mające swych przedstawicieli otrzymują w zależności od siły reprezentacji parlamentarnej wielokrotność tego minimum, które sięga w przypadku CDU, CSU, SPD, FDP, kilkudziesięciu i więcej minut.

W rozdziale czasu emisji mogą jednak uczestniczyć tylko takie partie, których krajowe listy wyborcze dopuszczone zostały w obszarze zasięgu danej stacji nadawczej<sup>19</sup>. Ponadto, przydział jakichkolwiek świadczeń publicznych uzależniony być może od spełnienia przez wszystkie ubiegające się o niego partie określonych warunków rzeczowych (§ 5 ust. 3 ustawy o partiach politycznych). Postanowienie to wymierzone jest przeciw słabszym partiom, gdyż spełnienie przez nie wymaganych warunków może okazać się niemożliwe. W ten sposób słabe partie mogą być faktycznie pozbawione jakichkolwiek szans korzystania ze świadczeń publicznych. Istnieje jeszcze jedno przewidziane postanowieniami ustawy o partiach politycznych ograniczenie, przypadające na czas trwania kampanii wyborczej. W okresie tym przydział świadczeń publicznych w związku z wyborami możliwy jest tylko dla partii, które złożyły wnioski wyborcze.

W praktyce zaś niekorzystne dla słabszych partii relacje jeszcze bardziej się pogłębiają i utrwalają ze względu na fakt, iż o udostępnianiu urządzeń i przydziale świadczeń decydują kompetentne władze, znajdujące się zwykle pod wpływami partii parlamentarnych. Znane są liczne przypadki odmowy władz

---

<sup>19</sup> BVerf. G. E. 14, 121 (134).

miejskich udostępniania, w szczególności partiom lewicowym, niektórych urzędów publicznych. Głośno też z początkiem lat siedemdziesiątych komentowano w prasie opanowanie głównie przez CDU i CSU niektórych z państwowych rozgłośni radiowo-telewizyjnych. W nadzorujących je bowiem radach rozgłośni (*Rundfunksrat*) i ich radach administracyjnych (*Verwaltungsrat*) wytworzyły się partyjno-polityczne podziały. Na obsadę tych organów istotny wpływ wywierają bowiem parlamenty krajowe i ich większości rządowe. Tak np. Druga Telewizja Niemiecka (ZDF) opanowana została przez chrześcijańską demokrację niemal w chwili jej utworzenia. Z pomocą zaś w tym celu specjalnie powołanych, wspieranych przez koła gospodarcze, prawicowych zrzeszeń słuchaczy i telewidzów: Współkształtowanie Radio i Telewizji (*Funk- und Fernseh-Mitgestaltung*) oraz Akcji Radio i Telewizja (*Aktion Funk und Fernsehen*) zapewniła ona sobie przeważające wpływy w Radiu Bawarskim (BR), Rozgłośni Południowo-Zachodniej (SWF) w Baden-Baden i Radiu Saary (SR) w Saarbrücken. Za rzekomą lewicowość silnie atakowane były przez wspomniane zrzeszenia oraz zbliżoną do CDU/CSU prasę pravicową i jej polityków stosunkowo wolne jeszcze od wpływów Radio Heskie (HR) i Rozgłoszenia Zachodnioniemiecka (WDR) w Kolonii<sup>20</sup>. W tej sytuacji nawet partie rządzącej już w tym czasie koalicji SPD/FDP poczuły się zepchnięte i zagrożone. Silniej bez wątpienia naruszenie zasady równości szans w tej sferze odczuły partie słabe, głównie zaś lewicy.

Już zatem w fazie początkowego kształtowania woli, zwłaszcza w zakresie możliwości oddziaływania na opinię wyborców poprzez udostępnienie partiom urzędów i przydział świadczeń publicznych, występują z jednej strony prawne, z drugiej zaś faktyczne ograniczenia rozumianej stosunkowo zasady równości szans partyjnych. Niekorzystnie sytuują one partie słabe i nowo tworzone w szczególności w relacji do partii parlamentarnych. Idące w tym samym kierunku ograniczenia będą również wyraźnie, a niekiedy nawet silniej oddziaływać bezpośrednio

---

<sup>20</sup> „*Machtergreifung*” in *Fernsehen*. „*Deutsche Volkszeitung*” nr 39 z 23. 09. 1971 s. 9 oraz W. Donner: *Das Fernsehen unter Beschuß*. „*Die Zeit*” nr 11 z 12. 03. 1971 s. 19; L. Meissner: *Prasa w systemie...*, s. 214—248.



w procesie wyborczym. Stanie się to widoczne, gdy rozpatrzy się postanowienia związkowej ustawy wyborczej, ich ewolucji, w szczególności te, które dotyczą wymogów stawianych przy składaniu list kandydatów, sposobu obsady organów wyborczych i rozdziału mandatów.

### 3. Zasada równości szans a udział partii w procesie wyborczym

System wyborczy w RFN oparty na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności (art. 38 ust. 1 ustawy zasadniczej), jest jednocześnie dość specyficznym połączeniem wyboru większościowego z proporcjonalnym i przez to w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określany jest jako system „spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych” (*System der „personalisierten Verhältniswahl”*)<sup>21</sup>. Według pierwszej po wojnie związkowej ustawy wyborczej z 15 VI 1949 r.<sup>22</sup>, ustalającej liczbę deputowanych Parlamentu Związkowego na 400, około 60% z tej liczby, czyli 242, miało być wybranych większością zwykłą w okręgach jednomandatowych, a około 40%, czyli 158, z list krajowych według rozdziału proporcjonalnego systemem d'Hondta. Ponadto, Senat Berlina Zachodniego miał wybierać 19 deputowanych nie mających głosu stanowczego w Parlamencie Związkowym, a mających jedynie głos doradczy<sup>23</sup>. Jednak już ustawa wyborcza do drugiego Parlamentu Związkowego z 1953 r.<sup>24</sup> zmieniła nieco poprzednie postanowienia w tej kwestii. Podniosła ona liczbę deputowanych do 484, przy czym połowa z nich, 242, tak jak poprzednio, miała pochodzić z wyborów większością zwykłą w okręgach jednomandato-

<sup>21</sup> Por.: B. Vogel, B. Nohlen, R. O. Schultze: *Wahlen in Deutschland*, Berlin—New York 1971, s. 191 oraz BVerf. G. E. 16, 130, BVerf. G. E. 6, 84.

<sup>22</sup> BGBl. 1949, s. 21 i nast.

<sup>23</sup> Pomimo tego, iż Berlin Zachodni stanowi odrębną jednostkę polityczną, włączony jest mimo porozumień czteromocarstwowych z 1971, jedynie ze względów rewizjonistycznych w system ustrojowo-polityczny RFN.

<sup>24</sup> BGBl. 1963 I. s. 470 i nast.

wych, a połowa, również 242, z list krajowych. Liczbę deputowanych Berlina Zachodniego ustalono na 22 i nie zmieniono jej również w kolejnej ustawie z 1956 r.<sup>25</sup> do chwili obecnej. Liczbę natomiast deputowanych Parlamentu Związkowego podnoszono jeszcze dwukrotnie, w 1956 r. do 494 i 1964 r. do 496, tak iż łącznie z deputowanymi Berlina Zachodniego wynosi ona 518 (§ 1 i 54 związkowej ustawy wyborczej). Podobnie jak w ustawie wyborczej do Parlamentu Związkowego II kadencji, połowa składu Parlamentu Związkowego, a więc 248 deputowanych, powinna być wybierana w jednomandatowych okręgach wyborczych zwykłą większością głosów, a połowa, również 248, z list krajowych.

Zgłoszenie kandydata w okręgu wyborczym albo na listę krajową w wyborach do I Parlamentu Związkowego wymagało złożenia minimum 500 podpisów wyborców, jeśli zaś kandydaturę zgłaszała partia polityczna, wystarczył podpis kierownictwa krajowego partii, właściwego dla danego okręgu wyborczego. Postanowienia te, nie różnicując partii, wyraźnie je uprzywilejowały w stosunku do tzw. wolnych grup wyborczych.

Inne natomiast, już znacznie różnicujące partie, wymogi stawiano w związkowej ustawie wyborczej z 1953 r. Wniosek wyborczy wysuwający kandydaturę w okręgu pochodzący od partii, która nie była w ostatniej kadencji nieprzerwanie reprezentowana przez frakcję albo najmniej pięciu deputowanych w Parlamencie Związkowym lub choćby w jednym z parlamentów krajowych, wymagał osobistych i własnoręcznych podpisów minimum 500 uprawnionych wyborców tegoż okręgu oraz podpisu kierownictwa partyjnego właściwego kraju (§ 26 ust. 1). Wnieście zaś krajowej listy kandydatów przez taką partię dopuszczalne było tylko pod warunkiem, że wykazała ona, że ma pisemny statut i program oraz demokratycznie wybrany zarząd, a ponadto gdy zebrała pod listą taką liczbę podpisów, która odpowiadałaby proporcji 1 podpis na 1000 uprawnionych do głosowania w kraju, nie mniej jednak niż 500 i nie więcej niż 2500. Lista ta musiała być również podpisana przez właściwe kierownictwo krajowe partii (§ 34 ust. 1 i 4 związkowej ustawy wyborczej).

---

<sup>25</sup> BGBl. 1956 I. s. 383 i nast. — wielokrotnie zmieniana, ostatnio 3 VII 1972 r. BGBl. I. s. 1100.

Postanowienia te stały się przedmiotem skargi konstytucyjnej wniesionej do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego przez Ogólnoniemiecką Partię Ludową (G.V.P.), jako naruszające zasady powszechności, równości i tajności głosowania. Zdaniem Trybunału<sup>26</sup>, wypływającą z art. 3, 21 i 38 ustawy zasadniczej konsekwencją jest dopuszczenie do wyborów partii politycznych na zasadzie równości szans. Możliwe jest jednak, dopuszczalne tylko w pewnych granicach, nie naruszające postanowień konstytucji zróżnicowanie pomiędzy partiami już reprezentowanymi w parlamencie a nowo utworzonymi. Nowo powstałe partie muszą bowiem poprzez zebranie odpowiedniej liczby podpisów dawać gwarancję poważnego traktowania wyborów i wykazać jednocześnie, że mają poparcie wśród wyborców. Ponadto zaś, zdaniem Trybunału, wymóg taki ma jeszcze i te cele, iż w pewnym stopniu ogranicza mogące wystąpić nadmierne rozbieżności głosów wyborców, eliminuje drobne partie polityczne i zwiększa szanse utworzenia trwałej większości w parlamencie. Postanowienie jednak w § 26 ust. 1 związkowej ustawy wyborczej z 1953 r., wymagające złożenia aż 500 podpisów w jednomandatowych okręgach, liczących przeciętnie zaledwie po około 140 tys. wyborców, Trybunał uznał za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Liczba ta, jego zdaniem, jest zbyt wysoka w stosunku do przeciętnej wielkości okręgu wyborczego, a w skali 242 okręgów stanowi pokaźną ilość 121 tys. podpisów. Wymóg taki stanowić może zatem trudną do pokonania dla wielu partii przeszkodę na drodze do ich uczestnictwa w wyborach i przekracza wyraźnie granicę konstytucyjnie dopuszczalnego zróżnicowania. Związkowy Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się natomiast naruszenia jakiegokolwiek zasady wyborczej postanowieniami § 3 ust. 4 związkowej ustawy wyborczej, uznając wymogi stawiane przy zgłaszaniu kandydatów na listy krajowe za niewygórowane. Partia wystawiająca listy we wszystkich krajach musiałaby zebrać łącznie około 18 tys. podpisów, co mieści się, jego zdaniem, w granicach konstytucyjnie dopuszczalnego zróżnicowania. Za niesprzeczne również z konstytucją uznał on postanowie-

---

<sup>26</sup> BVerf. G. E. 3, 19 i nast. Por. też BVerf. G. E. 3, 383; 4, 375; 5, 77; 6, 84 (98).

nia ustawy mające na celu eliminację z uczestnictwa w wyborach na rzecz partii politycznych, wszelkich nietrwających i doraźnie tworzonych ugrupowań, zwłaszcza wolnych grup wyborców.

Aktualnie obowiązująca związkowa ustawa wyborcza z 1956 r. ustaliła dla partii, które nie były w ostatniej kadencji nieprzerwanie reprezentowane na podstawie własnych wniosków wyborczych w Parlamencie Związkowym lub w jednym z parlamentów krajowych co najmniej przez 5 deputowanych, jak również dla wolnych grup wyborców wymóg złożenia własnoręcznie i osobiście 200 podpisów wyborców pod zgłoszoną w jednomandatowym okręgu wyborczym kandydaturą (§ 21 ust. 2 i 3). Do wystawienia zaś listy krajowej dopuszczone zostały tylko takie partie polityczne, które jeśli również nie miały analogicznej jak wymagana w okręgu reprezentacji w Parlamencie Związkowym lub w jednym z parlamentów krajowych, musiały zebrać (podobnie jak w ustawie wyborczej z 1953 r.) taką liczbę podpisów, która wynika z proporcji: 1 podpis na 1000 uprawnionych w danym kraju wyborców, jednak nie więcej niż 2000 (§ 28 ust. 1).

Od obowiązku złożenia wymaganych podpisów zarówno w okręgu, jak i na listę krajową mimo braku reprezentacji w parlamencie zwolnione zostały partie mniejszości narodowej. W sumie jednak nawet na podstawie obowiązujących przepisów stawiany partiom nie reprezentowanym odpowiednio w parlamencie wymóg zebrania określonej liczby podpisów jest niełatwy do spełnienia, gdyż np. dla wystawienia kandydatur w 248 okręgach konieczne jest ujawnienie sympatii wyborczych około 50 tys. wyborców, zaś wystawienia list kandydatów we wszystkich krajach około 16 tys. Jest to jednak nadal w pewnym stopniu niekorzystne dla drobnych lub nowo utworzonych partii ograniczenie zasady równości. Eliminacja zaś niektórych z nich i ich zwolenników godzi również w zasadę powszechności.

Partie natomiast, które miały na podstawie własnych wniosków wyborczych w ostatniej kadencji nieprzerwanie reprezentację przynajmniej 5 deputowanych w parlamencie, nie muszą ani przy wysuwaniu kandydatów w okręgach, ani na listę krajową zbierać podpisów wyborców. Wystarczy, aby właściwy ich zarząd krajowy złożył odpowiednie wnioski wyborcze. Jest to przywilej, który partie te czerpią z sukcesu w poprzednich

wyborach, choć, być może, w okresie kadencji straciły popularność i nie potrafiłyby łatwo uzyskać dla wystawienia swych kandydatów wymaganej liczby podpisów.

Występujące w procesie wyborczym prawno-normatywne zróżnicowanie na niekorzyść partii zobowiązanych do wykazania się poprzez zebranie określonej liczby podpisów odpowiednim poparciem wyborców przejawia się również w tym, że muszą one najpóźniej 47 dni przed terminem wyborów zgłosić Związkowemu Komisarzowi Wyborczemu swój udział w wyborach oraz wykazać Związkowej Komisji Wyborczej swój partyjny charakter (§ 19 ust. 2). Niepodporządkowanie się tym wymogom albo nieuznanie przez Związkową Komisję Wyborczą określonej organizacji za partię powoduje nieważność wniesionych wniosków wyborczych (§ 26 ust. 2 pkt 3).

Również kolejność umieszczenia krajowych list partyjnych i kandydatów w okręgach na karcie do głosowania jest zróżnicowana w zależności od liczby głosów drugich zdobytych przez partie w ostatnich wyborach do Parlamentu Związkowego. Partie, które nie uczestniczyły w nich albo nie zdobyły głosów drugich, umieszczone są na końcu w kolejności alfabetycznej. To samo kryterium liczby zdobytych głosów drugich jest brane także pod uwagę w obsadzie stanowisk w organach wyborczych<sup>27</sup>. Ma to o tyle istotne znaczenie, iż organy te rozstrzygają w wielu ważnych dla partii sprawach. Tak np. Związkowa Komisja Wyborcza decyduje, jak już wspomniano, o uznaniu organizacji za partię, stwierdza czy określona partia miała w ostatniej kadencji nieprzerwanie z własnej listy wyborczej reprezentację co najmniej 5 mandatów w Parlamencie Związkowym lub w jednym z parlamentów krajowych, a krajowe i okręgowe komisje wyborcze kontrolują wnioski wyborcze zawierające kandydatury i decydują o ich dopuszczeniu.

Zasada równości prawa wyborczego, a tym samym równość szans bywa też naruszana w wyniku nierównomiernego podziału krajów RFN na jednomandatowe okręgi wyborcze. Przy podziale tym, w myśl ustawy, niedopuszczalne jest przekraczanie

---

<sup>27</sup> § 8 i 9 związkowej ustawy wyborczej oraz W. Henke: *op. cit.*, s. 205, L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...* s. 153.

granic krajów, a w miarę możliwości należy brać pod uwagę również granice miast i powiatów. Odchylenia w zakresie gęstości zaludnienia poszczególnych okręgów nie mogą odbiegać od przeciętnej dla całej Republiki  $\pm 33\frac{1}{2}\%$  (§ 3 ust. 3 związkowej ustawy wyborczej z 1956 r.).

Dokonany w 1949 r. podział na okręgi przejęty został bez zmian przez ustawę wyborczą z 1953 r. i 1956 r., z wyjątkiem jedynie powiększenia liczby okręgów o 5 dalszych z przyłączonej w 1956 r. Saary. W wyniku zaś przemieszczenia się i przyrostu ludności, zwłaszcza napływu przesiedleńców, doszło do dość daleko idącego zróżnicowania w zaludnieniu poszczególnych okręgów. Już w 1953 r. np. w największym okręgu wyborczym — Gelsenkirchen — mieszkało 247 tys. wyborców, zaś w najmniejszym — Recklinghausen-Stadt — tylko 79,3 tys. Przeciętna zaś gęstość zaludnienia w okręgu wynosiła 137 tys. wyborców. Odchylenia od tej przeciętnej przekraczały w 12 okręgach 40%, w 18 — 30%, tylko w 97 na 242 były niższe niż 10%<sup>28</sup>. Pomimo zatem szerokiej granicy dopuszczalnych odchyleń  $33\frac{1}{2}\%$  faktyczny stopień zróżnicowania liczby wyborców w wielu okręgach wyborczych znacznie ją przewyższał. Stan ten też z biegiem czasu ulegał dalszemu pogłębieniu. Według sprawozdania Komitetu Okręgów Wyborczych (*Wahlkreiskommission*), już w 1962 r. aż w 37 okręgach doszło do przekroczenia dopuszczalnej  $33\frac{1}{2}\%$  granicy odchyleń<sup>29</sup>, co jeszcze silniej godziło w zasadę równości. Zwiększało to jednak znacznie szanse wyborcze rządzących wówczas CDU/CSU i FDP kosztem innych partii, gdyż siła głosów wyborców w okręgach mniej licznych, w których partie te cieszyły się popularnością, była większa od siły głosów w okręgach o wiele liczniejszych sympatyzujących z innymi partiami, głównie z partiami o poglądach bardziej lewicowych.

Liczba okręgów w poszczególnych krajach, a tym samym przypadająca na nie liczba mandatów również odbiegała od licz-

---

<sup>28</sup> Dane zaczerpnięte z pracy J. Raschke: *Wie wählen wir morgen Verhältnis oder Mehrheitswahl?* Berlin 1967, s. 28 i nast. Podaję za B. Vogel, D. Nohlen, R. O. Schultze: *op. cit.*, s. 190. Porównaj też: K. Nowak: *op. cit.*, s. 239—241.

<sup>29</sup> BVerf. G. E. 16, 130 (141)

by, która wynikałaby z gęstości zaludnienia tych krajów; np. w tym samym 1962 r. na Szlezwik-Holsztyn przypadało o 3 mandaty więcej, na Dolną Saksonię i Bawarię po 4 więcej, natomiast na Północną Nadrenię-Westfalię o 7 mniej, o trzy mniej na Badenię-Wirtembergię i o jeden mniej na Nadrenię-Palatynat<sup>30</sup>. W tych krajach, w których występuje zwiększona liczba mandatów, istnieje wbrew zasadzie równości możliwość przechwycenia ich jako tzw. mandatów nadwyżkowych (*Überhangsmandate*) przez partię, której kandydaci w okręgach cieszącym się akurat relatywnie większą popularnością zdobyli też więcej mandatów niż kandydaci tej partii z listy krajowej. „Mandaty nadwyżkowe” są bowiem konsekwencją dość skomplikowanego rozdziału mandatów między partie w tym tak specyficznym systemie „spersonalizowanych wyborów stosunkowych”.

Od 1949 r. rozdział mandatów w okręgach jednomandatowych odbywa się w ten sposób, iż mandat zdobywa ten kandydat, który w okręgu otrzymał względnie największą liczbę głosów. Od 1953 r. gdy wyborcom przyznano po dwa głosy<sup>31</sup>, głos pierwszy (*Erststimme*) oddaje się bezpośrednio na kandydata w okręgu (*Direktmandat*), głos drugi zaś (*Zweitstimme*) na listę krajową. Rozdział proporcjonalny mandatów z list krajowych w 1949 i 1953 r. przeprowadzany był systemem d'Hondta tylko na szczeblu krajów, gdyż liczba mandatów przypadająca na każdy kraj do rozdziału z listy była ustalana wcześniej w oparciu o postanowienia ustawowe<sup>32</sup>. Według zaś ustawy wyborczej z 1956 r., podział mandatów z list krajowych przeprowadzany jest dwustopniowo, najpierw na szczeblu federalnym, a później na szczeblu krajowym.

Dla dokonania pierwszego podziału na szczeblu związku sumuje się głosy drugie, które padły we wszystkich krajach na li-

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Według ustawy wyborczej z 1949 r., każdemu wyborcy przysługiwał tylko jeden głos, który dzielono na dwie części. Dawało to efekt zbliżony do tego jaki osiąga się na podstawie ustawy z 1953 i 1956 r. Por.: B. Vogel, D. Nohlen, R. O. Schultze; op. cit., s. 191.

<sup>32</sup> Obie bowiem ustawy wyborcze z 1949 i 1953 ustalały liczby mandatów przypadające w sumie do rozdziału w okręgach i z listy na poszczególne kraje.

sty poszczególnych partii<sup>33</sup>. Nie bierze się jednak pod uwagę głosów drugich tych wyborców, którzy oddali swe głosy pierwsze na kandydatów w okręgach wysuniętych przez wolne grupy wyborców, albo na partie, które nie wystawiły listy w kraju, w którym zdobyły mandaty w okręgach. Ponadto, nie uwzględnia się również głosów drugich partii objętych tzw. klauzulą ograniczającą (*Sperrklausel*), a więc tych, które w skali całej Republiki Federalnej nie zdobyły minimum 5% ważnych głosów drugich ani też mandatów bezpośrednich przynajmniej w trzech okręgach. Klauzula ta jednak nie obejmuje partii mniejszości narodowych. Między tak zsumowane głosy drugie poszczególnych partii dzieli się systemem d'Hondta ogólną liczbę mandatów Parlamentu Związkowego (aktualnie 496) pomniejszoną jednak o mandaty zdobyte w okręgach przez: a) wolne grupy wyborcze; b) partie, które nie wystawiły krajowej listy kandydatów; c) partie objęte klauzulą ograniczającą, które jednak zdobyły jeden lub dwa mandaty w okręgach. W wyniku tego podziału otrzymuje się ogólną liczbę mandatów przypadającą każdej uczestniczącej w podziale partii.

Tak rozdzielone mandaty dzieli się z kolei pomiędzy kraje (szczebel krajowy) również proporcjonalnie systemem d'Hondta w zależności od liczby głosów, które padły na poszczególne listy krajowe tych partii. Od obliczonych w ten sposób liczb mandatów przypadających w każdym kraju na poszczególne partie odejmuje się mandaty, które przypadły im już z rozdziału w okręgach. Otrzymałą liczbę mandatów dzieli się następnie pomiędzy kandydatów, według kolejności rozmieszczenia ich na liście, jeżeli nie zostali wybrani już w okręgach.

W przypadku, gdy liczba mandatów zdobytych z rozdziału w okręgach jest wyższa od liczby mandatów otrzymanych z listy krajowej, nadwyżka stanowi tzw. mandaty nadwyżkowe (*Übershangsmandate*), które partia zatrzymuje. O tę właśnie liczbę mandatów nadwyżkowych zwiększa się też liczba miejsc w Parla-

<sup>33</sup> Partie mogą też zgłaszać tzw. listy łączone (*Listenverbindung*). Kilka bowiem list krajowych tej samej partii może być ze sobą połączonych. Przy rozdziale mandatów lista łączona traktowana jest jako jedna lista. Mandaty na nią przypadające dzieli się następnie pomiędzy listy krajowe z których się ona składa, proporcjonalnie systemem d'Hondta (§ 7 zw. ust. wyb. z 1956 r.).



mencie Związkowym. Dlatego faktyczna liczba mandatów w Parlamencie nigdy nie jest stała, aczkolwiek od 1965 r. nie pojawił się ani jeden przypadek mandatu nadwyżkowego. W pierwszej natomiast kadencji Parlamentu Związkowego były dwa mandaty nadwyżkowe — jeden z Bremy dla SPD i jeden z Badenii dla CDU, w drugiej — trzy, jeden z Hamburga dla DP i dwa z Szlezwiku-Holsztyna dla CDU, w trzeciej — również trzy, wszystkie z Szlezwiku-Holsztyna dla CDU i czwartej kadencji pięć, wszystkie dla CDU, z tym, iż 4 ze Szlezwiku-Holsztyna i 1 z Saary.

Przypadek Szlezwiku-Holsztyna był właśnie tym, w którym CDU wykorzystując większą niż to wynikałoby z gęstości zaludnienia liczbę okręgów, a tym samym liczbę mandatów bezpośrednich przydzielonych na ten kraj, przy relatywnie większej popularności jej kandydatów, zdobywała niezasłużenie, wbrew zasadzie równości, przez trzy kadencje mandaty nadwyżkowe. Sprawa stała się w 1962 r. przedmiotem skargi do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził iż wskutek naruszenia proporcji pomiędzy liczbą ludności Szlezwiku-Holsztyna a przypadającą na ten kraj liczbą mandatów bezpośrednich w okręgach oraz liczbą mandatów z listy krajowej, CDU w 1961 r. otrzymała zamiast jednego, trzy mandaty nadwyżkowe. Mandaty zaś nadwyżkowe, zdaniem Trybunału, są tylko o tyle dopuszczalne, o ile pozostają w zgodzie z zasadą równości jako konieczne następstwo szczególnego charakteru spersonalizowanych wyborów stosunkowych. Dlatego żaden kraj nie powinien mieć więcej okręgów wyborczych niż wypadaloby to z liczby zamieszkujących go wyborców przy uwzględnieniu przeciętnej dla całej Republiki Federalnej<sup>34</sup>.

Skutkiem tego orzeczenia, uznającego stan podziału na okręgi za sprzeczny z zasadą równości, był nowy ich podział<sup>35</sup>. Opierał się on jednak nadal na niekwestionowanej, szerokiej granicy odchyień  $\pm 33 \frac{1}{2}\%$  od przeciętnej dla całej Republiki. W wyniku nowego podziału zmniejszono liczbę okręgów w Dolnej Saksonii o 4, w Bawarii i Szlezwiku-Holsztynie o 3. W północnej Nadrenii-Westfalii natomiast podniesiono liczbę okręgów o 7,

<sup>34</sup> BVerf. G. E. 16, 130 (140).

<sup>35</sup> BGBl. 1964 I. s. 61.

w Badenii-Wirtembergii o 3 i Nadrenii-Palatynacie o 1. Tylko w Bremie, Hamburgu, Hesji i Saarze liczba okręgów pozostała bez zmian<sup>36</sup>. Podniesiono również liczbę mandatów (o czym już wspomniano) Parlamentu Związkowego z 494 do 496. Z łatwością można zauważyć, nie licząc Saary przyłączonej dopiero w 1956 r., iż kraje w których tradycyjnie większą popularnością cieszyła się SPD jak Brema, Hamburg, Hesja, miały mniej korzystny dla tej partii podział na okręgi niż kraje o większym poparciu udzielanym rządzącej wówczas CDU/CSU jak Szlezwik-Holsztyn, Bawaria, Dolna Saksonia.

W systemie wyborczym RFN najsilniej deformująco na zasadę równości jednak wpływa klauzula ograniczająca. Była ona już sformułowana w projekcie ustawy zasadniczej Konwentu z Herrenchiemsee w jego postanowieniach dotyczących partii politycznych. W wyniku dyskusji w Radzie Parlamentarnej nie została jednak wprowadzona do ustawy zasadniczej, aczkolwiek dyskutowno zamiar wyrażenia jej w ustawodawstwie wyborczym. Dlatego też już związkowa ustawa wyborcza z 1949 r. w § 10 ust. 4 i 5 przewidywała, iż partie, które nie zdobyły przynajmniej 5% ważnie oddanych głosów wyborców na obszarze jednego chociażby kraju albo nawet jednego mandatu bezpośredniego w okręgu, nie biorą w ogóle udziału w rozdziale mandatów. Postanowienia te uległy zaostreniu w latach następnych. W 1953 r. wymóg zdobycia przynajmniej 5% ważnie oddanych głosów objął obszar nie tylko jak dotychczas jednego kraju, lecz całej Republiki Federalnej, a od 1956 r. wymóg jednego mandatu bezpośredniego w okręgu zastąpiono wymogiem zdobycia przynajmniej trzech takich mandatów.

Klauzulę ograniczającą zaskarżono do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego już w jej pierwszej, stosunkowo łagodnej jeszcze postaci z 1949 r. W orzeczeniu z 5 IV 1952 r.<sup>37</sup> Trybunał stwierdził, iż: przy wyborach większościowych zasada równości wymaga, by siła głosów była równa, zaś przy stosunkowym i mieszanym systemie wyborczym również tego, aby wartość wy-

<sup>36</sup> Podają za: B. Vogel, D. Nohlen, R. O. Schultze, *op. cit.*, s. 191.

<sup>37</sup> BVerf. G. E. 1, 209. Podają za: O. K. Flechtheim: *Dokumente...* Band I Berlin 1962, s. 172 i nast.

ników głosowania była także odpowiednio równa. Od zasady tej jednak ze szczególnie koniecznych powodów (*zwingenden Gründe*) są dopuszczalne wyjątki. Za taki właśnie uzasadniający odstępstwa „szczególnie konieczny powód” Trybunał uznał związane z pojawieniem się drobnych partii (*Splitterparteien*) „państwowopolityczne niebezpieczeństwo dla demokracji”. W systemie proporcjonalnym istnieją bowiem, zdaniem Trybunału, sprzyjające warunki dla pojawienia się i wzrostu drobnych partii — skupiających w wyborach niewielką liczbę głosów i nie mających umiejscowionego w terenie punktu ciężkości — które w systemie większościowym nie miałyby szans powodzenia. Stąd powstaje dla organów przedstawicielskich, zwłaszcza parlamentu, niebezpieczeństwo rozdrobnienia głosów i przez to uczynienie go bezwładnym w szczególności w sferze wyłaniania większości rządowej. Konieczne jest zatem, jak wnioskuje dalej, aby przy proporcjonalnym rozdziale mandatów istniało zróżnicowane traktowanie partii politycznych. Nie można w związku z tym czynić ustawodawcy zarzutu, jeśli ustalił 5% quorum, mieszczące się, jego zdaniem, w granicy dopuszczalnych odchyień od zasady równości.

Tą samą w zasadzie argumentacją Trybunał Konstytucyjny posługiwał się w obronie obowiązujących również w poszczególnych krajach klauzul<sup>38</sup> oraz wprowadzonych na szczeblu federalnym ustawą z 1953 i 1956 r. zaostrzonych ich form<sup>39</sup>. Niewiele też argumentacja ta różni się od powoływanej już przy stosowaniu wymogów związanych ze zgłaszaniem list kandydatów. W tym samym tonie wypowiadał się również w tej kwestii G. Leibholz. Stanowisko to może być do pewnego stopnia przekonywające. Niezbędne jest bowiem zapewnienie efektywnego funkcjonowania systemu ustrojowego, który oparty na tzw. demokracji parlamentarnej wymaga stworzenia pewnych warunków koniecznych dla wyłonienia i w miarę stabilnego utrzymania

---

<sup>38</sup> Tak np. 10% klauzuli w Bawarii, która w 1973 r. obniżona została do 5%. Ponadto klauzulę 5% przewidują konstytucje: Bremy, Hesji, Nadrenii-Palatynatu, Badonii-Wirtembergii, w Dolnej Saksonii zaś dopuszczalna jest klauzula 10%.

<sup>39</sup> BVerf. G. E. 4, 31 (38); 4, 375 (380); 5, 77 (83); 6, 84 (94); 6, 99; 6, 104.

zdolnej utworzyć rząd większości parlamentarnej. Należy chyba także, mimo braku widzenia tych zjawisk w kategoriach klasowych, zgodzić się w tej mierze ze spostrzeżeniem Leibholza, który w nawiązaniu do okresu Republiki Weimarskiej zauważa, iż: „zbyt formalnie traktowana zasada równości wyborów wyjaśnia również dlaczego te, tak dalece oparte na powszechnym i równym prawie wyborczym demokracje, nazywano tylko demokracjami formalnymi”<sup>40</sup>.

Punktem wyjścia jednak dla Leibholza, jak i stanowiska prezentowanego przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny jest przyjęcie założenia, że istniejący w RFN kombinowany, większościowo-stosunkowy system wyborczy należy traktować jak system wyborów proporcjonalnych albo też uznać go za taki. Zbliżone w tej kwestii stanowisko prezentuje również L. Janicki<sup>41</sup>. Założenie takie nasuwa jednak pewne wątpliwości, zwłaszcza gdy spojrzysz na ewolucję systemu wyborczego RFN. W pierwszej bowiem kadencji Parlamentu Związkowego, jak już zaznaczono, około 60% ogółu deputowanych pochodziło z wyborów systemem większościowym w okręgach jednomandatowych. Wybór proporcjonalny miał jedynie charakter uzupełniający. Dla uzyskania większości w parlamencie i utworzenia rządu wystarczyło więc zdobycie wszystkich mandatów w okręgach. Od 1953 r. zaś, gdy zrównoważono liczbę mandatów pochodzących z wyborów większościowych i proporcjonalnych, przewaga elementów systemu większościowego przejawia się nie tylko w tym, że mandaty zdobyte w okręgach nigdy nie przepadają, tym samym również nie przepadają głosy na nie oddane, lecz również i w tym, iż mandaty nadwyżkowe będące przecież mandatami bezpośrednimi z okręgów dają szansę, teoretycznie biorąc, zdobycia bezwzględnej większości i przejęcia władzy również tej partii, która obsadziła wszystkie mandaty w okręgach. Tak więc, tu też występuje pewna przewaga elementów systemu większościowego nad proporcjonalnym.

Przewaga ta stanowi zasadnicze i wydaje się wystarczająco już skuteczne zabezpieczenie służące eliminacji słabych partii

<sup>40</sup> G. Leibholz: *Sperrklauseln und Unterschriftsquoren nach dem Bonner Grundgesetz*, [w:] *Strukturprobleme...*, s. 41—54.

<sup>41</sup> L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 156.

w walce o mandaty do Parlamentu Związkowego. W większościowych bowiem okręgach jednomandatowych zdobycie mandatu dla partii o niewielkiej popularności jest, jak wykazuje praktyka nie tylko Republiki Federalnej, niezwykle trudne, zaś większej liczby mandatów — prawie zupełnie niemożliwe<sup>42</sup>. W ten sposób z udziału w obsadzie połowy mandatów w zasadzie eliminowane są — bez naruszenia równości szans, jeśli okręgi mają podobną wielkość — partie drobne, mogące zagrozić skutecznemu funkcjonowaniu Parlamentu. Ponadto, przeciw rozdział mandatów z list krajowych systemem d'Hondta pomimo tego, że daje szansę zdobycia mandatów także partiom słabszym, korzystniejszy jest dla partii najsilniejszych. Najsłabsze zaś również eliminuje. Nie jest zatem przekonywająca argumentacja przemawiająca za wprowadzeniem dodatkowych, w postaci 5% klauzuli różnicowań i ograniczeń wyłączających partie słabsze z udziału w realizacji konstytucyjnie i ustawowo powierzonych im zadań, zwłaszcza zaś parlamentarnego kształtowania woli. Klauzula bowiem okazała się trudna do pokonania dla wielu partii. Wskutek jej działania nie mogły uczestniczyć w pracach Parlamentu Związkowego w I kadencji — dwie, w II — pięć, w III i IV po trzy oraz w V, VI i VII po dwie partie<sup>43</sup>. Tak np. wyeliminowane zostały: w 1953 r. Komunistyczna Partia Niemiec (KPD), Partia Bawarska (BP), Niemiecka Partia Rzeszy (DRP), w 1957 r. Ogólnoniemiecki Blok — Związek Wyrzniętych z Ojczyzny i Pozbawionych Praw (GDB/BHE) oraz partia Centrum (Z), w 1961 r. Partia Ogólnoniemiecka (GDP) i Niemiecka Unia Pokoju (DFU), a w 1969 r. Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec (NPD). Z trudem klauzulę przekroczyła w 1969 r. Wolna Partia Demokratyczna (FDP), która zdołała wówczas uzyskać zaledwie 5,8% głosów.

W praktyce niektóre partie podejmowały niekiedy różne próby mające na celu umożliwienie im przekroczenia tego niełatwego dla nich progu. Wobec zakazu tworzenia bloków i zgłaszania przez kilka partii jednej listy wyborczej tworzone tzw. partie

— — — — —  
<sup>42</sup> Por. W. Zakrzewski: *Z zagadnień systemu wyborczego państw burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo” 7/1961, s. 38.

<sup>43</sup> Podaję za: M. Rowold, *op. cit.*, s. 101.

wyborcze (*Wahlparteien*) jak np. Akcję Demokratycznego Postępu (ADF), Chrześcijańską Partię Ludową (CVP) lub Unię Federalistyczną (FU), pod których szyldami w rzeczywistości kryło się kilka drobnych partii.

Osiągnięciu tego samego celu służyło również kandydowanie członków słabszych partii z list innych, zwykle silniejszych i tym samym mających większe szanse ugrupowań. Za przykład posłużyć może Związek Niemców (BdD), który wysunął w 1961 i 1965 swych kandydatów na listę Niemieckiej Unii Pokoju (DFU) oraz Partia Ogólnoniemiecka (GDP), której członkowie po jej rozpadzie kandydowali w 1965 r. z list SPD w Hesji i Dolnej Saksonii, a z list CSU w Bawarii<sup>44</sup>.

Najczęściej stosowanym i najskuteczniejszym sposobem przełamywania klauzuli ograniczającej jest takie porozumienie między partiami, w którym jedna z nich w tzw. pewnych okręgach, gdzie ma stałe poparcie większości wyborców, apeluje, aby oddali oni swe drugie głosy na partię z nią współdziałającą. Uczestnikiem takiego porozumienia musi być jednak zawsze partia odpowiednio silna. W praktyce zaś może być nią tylko jedna z trzech głównych partii, SPD, CDU lub FDP. Od nich zależy, na ile wspierać będą partie słabsze i które z nich dzięki temu znajdują się w Parlamencie. Porozumienia takie, nie zawsze głośno wypowiedziane, zawierane były najczęściej w poszczególnych krajach między FDP, a CDU i CSU w przeszłości, a ostatnio między FDP a SPD<sup>45</sup>; np. w wyborach 1972 r. dość charakterystyczny był w wielkich ośrodkach miejskich — takich jak Hamburg, Frankfurt, Kolonia, Stuttgart znaczny przyrost głosów drugich FDP, a pierwszych SPD. Sukces zaś FDP w postaci 8,4% głosów drugich był jedynie wynikiem oddania na nią w wielu okręgach przez wyborców SPD swych głosów drugich. Bez głosów tych FDP nie zdołałaby prawdopodobnie przekroczyć klauzuli 5%.

Skutkiem tego rodzaju porozumień wielkie partie, jak SPD lub CDU/CSU, mogą zyskać przyrost głosów pierwszych, które

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>45</sup> Por. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 140, 141. W. Kaltefleiter: *Analytische Anmerkungen zum Bundestagswahlergebnis 1969*, [w:] G. Göltzer, E. Pieroth: *Die Union in der Opposition*, Düsseldorf-Wien 1971, s. 24.

w praktyce dla partii drobnych nie mają znaczenia, gdyż i tak nie są one w stanie zdobyć mandatu bezpośredniego. Głosy te jednak w okręgach, w których kandydaci wielkich partii mają niemal równe szanse, mogą istotnie wpłynąć na rozstrzygnięcie głosowania<sup>46</sup>, a w rezultacie na układ sił w Parlamencie. O ile np. tzw. niekonsekwentni wyborcy FDP, oddający swój pierwszy głos na inną partię w  $\frac{2}{3}$  w 1961 r. i  $\frac{3}{4}$  w 1965 r. popierali CDU/CSU, o tyle w 1969 r. w  $\frac{2}{3}$ , a w 1972 r. aż w  $\frac{9}{10}$  SPD<sup>47</sup>. Przyczyniło się to w pewnym stopniu do nie motowanego wcześniej sukcesu SPD w okręgach — która zdobyła o 25 mandatów więcej niż w 1969 r., tj. 152 wobec 96 CDU/CSU.

W tym specyficznym systemie spersonalizowanych wyborów stosunkowych klauzula ograniczająca służy zatem nie tyle — jak chce wykazać Związkowy Trybunał Konstytucyjny — ochronie samej demokracji, co interesom największych i najbardziej wpływowych partii politycznych. Z tego też powodu w pierwszej kadencji Parlamentu Związkowego CDU/CSU, SPD i FDP, kosztem innych słabszych partii w tym także KPD, otrzymały w sumie o około 8% więcej mandatów niż padło na nie głosów wyborców, w drugiej o około 7,2%, w trzeciej o 6%, w czwartej o 5,7%, w piątej o 3,6%, w szóstej o 5,4% i w siódmej o 1%<sup>48</sup>. O ile na jeden mandat CDU/CSU w 1953 r. wystarczyło oddanie około 50 tys. głosów, o tyle dla uzyskania jednego mandatu przez KPD zabrakło nawet 607 tys. głosów<sup>49</sup>.

Pomijając eliminujące słabsze partie wpływy systemu większościowego na rozdział połowy mandatów w okręgach, na skutek tylko oddziaływań klauzuli ograniczającej nie uwzględniono w sumie oddanych na partie mniejsze w wyborach 1953 r.

---

<sup>46</sup> P. Seibt: *Die Wahlwerbung der FDP im Bundestagswahlkampf 1969*, [w:] *Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik*. Hrsg: G. Lehbruch, K. v. Beyme, I. Fetscher. München 1971, s. 346, 347.

<sup>47</sup> Podaję za: Ch. Fenner: *Das Parteiensystem seit 1969 — Normalisierung und Polarisierung*, [w:] *Das Parteiensystem der Bundesrepublik*. Hrsg. v. D. Staritz. Opladen 1976, s. 196.

<sup>48</sup> Por. zestawienie: B. Vogel, E. Nohlen, R. O. Schultze: *op. cit.*, s. 191.

<sup>49</sup> H. Graf, G. Seiler: *Wahl und Wahlrecht im Klassenkampf*. Berlin 1971, s. 135.

1 803 026 głosów (6,5%), w 1957 r.: 2 105 041 (6,9%), w 1961 r.: 1 796 408 (5,7%), w 1965 r.: 1 186 449 (3,6%), w 1969 r.: 1 801 699 (5,4%), w 1972 r.: 348 579 (1,0%) i w 1976 r.: 333 595 (0,9%) głosów<sup>50</sup>. Narusza to zasadę równości szans partyjnych i równości prawa wyborczego, a jednocześnie godzi w zasadę jego powszechności. Z biegiem lat, jak widać, zaznaczał się, początkowo niezbyt duży, a od 1972 r. wyraźny, spadek głosów oddawanych na partie drobne, głównie wskutek przechwytywania ich już w trakcie aktu samego głosowania przez partie największe. Świadczy to o stale postępującej tendencji integracyjnej wokół wielkich partii, na co wpływ również ma przedstawiony wyżej system zróżnicowań i ograniczeń, wymuszających na potencjalnych wyborcach drobnych partii opowiedzenie się za jednym z dwu realnie możliwych wariantów partyjno-politycznych, których poparcie nie prowadzi do marnowania ważnie oddanego głosu. Zwiększa to również wewnątrzpartyjne tendencje integracyjne i wzmacnia spójność partii, gdyż każdy rozłam frakcyjny bez wyraźnego kryzysu struktur świadomościowych i polityczno-ustrojowych nie daje szans przetrwania przez dłuższy czas powstałym w jego wyniku partiom<sup>51</sup>.

Dla istniejących w RFN międzypartyjnych układów sił charakterystyczne jest ponadto, wpływające z konieczności przełamania klauzuli 5%, sztuczne podwyższanie wyników wyborów FDP, bez której jednak poparcia, jak dotychczas, CDU/CSU i SPD obejść się nie mogą, nie chcąc sprawować władzy w wielkiej koalicji. W konsekwencji mała FDP, o niewielkim przecież poparciu wyborców, odgrywa istotną dla układu sił w Parlamencie Związkowym rolę, o wiele większą niż wynikałoby to z proporcjonalnego rozumienia zasady równości szans partyjnych.

Pełniejszy jeszcze obraz występujących w ustawodawstwie RFN prawnonormatywnych zróżnicowań partii i praktycznych skutków z nich wypływających otrzyma się po bliższej analizie niezwykle istotnego dla ich działań zagadnienia zabezpieczenia ich środków finansowych.

---

<sup>50</sup> B. Vogel, D. Nohlen, R. O. Schultze: *op. cit.*, s. 196 oraz O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1973, s. 66.

<sup>51</sup> W. Zakrzewski: *op. cit.*, s. 42, 43.



#### 4. Zasada równości szans, a system finansowania partii politycznych

Źródła i sposób oraz rozmiar finansowego zabezpieczenia działalności partii bez wątpienia istotnie wpływają nie tylko na ich pozycję i znaczenie, lecz również na ukształtowanie ich struktur wewnętrznych oraz zasad wewnątrzorganizacyjnego działania<sup>52</sup>. Biorąc pod uwagę rodzaje źródeł finansowania partii, można najogólniej wyodrębnić:

1) finansowanie ze środków państwowych (finansowanie państwowe),

2) finansowanie przez organizacje społeczne, instytucje, osoby prawne i fizyczne (finansowanie społeczne).

Podział ten jednak nie jest ostry, gdyż istnieją wzajemnie zazębiające się źródła czerpania środków finansowych, których jednoznaczne przyporządkowanie nie jest łatwe i może rodzić wątpliwości.

ad 1) Finansowaniu państwowemu, budzącemu zresztą swego czasu w nauce jak i praktyce politycznej najwięcej sporów i kontrowersji poświęcimy też więcej uwagi niż źródłom pozostałym. Uwzględniając dotychczasową praktykę RFN można podzielić je na<sup>53</sup>:

a) finansowanie bezpośrednie — gdy środki pieniężne pochodzą bezpośrednio z budżetu państwa z przeznaczeniem na działalność partii,

b) finansowanie pośrednie — gdy środki finansowe czerpane są wprawdzie z dochodów bądź budżetu państwa i formalnie przeznaczane na inne cele, faktycznie jednak służą popieraniu działalności partyjnej.

ad a) Problem finansowania działalności wyborczej partii podnoszony już był w okresie Republiki Weimarskiej, jeszcze przed wyborami do Parlamentu Rzeszy (*Reichstagu*) w 1928 r. przez przywódcę Niemieckiej Partii Ludowej (*Deutsche Volkspartei*) G. Stresemanna. Domagał się on zwrotu ze środków państwowych kosztów kampanii wyborczej poniesionych przez partie,

---

<sup>52</sup> T. Eschenburg: *Probleme der modernen Parteifinanzierung*. Tübingen 1961, s. 5.

<sup>53</sup> Por. też: L. Janicki: *op. cit.*, s. 235—281.

proporcjonalnie do liczby zdobytych przez nie mandatów<sup>54</sup>. W Republice Weimarskiej jednak — mimo przekazywania z pewnych raczej utajonych funduszy państwowych, np. resortu spraw zagranicznych — środków na działalność partyjną, co spotkało się zresztą z publiczną krytyką również na forum Parlamentu Rzeszy, sprawa państwowego finansowania partii nie zyskała szerszego uznania i nie znalazła oparcia w obowiązujących przepisach prawnych<sup>55</sup>.

Po upadku III Rzeszy problem państwowego finansowania partii pojawił się dość nieoczekiwanie w związku z reformą walutową przeprowadzoną w 1948 r. Znajdujące się na skutek tego w niezwykle trudnej sytuacji finansowej partie otrzymały z budżetów rządów krajowych na kampanię wyborczą roku 1949 kredyty, których spłatę w terminie późniejszym im umorzono. Fakt ten jednak spotkał się z dezaprobatą społeczną<sup>56</sup>.

Nie kwestionowaną formą bezpośredniego dotowania partii ze środków państwowych i wprowadzoną już do budżetu w 1950 r. było finansowanie działalności frakcji w Parlamencie Związkowym. Forma ta przyjęta również została przez parlamenty poszczególnych krajów. Do 1959 r. świadczenia te na szczeblu związku przeznaczone były formalnie na utrzymanie biura frakcji, później zaś również na pokrycie kosztów zatrudnienia frakcyjnych sztabów ekspertów. Każda frakcja do 1963 r. prócz tej samej wartości dotacji zasadniczej, otrzymywała jeszcze dodatek uzależniony od siły frakcji. W 1963 r. wprowadzono ponadto świadczenia przeznaczone dla służby ustawodawczej frakcji.

O ile wartość tych świadczeń dla wszystkich frakcji w latach 1950—1953 była stała i w każdym roku wynosiła po 348 tys. marek, o tyle w pierwszym roku II kadencji Parlamentu Związkowego (1954 r.) uległa prawie podwojeniu (730 tys.), aby stopniowo wzrastając, w pierwszym roku III kadencji (1957 r.) ponownie ulec niemal podwojeniu i osiągnąć kwotę 1405 tys. marek. W następnych latach wydatki budżetowe przeznaczone na działalność frakcji nadal rosły, tak iż u progu IV kadencji

---

<sup>54</sup> T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 11, 12.

<sup>55</sup> *Ibidem* oraz L. Janicki: *op. cit.*, s. 234.

<sup>56</sup> E. Menzel: *Staatliche Parteifinanzierung und modernen Parteienstaat*. „Die Öffentliche Verwaltung” 17—18/1966, s. 586.

(1962 r.) osiągnęły wartość około 2 mln. marek, a z końcem V kadencji (1968 r.) sięgały sumy 5 mln marek.

Charakterystyczne jest, iż w miarę zmniejszania się liczby frakcji parlamentarnych wzrastała wysokość sum na nie wydatkowanych. Głównymi zaś udziałowcami korzystającymi z dotacji państwowych na działalność frakcji stały się partie największe — CDU/CSU, SPD, FDP, które w miarę redukcji frakcji przejmowały nie tylko wartości przeznaczane na nie początkowo, lecz wpływając zasadniczo na podwyższanie świadczeń, również rosnące nadwyżki.

Uzasadnieniem dla finansowania frakcji z budżetu państwa było dość powszechnie przyjęte w nauce<sup>57</sup> i orzecznictwie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego<sup>58</sup> założenie, iż frakcje mimo silnych więzi organizacyjnych z partią są również przewidzianą przez regulamin Parlamentu Związkowego stałą jego częścią składową i stanowią tym samym istotny element struktury państwowej. Bez ich funkcjonowania nie byłaby do pomyślenia efektywna działalność parlamentu i rządu. Wyposażone w samodzielne kompetencje w myśl tej koncepcji należą zatem, inaczej niż same partie, do sfery organów państwowych (*staats-organenschaftlichen Bereich*).

Odmienne natomiast widziano zagadnienie finansowania z budżetu państwa działalności samych partii. Problem ten nabrał szczególnej ostrości, gdy Związkowy Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 1957 i 1958 r.<sup>59</sup> uznał za sprzeczny z konstytucją dotychczasowy, istniejący od 1954 r., sposób finansowania partii z potrąceń od podatków dochodowego i obrotowego. W szczególnie kłopotliwej sytuacji finansowej znalazły się wówczas partie burżuazyjne, zwłaszcza sprawująca władzę CDU/CSU. Oparte bowiem na mniej licznej niż SPD bazie członkowskiej, z luźną stosunkowo dyscypliną składkową i wewnątrzorganiza-

---

<sup>57</sup> T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 24; G. Leibholz: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*. [w:] *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958. s. 129, W. Henke; *op. cit.*, s. 222.

<sup>58</sup> BVerf. G. E. 20, 56 (104), [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente ...* Berlin 1970, Band VIII. s. 132, 133.

<sup>59</sup> BVerf. G. E. 6, 273 i nast. oraz BVerf. G. E. 8 i 51 i nast.

cyjną, stały wobec niej do rozwiązania kwestii zabezpieczenia środków finansowych na swą działalność<sup>60</sup>.

Sytuację pogarszał fakt, iż nowy program przyjęty w 1959 r. przez SPD w Bad Godesberg<sup>61</sup> począł jednać tej partii bardziej realistycznie myślące koła burżuazji. Przy CDU/CSU zaś coraz wyraźniej zaczęły koncentrować się raczej skrajnie prawicowo nastrojone kręgi kapitału, żądające mimo wszystko, w zamian za udzielane poparcie finansowe, silnie antysocjalistycznej propagandy, co z kolei mogło zniechęcić do chrześcijańskiej demokracji dotychczas popierających ją wyborców ze środowisk uboższych, a zwłaszcza robotniczych<sup>62</sup>.

Fakt, iż CDU/CSU posiadała władzę skłonił ją zatem do szukania dających jej większą niezależność źródeł finansowania. Najprostszą drogą okazało się sięgnięcie do środków bezpośrednio z budżetu państwa, gdyż jako partia rządząca miała stosunkowo łatwy do nich dostęp i możliwość podjęcia w tej kwestii decyzji.

Dlatego też w wyniku porozumienia międzyfrakcyjnego wprowadzono do budżetu federalnego na 1959/1960 r. pozycję asygnującą 5 mln marek na pracę polityczno-kształceniową partii (*Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit*). Do kwoty tej w 1962 r. doszło jeszcze 15 mln marek przeznaczonych

---

<sup>60</sup> T. Eschenburg powoływany w procesie w maju 1958 r. przed Związkowym Trybunałem Konstytucyjnym jako biegły rzeczoznawca stwierdził, że SPD w 90% pokrywa swoje wydatki ze składek swych członków, a w 10% z dotacji. Proporcje te dla CDU/CSU, FDP są akurat odwrotne. Podają za G. Olzog, A. Herzig: *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. München/Wien 1972, s. 27.

<sup>61</sup> Zagadnieniu ewolucji programowej SPD po II wojnie światowej w polskiej literaturze naukowej poświęcono między innymi prace: M. Rakowski: *SPD w okresie powojennym 1949—1954*. Warszawa 1960. Ł. Łukaszuk: *Państwo kapitalistyczne w doktrynie socjaldemokracji (na przykładzie koncepcji SPD)*. Warszawa 1970. L. Janicki: *Przemiany w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec*. „Przegląd Zachodni” 6/1960, s. 343 i nast. M. Cygański: *SPD w Republice Federalnej Niemiec 1949—1974*. „Przegląd Zachodni” 3/1973, s. 1 i nast., L. Meissner: *Ideologia i program SPD w okresie I rządu koalicji socjalliberalnej 1969—1972*, [w:] *Rozwój organizacyjny i ewolucja programowa Socjaldemokratycznej Partii Niemiec 1875—1975*. Poznań 1976, s. 273 i nast.

<sup>62</sup> Por. E. Menzel: *op. cit.*, s. 586.

na realizację zadań partii przewidzianych w art. 21 ustawy zasadniczej (*Sondermittel für Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Gesetzes*). Pozycja ta utrzymała się w następnych latach, podczas gdy od 1963 r. pozycja przewidująca środki na pracę polityczno-kształceniową nie była już wprowadzona do budżetu. Środki zaś przeznaczone na realizację zadań z art. 21 ustawy zasadniczej zwiększono w 1964 r. do 38 mln marek i utrzymano je w tej wysokości również w następnym roku. Podobne rozwiązania bezpośredniego finansowania partii z wyjątkiem Berlina Zachodniego, Bremy, Hamburga, Hesji, Nadrenii-Palatynatu i Saary<sup>63</sup> przyjęte zostały przez parlamenty pozostałych krajów. Przeznaczone na nie kwoty były oczywiście odpowiednio niższe i oscylowały w granicach 5000 tys. marek—4 mln marek w każdym z krajów w skali rocznej.

W rozdziale środków finansowych przeznaczonych bezpośrednio z budżetu państwa uczestniczyć mogły tylko partie mające swych reprezentantów w tych parlamentach, które wprowadziły do uchwalonych przez nie budżetów odpowiednie w tym względzie postanowienia. Sposób podziału tych środków był różny w różnych krajach. Na szczeblu federacji wartość przyznanej partii kwoty zależała od liczby jej reprezentantów w Parlamencie Związkowym, z tym jednak, iż w 1963 r. podobnie jak w parlamencie krajowym Szlezwiku-Holsztynu wprowadzono zasadę, iż 20% całej przeznaczonej do podziału sumy (tzw. *Socketbetrag*) rozdzielano w równej wysokości między wszystkie partie reprezentowane w parlamencie. Pozostałe zaś 80% dzielono proporcjonalnie do siły reprezentacji partyjnej<sup>64</sup>. Wyłączone jednak od udziału w rozdziale tych środków były partie po raz pierwszy reprezentowane w parlamencie. Faktycznie już od 1961 r. na szczeblu związku uczestniczyły w nim tylko 4 najsilniejsze partie. mianowicie CDU/CSU, SPD, FDP.

Trwająca od dość dawna dyskusja na temat finansowania działalności partii politycznych bezpośrednio z budżetu państwowego przybrała wyraźnie na sile z początkiem lat sześćdziesiątych i przebiegała zasadniczo na dwóch przecinających się płaszczyznach: naukowej i politycznej. Wśród przedstawicieli nau-

<sup>63</sup> *Ibidem.*: s. 587.

<sup>64</sup> Por. też: L. Janicki: *Partie polityczne w systemie ...*, s. 250.

ki, podobnie jak i przedstawiciele praktyki politycznej, zarysowały się dwa przeciwstawne sobie stanowiska. Jedno słabiej reprezentowane, opowiadające się za finansowaniem państwowym partii i drugie, przeciwne temu, o większej liczbie zwolenników.

Zwolennikami państwowego finansowania partii byli między innymi G. Leibholz<sup>65</sup>, G. Rabus<sup>66</sup>. W uzasadnieniu swego stanowiska powoływali się oni zasadniczo na dwa argumenty: a) konieczność umożliwienia partiom faktycznej realizacji zadań publicznych wynikających z art. 21 ustawy zasadniczej; b) potrzebę zapewnienia im większej niezależności od grup interesu, zwłaszcza wielkiego kapitału.

Do przeciwników państwowego finansowania partii, zwłaszcza w praktykowanej od 1966 r. postaci, należeli m. in.: W. Kewenig<sup>67</sup>, T. Eschenburg<sup>68</sup>, W. Henke<sup>69</sup>. Dość reprezentatywne dla tej grupy przedstawiciele nauki wydaje się być stanowisko W. Keweniga. Zdaniem jego, finansowanie partii poprzez państwo doprowadza do tego, iż wbrew postanowieniom art. 21 ustawy zasadniczej wskazującym na społeczny charakter partii, stają się one narzędziem państwa, instytucją półurzędową, zaś jej funkcjonariusze urzędnikami państwowymi. W konsekwencji w świadomości społecznej dochodzi do utożsamiania aparatu partyjnego z aparatem państwowym. W miejsce zależności od partykularnych interesów burżuazji, gdyby stąd pochodziły środki na finansowanie partii, weszłaby, jego zdaniem, zależność od państwa, co w praktyce oznacza zależność od większości rządowej. Większość rządowa zaś z kolei, jak wykazuje dotychczasowa praktyka, wykorzystuje to głównie dla siebie. Żadna też z koncepcji opozycji nie była w kwestii finansowania partii poważnie brana pod uwagę. Jeśli zaś, jak twierdzi, uzależnia się

---

<sup>65</sup> G. Leibholz: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, [w:] *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958, s. 129.

<sup>66</sup> G. Rabus: *Die innere Ordnung der Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht*. Archiv des Öffentlichen Rechts 78/1952/53, s. 1963. E. Menzel: *op. cit.*, s. 591.

<sup>67</sup> W. Kewenig: *Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung*. Die Öffentliche Verwaltung 24/1964, s. 829 i nast.

<sup>68</sup> T. Eschenburg: *Probleme der modernen ...* s. 33 i nast.

<sup>69</sup> W. Henke: *Das Recht der politischen Parteien 1964*, s. 194—196. E. Menzel: *op. cit.*, s. 592.

rozdział środków finansowych od sukcesów wyborczych partii, daje to z naruszeniem zasady równości szans przewagę partiom już istniejącym, co ogranicza wyraźnie proces demokratycznego i wolnego kształtowania woli<sup>70</sup>. Ponadto, jak podnosili przeciwnicy finansowania państwowego partii, powoduje ono jeszcze ten skutek, że wzmacnia i uniezależnia pozycję kierownictwa i etatowego aparatu partii od mas członkowskich, co nie może pozostawać w zgodzie ze zd. 3 ust. 1. art. 21 ustawy zasadniczej.

Na tle tej polemiki pojawiły się też różnorodne koncepcje rozwiązania zagadnienia zabezpieczenia środków finansowych na działalność partyjną. Interesująca wydaje się propozycja T. Eschenburga, który dostrzegając zarówno wady systemu dotacji na rzecz partii ze strony kół wielkiego kapitału, jak i finansowania bezpośredniego z budżetu państwa, opowiadał się za wprowadzeniem swego rodzaju podatku partyjnego świadczonego corocznie w tej samej wysokości przez wszystkich wyborców na rzecz tych partii, których są oni zwolennikami. Uzależniałoby to — jego zdaniem — partie tylko od suwerena, a uniezależniało od grup interesu, zwłaszcza od wielkiego kapitału<sup>71</sup>.

Wśród przedstawicieli praktyki politycznej reprezentanci partii uzależnionych faktycznie od dotacji, a więc CDU/CSU i FDP, dość zgodnie opowiadali się za państwowym ich finansowaniem. Już w 1954 r. ówczesny minister finansów F. Schäffer z subsydiowaniem partii bezpośrednio z budżetu łączył wprowadzenie całkowitego zakazu ich dotowania prywatnego, widząc w zależności partii od państwa mniejsze zło niż w zależności od grup interesu. Za ograniczonym w pewnym zakresie tylko finansowaniem partii przez państwo opowiadali się ponadto byli ministrowie federalni: H. Schröder, G. Stoltenberg, H. Höcherl, skarbnik federalny FDP H. W. Rubin. Za finansowaniem zaś w pełnym zakresie: były przewodniczący frakcji FDP w Parlamencie Związkowym, K. F. von Kühlmann-Stumm, federalny skarbnik CDU F. Burgbacher i inni<sup>72</sup>. W uzasadnieniu swych

---

<sup>70</sup> W. Kewenig: *op. cit.*, s. 834—836 i 839.

<sup>71</sup> T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 40—46.

<sup>72</sup> Por.: E. Menzel: *op. cit.*, s. 591 i T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 32, 33 oraz dyskusję przeprowadzoną w tej kwestii na łamach „Der Politologe” 16/1964, s. 3 i nast.

stanowisk uznawali oni na ogół finansowanie partii z budżetu za dyktowaną potrzebami konieczność wynikającą z zadań stawianych partiom przez konstytucję, przy czym dostrzegali jednocześnie w nim element wzmacniający stabilność i ciągłość funkcjonowania systemu.

Znajdująca się w innej sytuacji finansowej SPD, ze względu na stały dopływ dochodów ze składek licznej rzeszy swych członków, a ponadto subsydiowana i wspomagana regularnie przez związki zawodowe od początku była raczej niechętna finansowaniu partii przez państwo. Równoważyło bowiem ono jej przewagę finansowo-organizacyjną, jaką miała nad partiami burżuazyjnymi. Będąc w mniejszości w Parlamencie Związkowym, przy rozdziale środków państwowych proporcjonalnym do liczebności reprezentacji parlamentarnej, otrzymywała znacznie mniejsze dotacje niż w sumie konkurujące z nią CDU/CSU i FDP<sup>73</sup>. Stąd też z jej szeregów często padające wypowiedzi, między innymi byłego przewodniczącego frakcji SPD F. Erlera, federalnego skarbnika SPD, A. Naua, zdecydowanie przeciwne państwowemu finansowaniu partii<sup>74</sup>. Frakcja SPD w 1964 r. głosowała przeciw podniesieniu do 38 mln marek środków z budżetu federalnego asygnowanych na działalność partii. W krajach też takich jak Brema, Hamburg, Hesja, gdzie tradycyjnie władzę sprawowała SPD, nie wprowadzono finansowania bezpośredniego z budżetu<sup>75</sup>, z wyjątkiem świadczeń na rzecz krajowych frakcji parlamentarnych.

W miarę wyrównywania się szans udziału SPD w dotacjach państwowych wskutek zwiększania przez nią liczby miejsc w Par-

---

<sup>73</sup> Tak np. w 1965 r. SPD otrzymała ze środków państwowych na szczeblu krajów i federacji w sumie około 19,4 mln marek, natomiast CDU — 18,1 mln marek, CSU — 5,8 mln marek i FDP — 7,4 mln marek. Wszystkie partie burżuazyjne otrzymały zatem razem 31,3 mln marek. Dane te podaje za V. Hoffmann: *Die Parteien nach dem Finanz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. „Frankfurter Rundschau” z 8 VIII 1966, s. 3.

<sup>74</sup> E. Menzel: *op. cit.*, s. 591 oraz „Der Politologe” 16/1964, s. 3 i nast.

<sup>75</sup> W Bremie dopiero w 1971 r. wydano ustawę o zwrocie partiom kosztów wyborczych, a w Hamburgu i Hesji do 1972 r. ustawy takie nie ukazały się.



lamencie Związkowym, padające z jej strony głosy przeciwne finansowaniu były coraz mniej liczne i mniej zdecydowane. Jeszcze jednak w maju 1965 r. socjaldemokratyczny rząd Hesji<sup>76</sup> wniósł przed Związkowy Trybunał Konstytucyjny skargę zarzucającą naruszenie zasady równości szans partyjnych postanowieniom budżetu federalnego przewidującym na 1965 r. w kwocie 36 mln marek środki na realizację zadań partii wynikających z art. 21 ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniu skargi wskazał on, podobnie jak powoływani już przeciwnicy państwowego finansowania partii, na powstającą zależność partii od państwa, która sprowadza się do ich zależności od większości rządowej. Większość rządowa może bowiem dowolnie przesunąć — zdaniem rządu heskiego — termin wypłaty dotacji albo zablokować go i w ten sposób pozbawić konkurujące z nią partie podstaw egzystencji. Ograniczenie zaś rozdziału środków tylko do partii parlamentarnych narusza zasadę równości szans w walce o poparcie wyborców. Taki też rozdział środków gwarantuje utrzymanie istniejącego *status quo*, co rozumia się wyraźnie, jak twierdzi, z demokratyczną zasadą, w myśl której dla wszystkich partii istnieją równe szanse zdobycia większości parlamentarnej<sup>77</sup>.

W odpowiedzi na te zarzuty Związkowy Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z kwietnia 1966 r.<sup>78</sup> stwierdził, iż w myśl jego wcześniejszych wywodów z 24 VII 1958 r. partie polityczne są przede wszystkim organizacjami przygotowującymi wybory i dlatego przyznawane im środki powinny przede wszystkim temu celowi służyć. Ponieważ jednak w myśl tego stanowiska przeprowadzenie wyborów jest zadaniem publicznym, a partie z mocy postanowień konstytucji odgrywają w nim decydującą

<sup>76</sup> Już jednak w toku procesu pojawiły się rozbieżności między stanowiskiem rządu Hesji a reprezentowanym wówczas przez Zarząd partyjny SPD oficjalnym stanowiskiem tej partii, które nie tyle było przeciwne finansowaniu państwowemu partii, ile raczej nadmiernemu wzrostowi wydatków budżetowych na te cele i bliżej ustawowo nie określonego ich przeznaczeniu.

<sup>77</sup> *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1966*. Podaje za O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. VIII, Berlin 1970, s. 102—105.

<sup>78</sup> *Ibidem*: s. 127—142.

rolę, środki finansowe powinny być przeznaczane nie tylko na wybory ale również stawiane do dyspozycji uczestniczących w wyborach partii (B. Verf. G. E. 8, 51/63; 12; 276/280). Sformułowanie to dało podstawę do przyjęcia przez federalne i krajowe organy ustawodawcze za konstytucyjnie dopuszczalne finansowanie całokształtu działalności politycznej partii. Jednak na podstawie postępowania wszczętego na skutek skargi rządu heskiego Trybunał doszedł do przekonania, iż nie jest zgodne z art. 21 i 20 ust. 2 ustawy zasadniczej finansowanie z budżetu państwa całokształtu działalności politycznej partii obejmujące kształtowanie opinii i woli narodu. Proces bowiem politycznego kształtowania woli musi być wolny od ingerencji organów państwa, jeżeli takiej nie przewidują postanowienia ustawy zasadniczej, a co oczywiście nie wynika z art. 21. Dlatego też zdaniem Trybunału postanowienia ustawy o budżecie federalnym na 1965 r. w kwestii finansowania działalności partii są nieważne.

Rolę, jaką partie polityczne spełniają w toku procesu wyborczego, a która wynika z art. 21 i 38 ustawy zasadniczej oraz postanowień ustawy wyborczej, Trybunał uznał jednak za wyjątkową, zwłaszcza wobec innych organizacji i poszczególnych obywateli. Uzasadnia to zatem, jego zdaniem, dopuszczalność konstytucyjną przyznania partiom zwrotu koniecznych nakładów finansowych poniesionych przez nie w toku kampanii wyborczej. Koszty takie bowiem dadzą się bez trudu wyodrębnić od pozostałych wydatków partii, gdyż możliwe jest oddzielenie ich działalności wyborczej od innych sfer aktywności. Zagadnienie to wymaga jednak osobnej regulacji ustawowej przewidzianej w ustawie zasadniczej. Regulacja taka, jak dalej wywodzi, powinna ustalać obiektywne kryteria określania wysokości zwrotu kosztów wyborczych oraz sposoby ich rozdziału, nie naruszając bez „szczególnie koniecznego powodu” (*zwingenden Gründe*) zasady równości szans partyjnych. Do otrzymania zaś zwrotu kosztów powinny być dopuszczone wszystkie uczestniczące w wyborach partie, gdyż sprzeczny z zasadą równości szans, zauważa Trybunał, byłby zwrot kosztów wyborczych tylko partiom mającym wcześniej swych przedstawicieli w parlamencie bądź tym, które w wyniku wyborów dopiero zdobyły w nim reprezentację. Jednak za dopuszczalne ze „szczególnie koniecznego

powodu” należy uznać, jego zdaniem, ustawowe rozróżnienie pomiędzy partiami, a nawet wyłączenie niektórych z nich, przeciwdziałające rozdrobnieniu głosów wyborców. Nie można jednak, w myśl tego poglądu, ustalić progu dopuszczającego partię do zwrotu kosztów wyborczych aż na poziomie 5% klauzuli ograniczającej, gdyż dublowałoby to skutki z tego wynikające i praktycznie uniemożliwiłoby nowym partiom dostęp do parlamentu. Zróżnicowania natomiast w rozmiarze zwracanych kosztów powinny być uzależnione od znaczenia, pozycji, wielkości i siły politycznego oddziaływania partii. Ustawodawca, jak zaznaczył Trybunał, nie może zaostrzać faktycznie istniejących już zróżnicowań.

Orzeczenie to, obowiązujące nie tylko na szczeblu federalnym, ale i krajowym stało się przedmiotem krytyki zarówno ze strony partii chrześcijańsko-demokratycznej<sup>79</sup>, jak i niektórych przedstawicieli nauki. E. Friesenhahn<sup>80</sup> zarzucał np. Związkowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, iż uznał że dotychczas praktykowane państwowe finansowanie działalności partii powodowało niedopuszczalną i sprzeczną z konstytucją ingerencję państwa w proces politycznego kształtowania woli, a państwowe pokrywanie kosztów kampanii wyborczej stanowiącej przecież, jak sam Trybunał to wielokrotnie podkreślał, najistotniejszy element tego procesu, nie powoduje takich skutków oraz uznane jest za dopuszczalne i zgodne z konstytucją.

Wydaje się, iż Związkowy Trybunał Konstytucyjny popadając niewątpliwie w toku swych wywodów w wewnętrzną sprzeczność, a nawet wykazując pewien brak poczucia rzeczywistości, gdy mówi o możliwości oddzielenia działalności wyborczej partii i kosztów z nią wydatkowanych od innych rodzajów ich działalności i wydatków, stawiał sobie przede wszystkim za cel zmuszenie partii reprezentowanych w Parlamencie Związkowym do

---

<sup>79</sup> CDU — *Kritik am Urteil über Parteienfinanzierung*, „Kölner Stadt-Anzeiger” z 28 VII 1966 r.

<sup>80</sup> E. Friesenhahn: *op. cit.*, s. 18—20. H. Zwirner: *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung* „Archiv des öffentlichen Rechts” 93/1968 H. 1. s. 109 i nast. H. Kaack: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, s. 386—390.

finalizacji przeciągających się prac nad tekstem projektu ustawy o partiach politycznych. Cel ten właściwie został osiągnięty, gdyż ustawa o partiach uchwalona została prawie dokładnie rok po orzeczeniu, tj. 24 VII 1967 r. Mimo więc szeregu, często słusznych, zastrzeżeń i uwag krytycznych doktryny wobec wywodów Trybunału, stały się one wytyczną dla ustawowej regulacji dyskusyjnego ciągle zagadnienia finansowania działalności partii politycznych.

W myśl zatem postanowień ustawy o partiach politycznych prawo do żądania zwrotu koniecznych kosztów wyborczych przyznano partiom, które na podstawie własnych wniosków wyborczych zdobyły w ostatnich wyborach na obszarze całej Republiki Federalnej co najmniej 2,5% ważnie oddanych drugich głosów wyborców albo jeśli partia nie wystawiła listy krajowej co najmniej 10% ważnie oddanych głosów pierwszych w jednym choćby okręgu wyborczym (§ 18).

Postanowienie to niemal natychmiast zaskarżone zostało do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego przez Narodowo-Demokratyczną Partię Niemiec (NPD) i Europejską Partię Federalistyczną (*Europa-Partei*) jako naruszające zasadę równości szans. O ile wymóg zdobycia przez partię w okręgu wyborczym 10% głosów pierwszych uznany został przez Trybunał<sup>81</sup> za nie-naruszający zasady równości, gdyż przeciętnie w skali jednego okręgu stanowiło to około 15 tys. głosów, co traktować można jedynie jako wymaganą od partii niezbędną gwarancję poważnego traktowania kampanii wyborczej, o tyle wymóg zdobycia 2,5% drugich głosów na obszarze całej Republiki Federalnej, zdaniem Trybunału, jest zbyt wygórowany i narusza zasadę równości. Celem bowiem ustanowienia takiego wymogu nie może być tak jak w przypadku klauzuli ograniczającej zabezpieczenie funkcjonowania parlamentu, lecz powinno być, w myśl poglądu Trybunału, udowodnienie przez partię, że stawiane przez nią wnioski wyborcze oraz wysuwany program traktowane są poważnie i zmierzają do osiągnięcia sukcesu wyborczego, a nie kierowane są tylko na uzyskanie określonych świadczeń pieniężnych ze

---

<sup>81</sup> *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1968* [w:] O. K. Flechthelm: *Dokumente...* Berlin 1970, Band VIII s. 190–193.

strony państwa. Wymóg taki jednak może jednocześnie wpływać na ograniczenie rozdrobnienia głosów i partii. Dlatego ustanowienie go na poziomie 2,5%, co w skali Republiki dla wyborów 1965 r. wynosiło około 835 tys. głosów, jest żądaniem, jak stwierdza Trybunał, zbyt wygórowanym dla osiągnięcia tych celów. Uznał on zatem za wystarczające i nie naruszające zasady równości jego ustalenie na poziomie 0,5%, czyli w skali Republiki około 167 tys. głosów drugich.

Stanowisko takie wprawdzie zmierza do wyrównania szans partii i w niższym stopniu pozostaje w sprzeczności z zasadą równości, niż wynikało to z postanowień ustawy o partiach politycznych, jednak budzi o tyle zastrzeżenia, iż jak pamiętamy, w samym pojęciu „partia”, określonym w § 2, ujęty został przecież wymóg poważnego traktowania stawianych przez partie celów, który wzmacniając ponadto przepisy ustawy wyborczej żądające zebrania pod wnioskami wyborczymi określonej liczby podpisów, tworząc i tak już wystarczająco spiętrzony system stawianych słabszym partiom barier. Zgodnie jednak z tym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, poprawka wprowadzona 22 VII 1969 r.<sup>82</sup> ustaliła wymóg zdobycia ważnie oddanych głosów drugich przez partie żądające zwrotu kosztów wyborczych na poziomie 0,5%.

Przeznaczoną do zwrotu sumę, stanowiącą konieczne koszty kampanii wyborczej, ustala się w myśl postanowień ustawy o partiach politycznych w ten sposób, iż ogólną liczbę uprawnionych do głosowania, która jak wiadomo od 1970 r.<sup>83</sup> wskutek obniżenia granicy wieku wyborczego do 18 lat znacznie wzrosła, mnoży się przez określoną w ustawie wartość 2,5 marki podniesioną w 1974 r. do 3,5 marki<sup>84</sup>. Tak otrzymaną kwotę dzieli się między partie uprawnione do zwrotu kosztów wyborczych proporcjonalnie do liczby zdobytych przez nie głosów drugich, z tym jednak, iż odejmuje się od niej przedtem kwotę należną partiom, które nie wystawiły list krajowych. Partie te bowiem otrzymują po 2,5 marki, a od roku 1974 — po 3,5 marki za

<sup>82</sup> BGBl. 1969 I., s. 925.

<sup>83</sup> XXVII poprawka do ustawy zasadniczej z 31 VIII 1970 r. BGBl. I. nr 76.

<sup>84</sup> BGBl. 1974. I., s. 1537.

każdy pierwszy głos w okręgu, w którym zdobyły co najmniej 10% ważnie oddanych głosów pierwszych. Suma należna każdej z partii według tych zasad jest ustalana i wypłacana przez Prezydenta Parlamentu Związkowego na podstawie wniosku złożonego przez partie nie później niż dwa miesiące od pierwszego posiedzenia Parlamentu.

Partie, które uczestnicząc w poprzednich wyborach na podstawie własnych list wyborczych osiągnęły wyniki uprawniające je do zwrotu kosztów wyborczych, mogą otrzymać zaliczki na poczet kosztów mającej się odbyć kampanii wyborczej. Zaliczka taka może być wypłacona w drugim roku kadencji Parlamentu Związkowego do wysokości 10%, w trzecim 15% i w czwartym 35%, czyli łącznie do wysokości 60% kwoty, która należna byłaby według wyników poprzednich wyborów. W przypadku wcześniejszego, przed upływem kadencji, rozwiązania Parlamentu Związkowego i rozpisania nowych wyborów zaliczki takie mogą być wypłacane zależnie od uznania Prezydenta Parlamentu Związkowego w innych niż wyżej podanych terminach, najwyżej jednak do wysokości 60%. Wypłata zaliczki większej niż wypadałoby to z wyników przeprowadzonej kampanii wyborczej powoduje konieczność zwrotu nadwyżki. W zakresie realizacji tych postanowień Prezydent Parlamentu Związkowego podlega kontroli Związkowej Izby Obrachunkowej.

Nie wydaje się w związku z tym, iż można zgodzić się z poglądem L. Janickiego<sup>85</sup>, który twierdzi, iż świadczenia finansowe w zakresie zwrotu partiom kosztów wyborczych mają charakter automatyczny i nie są zależne od uznania organów państwa, jeśli tylko partie spełniają wymagane przez ustawę warunki. Ustawa zostawia przecież pewne niemałe możliwości swobodnego uznania Prezydentowi Parlamentu Związkowego, zwłaszcza w decydowaniu o tym co najważniejsze, a mianowicie czy uczestniczące w wyborach ugrupowanie było w ogóle partią<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> L. Janicki: *Partie polityczne w systemie...*, s. 266.

<sup>86</sup> Wskazuje na to m. in. przykład sporu o uznanie Akcji Demokratycznego Postępu (ADF) za partię. Por.: *Auch die ADF will jetzt Ersatz der Wahlkampf-Kosten*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 8 XI 1969 r., s. 5. Symptomatyczne wydaje się być zdanie kończące ten artykuł: „Die Festsetzung der Zahlungsbedingungen ist eine heikle Aufgabe für den

Tylko bowiem partie są uprawnione do zwrotu kosztów wyborczych i nie mogą domagać się ich wolne grupy wyborcze bądź indywidualnie obywatele<sup>87</sup>. Prezydent Parlamentu Związkowego nie jest bowiem związany w tej kwestii ustaleniami organów wyborczych. Decyduje on ponadto o tym czy stawiane partiom przez ustawę warunki zostały wypełnione, by można dokonać wypłaty poniesionych przez nie kosztów wyborczych. O ile zakres swobodnego uznania Prezydenta Parlamentu Związkowego w tych kwestiach może być bardziej wykorzystany przeciw partiom słabym, nie reprezentowanym w Parlamencie Związkowym<sup>88</sup> albo nowo powstałym, o tyle należąca również do jego uznania kwestia określonych ramowo w ustawie terminów i wysokości wypłat zaliczek lub też zwrotu ich nienależnych nadwyżek, może mieć ze względu na wysokość tych kwot także pewne znaczenie w stosunkach między najsilniejszymi partiami. Pamiętaj bowiem należy, iż Prezydent Parlamentu Związkowego jest członkiem najsilniejszej frakcji, a nie zawsze jest to reprezentant partii tworzącej Rząd Federalny.

Na podstawie postanowień ustawy o partiach politycznych mogą w drodze ustawy również parlamenty krajowe według tych samych zasad uregulować zwrot koniecznych kosztów wy-

---

Bundestagspräsidenten, da ein auch für zukünftige Fälle haltbarer Maßstab gefunden werden muß".

<sup>87</sup> Por. omówienie orzeczenia Związkowego Trybunału Administracyjnego w sprawie byłego burmistrza Bonn Daniela [w:] „*Soll die Erstattung von Wahlkampfkosten Parteien — Privileg sein?*” „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 22 II 1974 s. 5.

<sup>88</sup> Tak np. w 1969 r. w niezwykle trudnej sytuacji znalazła się DFU, która zobowiązana została — ze względu na postawiony jej zarzut, iż w wyborach nie uczestniczyła na podstawie własnej listy wyborczej — do zwrotu w krótkim terminie pobranych zaliczek. Skierowała więc w tej sprawie do Prezydenta Parlamentu Związkowego wniosek o przesunięcie terminu zwrotu aż do ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii listy wyborczej przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Przedstawiciel DFU K. Neumann oświadczył korespondentowi „Frankfurter Rundschau” w tej sprawie: „es gehe dem Bundestagspräsidenten seines Erachtens weniger um den zurückzuzahlenden Betrag als vor allem darum, die Deutsche Friedens — Union mit der sofortigen Rückzahlung politisch auszuschalten”. H. Rieber: *DFU ruft Verfassungsgericht an*. „Frankfurter Rundschau” z 9 II 1969 r., s. 5.

borczych partiom uczestniczącym w krajowych kampaniach wyborczych. Dlatego już w 1967 r. w Badenii-Wirtembergii, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Szlezwiku-Holsztynie, a następnie w 1968 r. w Bawarii, w 1969 r. Nadrenii-Palatynacie i w 1971 r. w Bremie wydane zostały ustawy o zwrocie partiom kosztów wyborczych. Do 1971 r. nie ukazały się natomiast ustawy w tej kwestii w pozostałych krajach, tj. w Hesji, Hamburgu i Saarze.

Ewolucja zatem finansowania partii bezpośrednio z budżetu państwa przebiegała od początkowo jaskrawo naruszającego zasadę równości dotowania partii parlamentarnych, poprzez objęcie nim także partii pozaparlamentarnych przekraczających próg 2,5%, aż do rozszerzenia go również na partie przekraczające już tylko próg 0,5%. W każdym jednak z tych układów występowało (i występuje) naruszenie zasady równości szans, pogłębione przez ustawowo przewidziane możliwości swobodnego uznania Prezydenta Parlamentu Związkowego w wielu istotnych dla partii sprawach, co uzależniło w pewnym zakresie pozostałe partie od najsilniej reprezentowanej w Parlamencie. Udział w rozdziale tych środków w najwyższym stopniu przypada czterem głównym partiom CDU/CSU, SPD, FDP, które ponadto otrzymują jeszcze dotacje na działalność frakcji parlamentarnych. W sumie więc środki im przyznawane są nieporównywalnie większe od środków przypadających wszystkim pozostałym partiom.

ad b) Również w zakresie finansowania pośredniego, a więc poprzez różne inne formy świadczeń, z budżetu bądź dochodów państwa, które jednak mimo pewnych pozorów kierowane są na cele partyjne, udział czterech największych partii, zwłaszcza w ostatnich latach jest przeważający, jeśli nie wyłączny. Jedną z takich form stosowaną początkowo na podstawie ustawy o podatku dochodowym z 15 IX 1953 r. w znowelizowanej jej postaci z 16 XII 1954 r.<sup>89</sup> oraz ustawy o podatku od korporacji z 21 XII 1954 r.<sup>90</sup> było finansowanie partii z potrąceń od podatków przez ustawy te nakładanych. W myśl tych postanowień za dopuszczalne uznano potrącanie z kwoty stanowiącej wymiar

<sup>89</sup> BGBl. I. 1953 r., nr 63, s. 1365 oraz zmiana BGBl. I 1954 nr. 41, s. 377.

<sup>90</sup> BGBl. I 1954, nr 46, s. 469.



podatku wydatków do wysokości 5% całkowitego dochodu albo do 2% sumy całkowitego obrotu oraz wypłacanych w czasie roku kalendarzowego uposażeń i wynagrodzeń, jeżeli przeznaczone one były na dotowanie celów dobroczynnych, kościelno-religijnych, naukowych jak również państwowo-politycznych (*staatspolitischer Zwecke*). Wskazanie w ustawie możliwości przeznaczenia z potrąceń od podatków takich sum właśnie na cele państwowo-polityczne dało podstawę do finansowania, dość szerokim zresztą strumieniem, przez koła gospodarcze przede wszystkim działalności partii burżuazyjnych, głównie zaś CDU/CSU, FDP, SDP. W istocie były to środki państwowe, bowiem potrącano je z należnych skarbowi państwa podatków, jednak podejmowanie decyzji, której partii, kiedy i w jakim zakresie środki takie miałyby być przekazane, pozostawiono w zasadzie w rękach kompetentnych kręgów burżuazji. Im większa jednostka gospodarcza o wyższych dochodach, obrocie albo wypłacanych wynagrodzeniach i uposażeniach, tym obliczana procentowo, zwłaszcza przy występującej progresji podatkowej, suma przeznaczana na działalność partii mogła być wyższa. Taki zatem sposób finansowania dawał największe możliwości subsydiowania faktycznie ze środków państwowych kręgom wielkiego kapitału tych partii, które służyły ich interesom, co naruszało niewątpliwie zasadę równości szans i uprzywilejowywało wyraźnie partie burżuazyjne.

Wydane w grudniu 1955 r. rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw<sup>91</sup> bliżej formułowały jeszcze bardziej różnicujące partie warunki, których spełnienie dopiero umożliwiała wypłatę tych dotacji. Mogły je bowiem otrzymać tylko partie, które na podstawie własnego wniosku wyborczego zdobyły co najmniej jeden mandat w ostatnich wyborach do Parlamentu Związkowego albo przedstawicielstwa krajowego. Federalne lub krajowe kierownictwo partyjne musiało ponadto potwierdzić, iż otrzymane środki finansowe wydane zostaną na cele państwowopolityczne.

Kwoty z potrąceń od podatków mogły być również wypłaca-

---

<sup>91</sup> Einkommensteuer-Durchführungsverordnung 21 XII 1955, BGBl. I. 1955, nr 46, s. 766 oraz Körperschaftsteuer — Durchführungsverordnung z 23 XII 1955, BGBl, nr 47, s. 858.

ne osobom prawnym, które według statutu i działalności służyły wyłącznie celom państwowopolitycznym, a gromadzone środki przekazywały w myśl tych postanowień uprawnionym partiom, Rząd Federalny za zgodą Rady Związkowej mógł upoważnić jeszcze inne osoby prawne do pobierania wypłat z potrąceń podatków, jeśli służyły one powszechnym, a nie indywidualnym celom państwowopolitycznym, przez co rozumiano ogólne dążenia zmierzające do popierania demokratycznej państwowości RFN<sup>92</sup>. W jednym i drugim wypadku, wprawdzie z pewnymi różnicami w zakresie statusu prawnego, chodziło o stowarzyszenia, o których bardziej szczegółowo nieco dalej, pośredniczące i najczęściej reprezentujące interesy kapitału, które gromadziły fundusze na rzecz partii, a następnie finansowały ich działalność pod określonymi warunkami politycznymi.

W wyniku jednak skargi wniesionej przez Ogólnoniemiecką Partię Ludową (GVP) Związkowy Trybunał Konstytucyjny w 1957 r.<sup>93</sup> stwierdził, iż wprowadzony wspomnianymi rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw o podatkach od dochodów i korporacji wymóg zdobycia w ostatnich wyborach jednego mandatu w federalnych albo krajowych organach przedstawicielskich narusza wynikającą z art. 3 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej zasadę równości szans i jako sprzeczny z konstytucją nie obowiązuje. W następnym zaś roku (1958) wskutek skargi krajowego rządu Hesji Trybunał uznał<sup>94</sup> wszystkie postanowienia ustaw o podatku dochodowym i podatku od korporacji, jak i ich rozporządzeń wykonawczych, stanowiące podstawę do subsydiowania bezpośredniego lub pośredniego partii z potrąceń od podatków, za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i jako takie pozbawił mocy obowiązującej<sup>95</sup>. W uzasadnieniu dodał

---

<sup>92</sup> Takim stowarzyszeniem uprawnionym do otrzymywania wypłat z potrąceń od podatków na powszechne cele państwowopolityczne było np. Staatsbürgerlichen Vereinigung 1954. Zadaniem jego faktycznie było gromadzenie środków finansowych na działalność partii burżuazyjnych. Zob.: *Verordnung über den Abzug von Spenden zur Förderung staatspolitischer Zwecke*. 23 X 1956 r. BGBl. I. 1956, nr 47, s. 836.

<sup>93</sup> BVerf. G. E., 6, 273 i nast.

<sup>94</sup> BVerf. G. E., 8, 51 i nast.

<sup>95</sup> Orzeczenie to nie naruszało jednak możliwości przekazywania środków finansowych z potrąceń od podatków na rzecz wspomnianych

on, iż uwzględniając rzeczywistość polityczną RFN postanowienia te nie tyle z punktu widzenia czysto formalnego godziły w zasadę równości szans, ile wyraźnie ją naruszały materialnie ich skutki, jakie powodowały one w sferze prawnej. Uprzywilejowywały bowiem znacznie, zdaniem Trybunału, te partie, których program i działalność odpowiadały kręgom kapitalistycznym, a ze względu na obowiązującą progresję podatkową dawały większe korzyści partiom subsydiowanym przez wielkie jednostki gospodarcze i finansowe. Wprawdzie, jak dalej wywodzi, ustawodawca nie jest zobowiązany wyrównywać istniejących faktycznie różnicowań szans partii, które wynikają z różnorodnych ich struktur socjologicznych, jednak nie powinien zaostreć zachodzących różnic. W procesie bowiem politycznego kształtowania woli znaczenie partii, które na skutek tych postanowień korzystały z dotacji wypłacanych z potrąceń od podatków, wyraźnie wzrastało, co z kolei bez rzeczywistego i prawnie uzasadnionego powodu przysparzało im dodatkowo szans w konkurencyjnej walce o władzę.

Jak się jednak okazało, zakaz finansowania partii z potrąceń od podatków nie był trwały. Na skutek poprawek do ustaw o podatku dochodowym i podatku od korporacji zniosła go ustawa o partiach politycznych. W ten sposób wprowadziła ona na nowo możliwość finansowania partii z potrąceń, z tym jednak, iż ustaliła ona górną granicę w wysokości 600 marek, której świadczenia na rzecz partii z tego tytułu dokonane w czasie roku kalendarzowego nie mogą przekraczać. Jeśli zaś podatek dochodowy wymierzony byłby małżeństwu, świadczenie mogło być podwyższone do 1200 marek. Postanowienia te jako naruszające zasadę równości znów zaskarżone zostały do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, tym razem jednak przez Narodowo-Demokratyczną Partię Niemiec (NPD) i Europejską Partię Federalistyczną (*Europa-Partei*). W przytaczanym już orzeczeniu z 1968 r.<sup>96</sup> Trybunał doszedł do przekonania, iż ograniczenie przez ustawodawcę do wysokości 600 i 1200 marek dotacji z po-

---

osób prawnych, jednakże nie dopuszczało przeznaczania ich na działalność partyjną.

<sup>96</sup> *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1968*. [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. VIII. Berlin 1970, s. 164, 202—204.

trąceń od podatków nie rodzi takich materialnie ujemnych skutków prawnych jak poprzednie rozwiązania ustawowe i nie narusza zasady równości. Kwoty bowiem w tej wysokości nie stwarzają sytuacji szczególnie korzystnej dla kół wielkiego kapitału i partii, które swą działalnością im służą.

Niewątpliwie jednak postanowienia te sprzyjają w o wiele wyższym stopniu CDU, CSU, FDP niż SPD. Praktycznie poza ich zasięgiem znajdują się ugrupowania lewicy, zwłaszcza DKP. Obciążeni bowiem tymi podatkami podatnicy należą przede wszystkim do klas posiadających i w ich to rękach pozostawiono decyzję przeznaczania w sumie niemałych kwot, w rzeczywistości przecież państwowych, na rzecz reprezentujących ich interesy partii.

Inną formą finansowania działalności partyjnej w sposób pośredni przez państwo, dostępną właściwie tylko partiom parlamentarnym, są potrącenia na rzecz partii, a ściślej, ich frakcji od otrzymywanych przez deputowanych diet. Jest to tzw. składka frakcyjna (*Franktionsbeitrag*). Kwota, którą pobiera deputowany z racji pełnienia swej funkcji jest dość wysoka i od 1949 r. wzrosła z 1950 marek do 6370 marek w 1973 r. Składa się ona z sumy stanowiącej zwrot kosztów reprezentacyjnych, które w tych latach odpowiednio wynosiły 600 marek i 3270 marek, a pozostała jej część obejmuje zryczałtowane diety wyżywieniowe (1000 marek), zwrot kosztów podróży i zwrot drobnych wydatków.

Zasady potrącania wpłat na rzecz partii i jej frakcji z tych diet określają regulaminy frakcji, wewnętrzne przepisy finansowe i ustalone zwyczaje. Tak np. deputowany SPD w 1973 r. zobowiązany był do odprowadzenia z otrzymanej diety 200 marek na rzecz swego okręgu partyjnego oraz 100 marek na każdy z dwóch podokręgów partyjnych, w których jego kandydatura została wysunięta, a także 60 marek ogólnej, liczonej tak jak od dochodu, składki partyjnej<sup>97</sup>. Ponadto, regulamin wewnętrzny

---

<sup>97</sup> Ponadto z diety deputowany pokrywa koszty utrzymania biura w swym okręgu wyborczym, koszty mieszkania w Bonn oraz ubezpieczenia rentowego i chorobowego. Dane te podają za „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 2 II 1974 r. s. 4, zawarte w artykule zatytułowanym: *Wie schlecht geht es den Abgeordneten des Bundestages?*

frakcji SPD przewiduje, iż deputowany zobowiązany jest również do wpłacania na rzecz frakcji składki w wysokości ustalonej na początku kadencji przez plenum frakcji, która w 1973 r. wynosiła 450 marek miesięcznie. Środki te służyć mają finansowaniu działalności frakcji, zaś ich nadwyżki winny być odprowadzane do kasy Zarządu Federalnego Partii.

Podobne, aczkolwiek różniące się wartością kwot, zasady potrąceń z diet deputowanych obowiązują w innych partiach. Dotyczą one nie tylko szczebla federalnego, lecz również szczebla krajowego, miejskiego i gminnego. Obciążani są bowiem tymi świadczeniami deputowani Parlamentu Związkowego i parlamentów krajowych, a także pobierający diety członkowie partii zasiadający we władzach komunalnych, miejskich i gminnych. Ponadto, na nieco zbliżonych zasadach jeszcze świadczyć muszą ze swych kosztów reprezentacyjnych funkcjonariusze publiczni różnych szczebli, jeżeli na stanowiska te wysunięci zostali przez partię.

Do pośrednich sposobów finansowania partii zaliczyć również można dotowanie z budżetu państwa afiliowanych przy nich różnych organizacji, zwłaszcza zaś organizacji młodzieżowych, które swą działalnością wspierają akcje propagandowe swych partii.

Partie natomiast, które sprawują władzę, mogą wykorzystywać ponadto różne fundusze państwowe w celu wspierania własnej działalności propagandowo-wyborczej. T. Eschenburg<sup>98</sup> różni tu finansowanie ze środków ukrytych (*getarnte Förderung*) i finansowanie ze środków tajnych (*geheime Förderung*). To ostatnie, jego zdaniem, możliwe jest tylko na szczeblu federalnym, z pozostawionych do dyspozycji kanclerza tajnych funduszy. Chodzi tu głównie o tzw. fundusz gadzinowy (*Reptilienfonds*), tytuł oznaczony pozycją 300 w budżecie federalnym, przeznaczony formalnie przede wszystkim na finansowanie działalności Federalnego Biura Prasowego (*Bundespresseamt*). Wydatki z tego funduszu nie podlegają kontroli parlamentarnej, a jedynie kontrolowane mogą być przez Prezydenta Federalnej Izby Obrachunkowej.

Będąca w opozycji SPD podnosiła wielokrotnie, a szczególnie

---

<sup>98</sup> T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 38.

w 1965 r., iż znaczne środki z tego 13-milionowego funduszu przeznaczone były na działalność propagandowo-wyborczą rządzącej wówczas partii chrześcijańsko-demokratycznej. Wspierało z niego np. działalność Wspólnoty Pracy Kół Demokratycznych (ADK), organizacji ściśle powiązanej z CDU i stanowiącej istotne jej ogniwo w prowadzeniu kampanii wyborczej. Finansowano ponadto szereg innych przedsięwzięć wyborczych, np. rozpowszechnianie w 1965 r. filmy propagandowe prezentujące sylwetkę polityczną L. Erharda lub też osiągnięcia polityki zagranicznej CDU/CSU. Pokrywano również koszty podróży wyborczych, wydawanie tysięcy przedwyborczych broszur propagandowych i innych publikacji. Praktycznie w okresie rządów chrześcijańskiej demokracji prawie każde wydawnictwo Federalnego Urzędu Prasowego było elementem propagandy wyborczej tej partii. Po wejściu CDU/CSU w koalicję z SPD, wskutek zabiegów tej ostatniej zaprzestano finansowania z tego funduszu Wspólnoty Pracy Kół Demokratycznych (ADK) oraz zmniejszono jego wysokość na 1967 r. do 5,8 mln marek <sup>99</sup>.

Finansowanie natomiast z tzw. środków ukrytych możliwe jest na wszystkich szczeblach, począwszy od Rządu Federalnego i jego ministrów poprzez rządy krajowe, a na organach wykonawczych władz komunalnych kończąc. Wprawdzie podlega ono kontroli parlamentarnej, a na szczeblu komunalnym również ich organów przedstawicielskich, jednak charakteryzuje się tym, iż z różnych pozycji budżetowych wydatkowane środki tylko pozornie służą realizacji polityki i zadań organów władzy wykonawczej, a faktycznie zaś wspierają działalność partii. Szczególne nasilenie tego rodzaju wydatków następuje w okresie kampanii wyborczej. Należy tu między innymi wydawanie tendencyjnych w swej treści różnego rodzaju publikacji rządowych apoteozujących politykę partii rządzącej i niejednokrotnie polemizujących z partiami opozycyjnymi albo w formie książek, broszur, albo komentarzy wydawanych do przeforsowanych wbrew stanowisku

---

<sup>99</sup> Por: V. Hoffmann: *SPD-Klage gegen Kanzler — und Presseamt*. „Frankfurter Rundschau” z 9. XI 1965, s. 1 oraz *Erstaunen über Klage-Rücknahme* ~~4. SPD~~ *verzichtet auf Vorgehen wegen „verschlei-erter Parteifinanzierung”*. „Frankfurter Rundschau” z 4. II. 1969 r., s. 1 i nast.

opozycji projektów aktów normatywnych. Zaliczyć tu można ponadto wydawanie przez niektóre resorty tzw. białych ksiąg, organizowanie wystaw, akcji plakatowych oraz imprez radiowo-telewizyjnych i filmowych wykazujących osiągnięcia partii sprawujących władzę. Za przykład posłużyć może wydana w czasie miesiąca upływającego tuż przed wyborami 1965 r. seria zamieszczona w około 500 dziennikach, zatytułowana *Obywatele pytają — kanclerz odpowiada*, stanowiąca swego rodzaju credo wyborcze chrześcijańskiej demokracji, której koszt w wysokości 1,8 mln. marek pokryty został z pozycji budżetu federalnego przeznaczonej na informowanie o inwestycjach specjalnych. Z innej pozycji budżetowej sfinansowano w tym samym okresie wydatkowane w podobny sposób koszty w wysokości 105 tys. marek na publikację założeń programowych polityki kulturalnej FDP<sup>100</sup>.

Podobne, aczkolwiek bardziej skomplikowane układami koalicyjnymi, sytuacje zachodzą w poszczególnych krajach. Niżej zaś na szczeblu komunalnym dość typowym sposobem ukrytego finansowania działalności partii jest prenumerowanie w znacznych ilościach najczęściej najdroższej prasy partyjnej oraz publikowanie w niej głównie w celu ich wsparcia różnego rodzaju inseratów. Do tych form finansowania działalności partyjnej włączone są też liczne instytucje i przedsiębiorstwa państwowe, które ponadto nierzadko przekazują pod różnymi pretekstami niemałe sumy tym partiom<sup>101</sup>, które mają wpływ na ich zarządzanie.

System rozwiniętego tajnego i ukrytego finansowania działalności partyjnej stanowi istotną pomoc wspierającą partie sprawujące władzę na różnych szczeblach i daje im wyraźną przewagę nad innymi partiami. W najszerszym zakresie w sprawowaniu władzy uczestniczą cztery najsilniejsze partie CDU, CSU, FDP, SPD, przy czym większy udział trzech pierwszych partii pozwalał im w większym stopniu osiągać tą drogą korzyści.

Wprawdzie, ten sposób pokrywania kosztów działalności partyjnej jeszcze, jak mi wiadomo, nie był przedmiotem rozstrzygnięcia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, choć stanowił już podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej w 1965 r. przez SPD, wycofanej jednak później ze względu na koalicję

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Por.: T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 36.

z CDU/CSU. Sposób ten jest raczej trudny do wysledzenia, a formalna zgodność postępowania z przepisami prawnymi nie daje zbyt wielu szans skarżącemu. Niewątpliwie jednak wyraźnie narusza on konstytucyjną zasadę równości szans.

Trzeba również pamiętać o tym, iż partie te jako reprezentowane w parlamencie mają ponadto tę przewagę nad pozostałymi, iż wypowiedzi ich czołowego aktywu i prowadzone dyskusje na forum parlamentarnym publikowane są, stanowiąc składnik propagandy partyjnej, przez różne środki masowego przekazu, przede wszystkim zaś państwowe (choćby np. „Das Parlament” lub rozgłoszenie radiowotelewizyjne), co na ogół z uwagą śledzone jest przez opinię publiczną i daje wyjątkowo dużą szansę efektywnego nań oddziaływania.

ad 2) Tak szeroko rozbudowany jak w RFN system finansowania państwowego partii, możliwy jest właściwie dopiero na etapie rozwoju państwowego doby interwencjonizmu. Wszędzie jednak nadal jeszcze finansowanie partii opiera się w znacznej mierze na historycznie najstarszym subsydiowaniu ich przez społeczeństwo. Przejawia się ono zasadniczo w dwóch postaciach:

a) jako finansowanie przez podmioty stojące poza strukturą organizacyjną partii, które nazwiemy **f i n a n s o w a n i e m z e w n ę t r z n y m** oraz

b) jako finansowanie przez podmioty stojące wewnątrz struktury organizacyjnej, które określimy mianem finansowania wewnętrznego, inaczej mówiąc, samofinansowaniem.

Obie te postacie finansowania społecznego występują w RFN, aczkolwiek dla jednych partii, np. CDU/CSU, FDP, istotniejsze, stanowiące bogatsze źródło czerpania dochodów, jest subsydiowanie zewnętrzne, dla innych zaś, jak np. SPD, wewnętrzne.

ad a) Już w okresie, gdy po upadku III Rzeszy zaczęto tworzyć partie, skarbnicy partii burżuazyjnych, które nie mogły w przeciwieństwie np. do SPD lub KPD liczyć na bardziej masowe, spontaniczne poparcie społeczne, szukając źródeł wsparcia finansowego, zwracali się głównie do tradycyjnie — już w okresie Republiki Weimarskiej — sympatyzujących z nimi kół przemysłowych i gospodarczych. Na większe powodzenie w tych staraniach liczyć mogła FDP mająca dłuższe tradycje i bardziej sprecyzowany profil polityczny od wyznaniowej, konkurującej po-



nadto z Centrum, chrześcijańskiej demokracji<sup>102</sup>. Miała ona jednak wyraźne poparcie Stanów Zjednoczonych i Kościoła, a ponadto, poprzez wpływy i powiązania bankiera R. Pferdmengesa, osobistego przyjaciela Adenauera, a jednocześnie wieloletniego finansowego protektora CDU i szarej eminencji tej partii, udało się chrześcijańskiej demokracji zyskać większe poparcie niektórych zrzeszeń przemysłowo-handlowych. Decydujące jednak dla wzmożenia i zintensyfikowania tego poparcia było zdobycie przez CDU/CSU najsilniejszej wśród partii burżuazyjnych pozycji w wyborach krajowych lat 1946—1949, a w konsekwencji — w utworzonej w 1947/1948 Radzie Gospodarczej (*Wirtschaftsrat*) i opóźnienie przez nią w koalicji z FDP i DP jej organu wykonawczego: dyrektoriatu<sup>103</sup>. Dyrektorem do spraw gospodarki został, wówczas jeszcze bezpartyjny, profesor L. Erhard, twórca zachodniemieckiej koncepcji socjalnej gospodarki rynkowej (*sozialen Marktwirtschaft*), harmonizującej w tej mierze z dążeniami władz okupacyjnych Stanów Zjednoczonych. Mimo pewnych występujących w łonie samej CDU/CSU tendencji przeciwnych, koncepcja ta stała się platformą wyborczą tej partii w 1949 r.<sup>104</sup>. Z poufnego listu fundacyjnego (*Spendenaufwurf*) Zrzeszenia Gospodarczego Przemysłu Budowlanego (*Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie*) z 10 VI 1949 r., rozsyłanego do jej członków w związku z kampanią wyborczą 1949 r., wynika, że dzięki porozu-

<sup>102</sup> Por.: D. Schwarzkopf: *Die Fördergesellschaften* „Der Tagespiegel” z 6 V 1956, s. 7.

<sup>103</sup> Rada Gospodarcza powstała w Bizonii w czerwcu 1947 r. Składała się początkowo z 52 deputowanych wybranych przez parlamenty krajowe. Liczbę mandatów przypadających poszczególnym partiom przydzielono proporcjonalnie do siły ich frakcji krajowych. W rezultacie CDU/CSU i SPD otrzymały po 20 mandatów, FDP/DVP/ Dem.P — 4, KPD — 3, Zentrum i NLP (DP) po 2 oraz WAV — 1. Dyrektoriat jako organ wykonawczy składał się z 5 dyrektorów powołanych dla spraw administracji, gospodarki, wyżywienia, finansów, komunikacji i poczty. W 1948 r. Rada Gospodarcza objęła zasięgiem swego działania trzecią strefę, z tym iż rozszerzono jej skład, powołując ponadto dyrektora do spraw pracy oraz stojącego na czele dyrektoriatu naddyrektora (*Oberdirektor*).

<sup>104</sup> Polityka socjalnej gospodarki rynkowej odpowiadając etapowi państwa interwencjonizmu nawiązywała do założeń polityki „New Dealu” Roosevelta, zweryfikowanej w praktyce Stanów Zjednoczonych i popieranej przez nie w ramach realizacji planu Marshalla.

mieniu zawartemu pomiędzy różnymi zrzeszeniami gospodarczymi a partiami, na których opierał swą politykę socjalnej gospodarki rynkowej L. Erhard, to jest CDU/CSU, FDP, DP, zrzeszenia te zobowiązywały się wpłacić w sumie na fundusz wyborczy tych partii 2 mln marek, z czego na sektor przemysłu budowlanego przypadało 600 tys. Przyjęto również klucz rozdziału tych środków w następujących proporcjach: 65% dla CDU, 25% dla FDP i 10% dla DP<sup>105</sup>. Automatycznie poza finansowaniem tą drogą znalazła się partia Centrum i inne partie burżuazyjne. Po przeprowadzonych wyborach do pierwszego Parlamentu Związkowego, gdy pozycja tworzących wówczas rząd CDU/CSU, FDP i DP uległa wzmocnieniu i dalszemu utrwaleniu, poszczególne zrzeszenia przemysłu, handlu i rolnictwa ponownie w listach fundacyjnych już od początku 1950 r. nakładały na swych członków obowiązek dokonywania stałych wpłat, czyli swego rodzaju podatku na fundusz, z którego miały być finansowane partie polityczne. Np. Komitet Krajowy Przemysłu Bawarskiego (*Landesauschuss der Bayerischen Industrie*) zobowiązał swych członków do składki w wysokości 1 marki od jednego zatrudnionego w tych przedsiębiorstwach, a Zarząd i Rada Zrzeszenia Bawarskiego Posiadaczy Ziemskich (*Verband der Bayerischen Grundbesitzer*) ustaliła wpłatę w podwójnej wysokości składki członkowskiej płaconej rocznie na rzecz Zrzeszenia<sup>106</sup>.

Ten jednak sposób finansowania nie zadowalał, z jednej strony, partii, przede wszystkim zaś CDU/CSU, gdyż nie dawał im pewności stałego dopływu funduszy, oraz stwarzał konieczność podejmowania starań i zabiegów u różnych, często partykularnych grup interesu, z drugiej zaś również kręgi wielkiego kapitału, gdyż uniemożliwiał im pełną kontrolę przekazywania środ-

---

<sup>105</sup> *Spendenruf der Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie*, [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1973, s. 532 i 533 oraz *Briefwechsel des SPD — Parteivorstandes mit Robert Pferdmenges*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente*: B. VIII. Berlin 1970, s. 16—18. Dokumenty te autor podaje za: *Unternehmermillionen kaufen politische Macht: Finanzierung und Korruption der Regierungsparteien durch die Managerschicht der „Wirtschaft“* Denkschrift, hrsg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Bonn 1953, s. 57 i 58.

<sup>106</sup> *Ibidem*: s. 60.

ków i dyktowania łączących się z tym warunków politycznych. W związku z tym z inicjatywy R. Pferdmen-gesa i prezesa utworzonego w 1949 r. Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie* — BDI) F. Berga<sup>107</sup> podjęto ideę utworzenia w poszczególnych krajach tzw. „stowarzyszeń pomocy” (*Fördergesellschaften*) specjalizujących się w gromadzeniu funduszy na rzecz burżuazyjnych partii politycznych. Z początkiem zatem 1952 r. w prywatnej willi R. Pferdmen-gesa w Marienburg, na przedmieściach Kolonii, odbyła się narada przedstawicieli wielkiego kapitału z federalnymi skarbnikami CDU, FDP, DP i udziałem kanclerza Adenauera. Adenauer wskazał na pilną potrzebę skoordynowania i zintensyfikowania finansowania działalności partii rządzących, dyktowaną względami polityki zagranicznej, wymagającej ustabilizowania systemu politycznego i gospodarczego RFN oraz wzmocnienia jego odporności na wpływy komunizmu i rozprzestrzeniających się idei socjaldemokratycznych<sup>108</sup>. W wyniku narady utworzono w każdym z krajów „stowarzyszenia pomocy”<sup>109</sup>, których zadaniem, zgodnie z wcześniejszymi zamierzeniami R. Pferdmen-gesa i F. Berga, było gromadzenie funduszy z kas jednostek przemysłowych i finansowych, a następnie rozdzielanie ich według klucza przede wszystkim między rządzące wówczas CDU/CSU, FDP, DP. Klucz ten nie był stały, zmieniał się w zależności od sytuacji politycznej. Wpływało na niego np. wejście w 1953 r.

---

<sup>107</sup> Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI) upodabniając się nawet nazwą wstąpił w miejsce istniejącego w okresie Republiki Weimarskiej Związku Przemysłu Niemieckiego Rzeszy (*Reichsverbandes der Deutschen Industrie*). BDI skupiało około 40 zrzeszeń przemysłowych poszczególnych branż od przemysłu tekstylnego począwszy a na przemyśle górniczym kończąc. Patrz bliżej: G. Braunthal: *Wirtschaft und Politik. Der Bundesverband der Deutschen Industrie*, „Politische Vierteljahresschrift” 4/1963, s. 369 i nast., oraz H. Schneider: *Die Interessenverbände*. München-Wien 1975 s. 38 i 39.

<sup>108</sup> D. Schwarzkopf: *ibidem*.

<sup>109</sup> Tak np. w Bawarii powołano — Volkswirtschaftliche Gesellschaft Bayern, w Hamburgu — Verein zur Förderung des Hamburgischen Wirtschaftslebens w Hesji — Fördergesellschaft der Hessischen Wirtschaft, w Północnej Nadrenii-Westfalii — Verein zur Förderung der sozialen Marktwirtschaft in NRW, w Szlezwiku-Holsztynie — Verein zur Förderung der Schleswig-Holsteinischen Wirtschaft itd.

w koalicję rządową CDU/CSU, FDP, DP również BfE, lub utworzenie w wyniku rozłamu w FDP w 1956 r. Wolnej Partii Ludowej (FVP). Najogólniej jednak, CDU otrzymywała około 55%, FDP około 35%, zaś DP około 10% przekazywanych partiom funduszy.

Do koordynacji poczynań krajowych „stowarzyszeń pomocy” i utrzymania kontaktów z władzami partyjnymi szczebla federalnego oraz przekazywania im środków finansowych powołano Kuratorium Centralne z siedzibą w Kolonii pod opieką bankiera R. Pferdmengesa. Na skutek jednak wzmagających się tendencji centralistycznych idących w parze z postępującą koncentracją kapitału utworzono w 1954 r. „Zrzeszenie Obywatelskie 1954” (*Staatsbürgerliche Vereinigung 1954*), z siedzibą również w Kolonii. Przejęło ono od wielkich jednostek finansowych i gospodarczych gromadzenie funduszy na rzecz federalnych instancji partyjnych i objęło działalnością cały obszar Republiki Federalnej. Istniejące dotychczas krajowe „stowarzyszenia pomocy”, łącznie z Kuratorium Centralnym, skupiły się na zbieraniu środków finansowych od mniejszych jednostek i przekazywaniu ich instancjom krajowym oraz niższego szczebla.

„Zrzeszenie Obywatelskie” w Kolonii uznane zostało, specjalnym rozporządzeniem wydanym przez Rząd Federalny za zgodą Rady Związkowej, za osobę prawną służącą wyłącznie „ogólnym państwowopolitycznym celom” i uprawnione do przejmowania potrażeń od podatku dochodowego i podatku od korporacji, przekazywanych przez opodatkowane podmioty na działalność partyjną.

Charakterystyczne jest, iż w skład Zarządu tego zrzeszenia, na którego czele stał pełniący jednocześnie funkcje kierownika Wspólnej Komisji Niemieckiej Gospodarki Przemysłowej (*Gemeinschaftsausschuss der deutschen gewerblichen Wirtschaft*) dr Spennrath, wchodził ponadto: prezydent Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego F. Berg i główny dyrektor tego Związku G. Stein, prezydent Federalnego Związku Niemieckich Zrzeszeń Pracodawców (*Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände — BDA*) H. C. Paulssen, wspomniany już prezydent Federalnego Zrzeszenia Prywatnych Banków Przemysłowych (*Bundesverbandes des privaten Bankengewerbs*), a jed-

nocześnie deputowany CDU, dr R. Pferdmenget, oraz prezydenci: Powszechnego Związku Niemieckich Ubezpieczeń Społecznych (*Gesamtverbandes des deutschen Versicherungswesens*), Handlu Hurtowego i Zagranicznego (*Groß — und Außenhandels*), Głównej Wspólnoty Niemieckiego Handlu Detalicznego (*Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels*), Niemieckiej Konferencji Przemysłu i Handlu (*Deutschen Industrie — und Handelstag — DIHT*). Jak widać, sam skład Zarządu „Zrzeszenia Obywatelskiego” w Kolonii, które skupiało około 50—60 największych przedsiębiorstw Republiki Federalnej wydaje się być wystarczająco reprezentatywny dla kół wielkiego kapitału<sup>110</sup>. Wymienieni powyżej członkowie Zarządu zrzeszenia sami byli właścicielami albo udziałowcami wielkich jednostek gospodarczych i finansowych. Wydanie ustawy o partiach politycznych nakładającej na nie obowiązek składania publicznych sprawozdań z pochodzenia środków finansowych zwłaszcza po nowelizacji z 1969 r., ustalającej górną granicę subsydiów od osób fizycznych i prawnych na poziomie zaledwie 20 tys. marek, nie wymagających ujawniania nazwisk i nazw ich ofiarodawców, poważnie utrudniło scentralizowane ich finansowanie. Dlatego też wzrosło znaczenie utworzonych w niektórych krajach, silnie powiązanych z Federalnym Związkiem Niemieckich Zrzeszeń Pracodawców i jego terenowymi agendami<sup>111</sup>, organizacji finansujących partie na szczeblu krajowym. Do najaktywniejszych z nich należą: Polityczno-Państwowe Zrzeszenie Szlezwiku—Holsztyna (*Staatspolitische Vereinigung Schleswig-Holstein*) w Rendsburgu, Zrzeszenie Obywatelskie Dolnej Saksonii (*Staatsbürgerliche Vereinigung in Niedersachsen*) w Hanowerze, Stowarzyszenie Popierania Gospodarki Badenii-Wirtembergii (*Gesellschaft zur Förderung der Wirtschaft Baden-Württemberg*) w Stuttgarcie oraz Bawarskie Zrzeszenie Obywateli (*Bayerische Staatsbürgerliche Vereinigung*) w Monachium.

Subwencje przekazywane tymi kanałami nie są jedynymi

---

<sup>110</sup> Dane podaję za: O. Witt: *Die Finanzierung der Parteien*. „Westdeutsche Allgemeine Zeitung” 19—24 VII 1956 r.

<sup>111</sup> *Das schwarze Kassenbuch. Die heimlichen Wahlhelfer der CDU/CSU*. Hrsg. vom Presseausschuss der Demokratischen Aktion. Köln 1973, s. 28.

formami świadczeń kapitału na rzecz partii burżuazyjnych, aczkolwiek zapewniają pewną anonimowość świadczących podmiotów, dają możliwość koordynacji poczynań oraz koncentracji wywieranych na partie nacisków. W 1950 r. np. z okazji 75 rocznicy urodzin Adenauera Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI) zwrócił się do swych członków o wpłatę po 1000 marek w celu utworzenia specjalnego funduszu „Adenauer-Spende” przeznaczonego na działalność wyłącznie CDU<sup>112</sup>. Ten sam związek wspólnie z Federalnym Związkiem Zrzeszeń Niemieckich Pracodawców (BDA) udostępniał swe możliwości oddziaływania propagandowego przez podległy im, wyspecjalizowany w tym zakresie Niemiecki Instytut Przemysłowy (*Deutschen Industrieinstitut*), który wywiera istotny wpływ na treści publikowane w udostępnianych partiom burżuazyjnych środkach masowego przekazu. Instytut ten oddaje też swych fachowców na usługi partii. Wiele przedsiębiorstw i ich zrzeszeń prenumeruje prasę partyjną, niejednokrotnie specjalnie wydawaną w tym celu po wyjątkowo wysokiej cenie. Ponadto, znaczne przychody osiągają partie z publikowanych na ich łamach inseratów, drogo opłacanych przez różne firmy i ich zrzeszenia. Wielu zaś działaczom partyjnym powierza się nierzadko intratne posady w różnych jednostkach gospodarczych i finansowych.

Niemalé źródło dochodów stanowią, również żądane przez partie, wpłaty na fundusz wyborczy od różnych grup interesu, które pragną wysunąć swych kandydatów do Parlamentu Związkowego lub parlamentów krajowych w ramach, oczywiście wystawionych przez partie, list krajowych albo kandydatur w okręgach. Wysokość wpłaty zależy od tego czy wnioskowany kandydat jest umieszczony na mniej lub bardziej pewnej pozycji do zdobycia mandatu. Np. za tzw. mandat pewny CDU w 1957 r. żądała od Centralnego Zrzeszenia Rzemieślniczego Mechaników (*Zentralverbandes des Mechanikerhandwerks*) kwoty 50 tys. marek<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> *Aufforderung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zur Zeichnung einer „Adenauer-Spende“*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. VIII, Berlin 1970, s. 24.

<sup>113</sup> *Handwerk wünscht mehr Vertreter im Bundestag*, [w:] „Wetzlarer Neue Zeitung” z 18 VI 1957, s. 4.

Od początku jednak między partiami burżuazyjnymi dochodziło do walki o źródła ich finansowania oraz do kontrowersji co do zasad rozdziału funduszy. Otrzymująca i tak już najwięcej CDU/CSU twierdząc, iż dotychczasowy rozdział nie jest proporcjonalny do osiągniętych sukcesów wyborczych, żądała zwiększenia jej udziału w funduszach przydzielanych przez krajowe stowarzyszenia pomocy i „Zrzeszenie Obywatelskie” w Kolonii. To ostatnie finansowało właściwie tylko partie tworzące koalicję rządową na szczeblu Związku. Kiedy jednak DP i BHE nie weszły do Parlamentu Związkowego, mogły liczyć tylko na finansowanie ich ze strony krajowych „stowarzyszeń pomocy”. Fundusze zaś gromadzone przez „Zrzeszenie Obywatelskie” w Kolonii przejmowały tylko CDU/CSU i FDP. Najbardziej wpływowy Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego opowiadał się za pełniejszą koncentracją działań politycznych i dlatego silniej wspierał działalność CDU/CSU niż FDP. Chrześcijańskiej demokracji jednak zarzucano zbyt silne powiązania ze związkami zawodowymi, FDP natomiast popierana była przez stojące poza Federalnym Związkiem Przemysłu Niemieckiego kręgi kapitału, do których należeli przede wszystkim H. Winkhaus, generalny dyrektor Mannesmanna, i A. Krupp, mający również swego przedstawiciela w Komisji Wschodniej Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego. Mimo braku entuzjastycznego poparcia tego Związku dla FDP, wspierana ona jednak była przez jednego z zastępców przewodniczącego tej organizacji i przewodniczącego Zrzeszenia Przemysłu Chemicznego (*Verbandes der Chemischen Industrie*), A. Menne<sup>114</sup>. Przejściowa nieobecność FDP w koalicji rządowej w latach 1956—1961 i 1966—1969 znacznie ograniczyła dopływ do niej środków finansowych ze strony kół wielkiego kapitału. Spadek wpływów po przejściu do opozycji w 1969 r. zaczęła odczuwać również CDU, bawarska CSU zaś potrafiła zachować nadal silne poparcie kół gospodarczych. Trudności natomiast CDU okazały się tym bardziej dotkliwe, iż łączyły się z pewnymi kłopotami natury organizacyjnej. Kapitał bowiem wskutek ograniczeń wynikających z ustawy o partiach politycznych poszukiwał skutecznych w nowej sytuacji form ich

---

<sup>114</sup> G. Braunthal: *ibidem*.

finansowania. Niektóre jego kręgi czuły się zawiedzione wobec porażki wyborczej swych protegowanych. Kilkakrotnie ponadto dokonywane w stosunkowo krótkim czasie zmiany na stanowisku skarbnika w CDU <sup>115</sup> nie sprzyjały utrwalaniu, często niejawnym i zwykle delikatnym, kontaktów z przedstawicielami świata gospodarczego. Stan ten jednak nie trwał długo. Energiczne bowiem działania W. Leislera Kiepa, wychodzące naprzeciw narastającej obawie kręgów kapitału o losy gospodarki rynkowej po przejściu władzy przez małą koalicję i pierwszych jej próbach reform, spowodowały znaczny napływ środków finansowych do kas chrześcijańskiej demokracji. Wcześniejsze zaś niż oczekiwano rozpoczęcie w 1972 r. kampanii wyborczej wzbudziło nadzieje kół gospodarczych na odzyskanie władzy przez CDU/CSU, co w konsekwencji zapewniło tym partiom pomoc o nie notowanych dotychczas rozmiarach. Szczególnie aktywnie działały BDI i BDA, apelując do swych członków o nieszczędzenie środków. Rozpętano prowadzone na szeroką skalę przez koncerny prasowe Springera i Bauera akcje propagandowe, krytykujące poczynania małej koalicji i jej polityków, zwłaszcza SPD, niekiedy nawet ich szkalujące. Jednocześnie popularyzowano program i kierownictwo CDU/CSU. Utworzono szereg zrzeszeń wyborców sympatyzujących z chrześcijańską demokracją i działających na jej rzecz. Wielu przemysłowców podejmowało korzystne dla partii unii przedsięwzięcia, niekiedy nawet bez porozumienia z jej władzami. Całości poczynañ zaś patronowała, koordynując je, Rada Gospodarcza CDU i jej odpowiednik w CSU <sup>116</sup>. Również w następnych latach poparcie udzielane przez kapitał tym partiom utrzymywane było na wysokim poziomie.

Mimo wejścia w skład rządowej koalicji, FDP nadal pozostawała w trudnej sytuacji finansowej. Wprowadzie była subsydiowana przez Bawarskie Zrzeszenie Obywateli i wspierana w pewnym zakresie przez BDA oraz niektóre koncerny chemiczne <sup>117</sup>,

---

<sup>115</sup> W 1967 r. Seebohma zastąpił Schmücker, a tego z kolei w 1971 r. W. Leisler Kiep.

<sup>116</sup> K. Hermann: *Die fünfte Kolonne des Doktor Barzel*. „Stern” 45/1972.

<sup>117</sup> *Ibidem*.



jednak otrzymywane przez nią środki okazywały się za skromne w stosunku do jej potrzeb. Wiele zrzeszeń przemysłowców podjęło uchwały o nie popieraniu FDP. Nawet powtórne zwycięstwo małej koalicji w 1972 r. nie zwiększyło istotnie możliwości finansowych tej partii, choć znacznie uelastyczyło stosunek kół gospodarczych do niej. Dopiero zmiany w składzie Rządu Federalnego dokonane w 1974 r. wzbudziły większe zaufanie kręgów kapitału dla małej koalicji. Wpłynęło to w następnych latach na poważne zwiększenie środków przeznaczonych przez nie na działalność FDP.

Socjaldemokratyczna Partia Niemiec natomiast wprowadziła początkowo na poparcie kapitału nie mogła liczyć, zwłaszcza do uchwalenia programu w Bad Godesberg, jednak udział w jej budżecie środków społecznych pochodzących z zewnątrz nie był mały. W 1957 r. w swym sprawozdaniu finansowym wykazywała wpływy 4,1 mln. marek pochodzące z dotacji wyborczych (*Wahlbeiträge*). Jakkolwiek wszelkie powiązania SPD z kręgami kapitału, a nawet związków zawodowych lub zrzeszeń konsumentów stanowią ściśle chronioną tajemnicę partyjną, jednak nie ulega wątpliwości, iż korzystała ona z finansowego i rzeczowego poparcia Niemieckiej Federacji Związków Zawodowych (*Deutschen Gewerkschaftsbund — DGB*), a także dość licznych różnego rodzaju zrzeszeń konsumentów, kas oszczędnościowych i zbliżonych do DGB banków. W celu przekazywania dotacji na rzecz SPD utworzono w 1957 r. — tak jak dla partii burżuazyjnych — „stowarzyszenie pomocy” pod nazwą Związek Poparcia Demokracji i Zjednoczenia (*Verein zur Förderung der Demokratie und Wiedervereinigung*). Z wypowiedzi głównego dyrektora BDI, G. Steina, na łamach tygodnika „Der Spiegel”<sup>118</sup>, wynika iż niektóre koła gospodarcze subwencjonują również działalność SPD, podobnie zresztą jak czyniły to już w okresie Republiki Weimarskiej.

Przejęcie władzy przez SPD w 1969 r. zmusiło niektóre kręgi do finansowego wspierania tej partii, zwłaszcza zaś od 1974 r. w nieco szerszym niż poprzednio zakresie. Prowadzone jest ono — tak jak wobec partii burżuazyjnych, różnymi sposobami. W

---

<sup>118</sup> „Der Spiegel” 45/1959 r., s. 22 i nast.

grę wchodzi bowiem prenumerowanie prasy partyjnej, publikowanie w niej ogłoszeń, udostępnianie możliwości masowego przekazu określonych treści itd. Na ogół jednak dość znaczna i niezrządkiem stosowana forma zbiórek ulicznych na fundusze wyborcze partii nie ma większego znaczenia w pozycjach ich przychodów, choć być może spełniać pewną rolę propagandową.

Wykształtowany zatem w praktyce i dozwolony prawnie zewnętrzny sposób finansowania społecznego wyraźnie faworyzuje partie burżuazyjne, a wśród nich w szczególności CDU/CSU. Występujące bowiem tendencje do koncentracji w gospodarce wywierały, zwłaszcza w przeszłości, istotny wpływ na centralizację finansowania działalności partyjnej, co też z kolei przyczyniło się do redukcji liczby partii burżuazyjnych na forum parlamentarnym, a w konsekwencji — do ograniczenia ich jedynie do najsilniejszej CDU/CSU i coraz bardziej spychanej FDP. Subwencje zaś płynące tą drogą na rzecz SPD są o wiele mniejsze i nie mogą równać się z funduszami przekazywanymi na rzecz partii burżuazyjnych, zwłaszcza chrześcijańskiej demokracji. W najtrudniejszym położeniu znajdują się jednak ugrupowania lewicy, wcześniej KPD, a obecnie DKP, które oczywiście w jakiegokolwiek powiązania, zwłaszcza finansowe, z kapitałem nie wchodzi i wejść nie mogą. W tej sytuacji istotną formę wsparcia stanowiła dla nich pomoc bratnich partii komunistycznych, zwłaszcza SED i KPZR. W RFN bowiem nie ma zakazu subsydiowania i popierania działalności partyjnej przez ośrodki zagraniczne, dlatego przejawia się ona głównie w fundowaniu stypendiów dla aktywu partyjnego, prenumerowaniu prasy partyjnej, publikowaniu w niej ogłoszeń itd.<sup>119</sup>

ad b) Finansowanie działalności partyjnej przez podmioty stojące wewnątrz struktury organizacyjnej partii — samofinansowanie, to przede wszystkim świadczenia samych członków partii

---

<sup>119</sup> Informacje te podaję opierając się na artykule publikowanym w „Der Tagesspiegel” z 11 V 1971 r., s. 5, zatytułowanym: *Wachsende Aktivität der Kommunisten Finanzierung durch die SED*, w którym powołuje się w tej kwestii odpowiednie sprawozdania władz bezpieczeństwa. Również ze środków pochodzących z zagranicy finansowana jest, konkretnie przez Danię, partia o nazwie: Związek Wyborczy Szlezwiku Południowego, zrzeszająca obywateli niemieckich pochodzenia duńskiego.

w postaci comiesięcznych składek partyjnych. Statut CDU nakłada wprawdzie na swych członków obowiązek płacenia składki, a nawet przewiduje wygaśnięcie praw członkowskich w przypadku nie wypełniania go przez sześć kolejnych miesięcy, jednak bliższą regulację tych kwestii, zwłaszcza wysokości składki, pozostawił statutom krajowym oraz uchwalonemu 28 IX 1959 r. przez Komitet Federalny partii (*Bundesausschuß*) tymczasowemu zarządzeniu finansowemu (*Vorläufige Finanzordnung*). W myśl jego postanowień minimalną wysokość składki oraz tabelę wpłat zależną od wysokości miesięcznego dochodu ustala Komitet Federalny partii. Odpowiedzialne zaś za terminowe wpłaty składek są powiatowe instancje partyjne, które część zebranej kwoty odprowadzają do kas instancji krajowych, a ponadto 10% przekazują instancjom federalnym. Statut finansowy CSU, przyjmując podobne rozwiązania, prócz miesięcznej składki, przewiduje wpłatę wpisowego od każdego kandydata partii. Podobne zasady wyraża statut FDP, aczkolwiek bliższe regulacje w tej kwestii zawarte zostały w statutach krajowych organizacji partyjnych.

Kwoty pochodzące ze składek członkowskich w partiach burżuazyjnych, ze względu na słabą dyscyplinę składkową mimo wspomnianych sankcji oraz względnie niższą zależną od dochodów wartość stawek, a także mniejszą liczebność członków partii, stanowią znacznie skromniejsze źródło przychodów partyjnych niż w bardziej licznej i zdyscyplinowanej SPD. Statut tej partii przewiduje bowiem również wyższe stawki przy tych samych jak w partiach burżuazyjnych dochodach członków. Niepłacenie zaś składek przez 3 miesiące traktowane jest równoznacznie ze zgłoszeniem rezygnacji z przynależności partyjnej. Dyscyplinę partyjną wzmacnia ponadto uzależnienie liczby delegatów reprezentujących określony okręg na Federalny Zjazd partyjny od liczby członków, którzy w ostatnim roku uiszcili należne składki. Każdy wstępujący do partii kandydat musi również wpłacić wpisowe, którego wysokość ustala zarząd właściwego okręgu partyjnego. W okresie przedwyborczym natomiast rozprawdza się jeszcze dodatkowo, głównie wśród członków partii, specjalne płatne znaczki funduszu wyborczego. W ramach finansowania wewnętrznego istotnym wsparciem dla partii, stanowią-

cym niekiedy nawet źródło znacznych dochodów, jest ich działalność wydawnicza.

Zbliżone do CDU wydawnictwa i sympatyzujący z tą partią dziennikarze zrzeszyli się w Związku Prasowym Unii (*Verein Union Presse*), skupiającym w 1973 r. około 16 gazet. Wśród nich przykładowo można wymienić: „Westfälische Nachrichten”, „Ruhr Nachrichten”, „Ruhrwacht”, „Kölnische Rundschau”, „Rheinische Post”, „Badische Volkszeitung” i inne. Nakład wydawanych przez to zrzeszenie gazet wynosi około 10% ogólnego nakładu wszystkich ukazujących się w RFN pism codziennych<sup>120</sup>, prasowym zaś organem federalnego kierownictwa CDU jest bezpłatnie rozprowadzany wśród członków partii miesięcznik „Deutsches Monatsblatt”. Ukazują się również specjalne biuletyny prasowe tej partii, np. tygodnik „Union in Deutschland”, wychodzący 5 razy w tygodniu „Deutschland Union Dienst”. Prócz tego pod wpływami krajowych organizacji CDU oraz afiliowanych przy niej zrzeszeń pozostaje szereg pism lokalnych i środowiskowych. W Bawarii natomiast oficjalnym organem CSU jest tygodnik „Bayern-Kurier”.

W SPD liczące się źródło dochodów stanowią zyski znajdujących się pod zarządem tej partii około 30 drukarni, 26 wydawnictw gazet, 5 wydawnictw książek i czasopism, 8 wielkich księgarń i 8 innych przedsiębiorstw. Ich roczny obrót w 1963 r. wynosił 300 mln marek, zaś w 1971 r. osiągnął 500 mln marek. Tworzyły one razem Koncentrację-Spółkę z Ograniczoną Odpowiedzialnością — Wspólnotę Interesów Wydawnictw i Przedsiębiorstw Gospodarczych (*Konzentration GmbH — Interessengemeinschaft von Verlags — und Wirtschaftsunternehmungen*) przekształconą w 1971 r. w socjaldemokratyczny holding prasowy pod nazwą Niemiecka Spółka z Ograniczoną Odpowiedzialnością Druku i Wydawnictw (*Deutsche Druck — und Verlagsgesellschaft mbH*) w Hamburgu. Wydaje on między innymi: „Hamburger Morgenpost”, „Westfälische Rundschau”, „Nordbayerischer Kurier”, „Neue Presse”, „Frankenpost”, a także główne organy prasowe partii, tygodnik „Vorwärts” i miesięcznik teo-

<sup>120</sup> L. Meissner: *Prasa w systemie ...*, s. 81—86. H. D. Fischer: *Parteien und Presse in Deutschland seit 1945*. Bremen 1971, s. 214—242. G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 33, 34.

retyczno-polityczny „Die Neue Gesellschaft”. Łączny nakład gazet socjaldemokratycznych w 1972 r. stanowił 4,4% nakładu prasy codziennej sprzedawanej w RFN <sup>121</sup>.

Nie jest dochodowe natomiast i wymaga stałego subsydiowania wydawnictwo partyjne FDP — Liberal Verlag. Wydaje ono „Freie Demokratische Korrespondenz”, miesięcznik „Liberal”, oraz biuletyny wewnętrzne i broszury partyjne <sup>122</sup>.

Również działalność wydawnicza Niemieckiej Partii Komunistycznej (DKP) nie przynosi zysków. Wydaje ona tygodnik o zasięgu federalnym „Unsere Zeit” oraz około 500 gazet zakładowych rozprowadzanych najczęściej bezpłatnie. Zbliżony także do tej partii jest polityczno-teoretyczny miesięcznik „Marxistische Blätter” <sup>123</sup>.

Korzyści płynące z wydawnictw nie ograniczają się do konkretnych zysków materialnych, lecz stanowią również istotne narzędzie w prowadzeniu działalności propagandowo-politycznej na rzecz partii. Największe możliwości zdobywania w tej drodze środków finansowych i oddziaływania na opinię publiczną mają wielkie partie: CDU, CSU i SPD, skromne — FDP i DKP. System jednak finansowania społecznego wewnętrznego, zwłaszcza w postaci wpływów ze składek członkowskich, może być widziany do pewnego stopnia jako wykładnik aktywnego poparcia mas członkowskich i w relacji do innych źródeł finansowania różnicuje je niejako naturalnie tylko o tyle, o ile skala tego poparcia pozostaje zróżnicowana. Nie narusza więc on, w przeciwieństwie do innych wyżej prezentowanych sposobów finansowania działalności partii, zasady równości szans, gdyż w tym przypadku różne ich szanse są konsekwencją ich różnorodnych struktur socjologicznych oraz zróżnicowanych często zależnych od

---

<sup>121</sup> L. Meissner: *Prasa w systemie ...*, s. 57—68, G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 34 oraz J. Matuszyński: *Rola zachodni-niemieckiej prasy socjaldemokratycznej w kształtowaniu opinii masowej w RFN. [w:] Rozwój organizacyjny i ewolucja programowa Socjaldemokratycznej Partii Niemiec 1875—1975. Poznań 1976*, s. 331 i nast.

<sup>122</sup> L. Meissner: *Prasa w systemie ...*, s. 86—89, H. D. Fischer: *op. cit.*, s. 432—433.

<sup>123</sup> L. Meissner: *Prasa w systemie ...*, s. 90—92, H. D. Fischer: *op. cit.*, s. 511—515.

atrakcyjności programu możliwości mobilizacyjnych własnych członków.

Ten też sposób finansowania uznany jest przez niektórych przedstawicieli doktryny zachodniemieckiej za najbardziej prawidłowy<sup>124</sup>. Daje on bowiem większe możliwości tym partiom, które zyskały sobie szersze poparcie suwerena, a więc stanowi istotną przesłankę demokratycznego kształtowania woli narodu. Ponadto zapewnia swym członkom w wyższym stopniu możliwości oddziaływania na poczynania kierownictwa partyjnego i zwiększa demokratyczność wewnątrzpartyjnego kształtowania woli. Stał się on jednak oparciem głównie dla partii o szerszej podstawie członkowskiej i silnej dyscyplinie wewnątrzpartyjnej, a więc SPD, w przeszłości również Komunistycznej Partii Niemiec (KPD), a obecnie także DKP. Partie zaś takie jak CDU, CSU, FDP uruchomiły i zintensyfikowały dla zrównoważenia, a nawet zdobycia przewagi nad konkurującymi z nimi ugrupowaniami inne źródła finansowania społecznego zewnętrznego i państwowego w różnych opisanych wyżej ich formach. Chodziło bowiem o to, aby nie mając wystarczająco aktywnego poparcia masowego tej miary co SPD i KPD lub DKP, zdobyć jednak silne poparcie opinii wyborców poprzez oddziaływanie na nią coraz doskonalszych technicznie i tym samym kosztowniejszych środków masowego przekazu, tak by silna ekonomicznie mniejszość zdominowała słabszą większość.

Łączący się z efektywnością propagandowego oddziaływania stały wzrost kosztów kampanii wyborczych i prawnie nieograniczonych wydatków partyjnych<sup>125</sup> zmuszał również SPD do szukania wszelkich innych możliwych źródeł wsparcia finansowego. Szacuje się, iż na wybory np. 1969 r. partie wydały około 115 mln marek, zaś już koszt wyborów 1972 r. przewidywano na 200 do 250 mln marek<sup>126</sup>. Tak wysokie koszty wyborcze pono-

<sup>124</sup> G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 27.

<sup>125</sup> Interesującą analizę porównawczą systemu ograniczeń wydatków partyjnych istniejącego w Wielkiej Brytanii z systemem kontroli społecznej pochodzenia środków finansowych partii w RFN daje Von U. W. Kitzinger: *Wahlausgaben: Ein Deutsch-Englischer Vergleich*. „Zeitschrift für Politik” 1960, s. 382 i nast.

<sup>126</sup> Por.: W. Hoffmann: *Teurer Kampf um Bonn*. „Die Zeit” z 22 IX 1972 r., s. 25.

sić mogą właściwie tylko partie mające olbrzymie poparcie kapitału albo dostęp do środków państwowych. Nie starcza już bowiem funduszy nawet partiom o silnym stosunkowo poparciu mas członkowskich. Zdobycie tego poparcia kapitału oraz dostępu do środków państwowych możliwe było tylko po dokonaniu pewnych ustępstw politycznych. Z czasem więc coraz ściślej współpracująca z burżuazją SPD poczęła otrzymywać również dotacje z wcześniej niedostępnych jej źródeł finansowania. Nieprzypadkowo więc dopuszczenie SPD do korzystania z dotacji państwowych w 1959 r. łączy się w czasie z przyjęciem przez nią kompromisowego programu w Bad Godesberg. Jedynie konsekwentnie broniącymi interesów klasy robotniczej pozostały partie lewicy proletariackiej wcześniej KPD, a później DKP, których zasadniczym źródłem finansowania pozostały składki członkowskie, uzupełniane liczącą się pomocą bratnich partii komunistycznych. Nie mogą jednak one — dyskryminowane również w inny sposób, tak jak i pozostałe drobniejsze partie o skromnym zapleczu finansowym — liczyć na jakiegokolwiek szanse w nierównej walce politycznej. Z nierówności bowiem partii w sferze finansowej jako konsekwencji nierówności społeczno-gospodarczej wynika nierówność ich szans w konkurencyjnej walce o władzę.

Daleki w swych poglądach od lewicowości T. Eschenburg uważa, że finansowanie przez kapitał oraz utajone finansowanie ze środków państwowych podaje w wątpliwość demokratyczność przeprowadzonych w RFN wyborów, wprowadzenie zaś zakazu finansowania z tych źródeł byłoby drakońskim — według niego — posunięciem nie tylko naruszającym status istniejących organizacji, lecz przede wszystkim godzącym w panujący system gospodarczy oraz w podstawy wolnościowego — jak go nazywa — ustroju RFN<sup>127</sup>. Nierówność finansowania partii politycznych jest zatem podstawą, a zarazem konsekwencją założeń opartego na nierówności społeczno-gospodarczej systemu polityczno-ustrojowego w RFN.

---

<sup>127</sup> T. Eschenburg: *op. cit.*, s. 40.

---

### **III. OBOWIĄZKI PARTII POLITYCZNYCH SŁUŻĄCE ZACHOWANIU ISTNIEJĄCEGO USTROJU PAŃSTWOWEGO**

---

Przejęcie w legalny w gruncie rzeczy sposób przez faszystowską NSDAP władzy za pomocą uwarunkowanych panującą formacją społeczno-ekonomiczną, względnie demokratycznych urządzeń ustrojowych Republiki Weimarskiej, wykorzystanych jednak w konsekwencji do jej obalenia i stworzenia totalitarnego państwa stanu wyjątkowego, stało się w zasadzie motywem przewodnim w zakresie podjętych regulacji normatywnych działania partii i w konsekwencji nałożenia na nie w ustawie zasadniczej również obowiązków, do których należą: a) składanie publicznych sprawozdań z pochodzenia środków finansowych partii; b) nienaruszanie podstawowych zasad ustrojowych RFN; c) zachowanie demokratyczności struktur i wewnątrzpartyjnych zasad działania. Obowiązki te widziane są jako istotne przesłanki służące zachowaniu istniejącego systemu ustrojowego.

#### **1. Publiczne składanie sprawozdań z pochodzenia środków finansowych znajdujących się w dyspozycji partii**

Postanowienie art. 21 ust. 1 zd. 4 ustawy zasadniczej, nakładające na partie obowiązek składania publicznych sprawozdań z pochodzenia ich środków finansowych, było w zasadzie, o czym już napisano, traktowane jako nieobowiązujące aż do czasu



uchwalenia ustawy o partiach politycznych. Zajmująca się również tym problemem Komisja Prawa o Partiach Politycznych<sup>1</sup> w swym sprawozdaniu dostrzegąca głównie cel tego przepisu w tym, iż miał on ze względu na doświadczenia okresu Republiki Weimarskiej uniemożliwić wywieranie wpływów poprzez finansowanie działalności partyjnej tym kręgom wielkiego kapitału, które zmierzałyby w kierunku uznanym przez opinię publiczną za niedemokratyczny. Poddanie poczynań tych sił kontroli społecznej w sferze finansowania partii miałoby, zdaniem Komisji, zrównoważyć szanse partyjne, gdyż poinformowana i zorientowana opinia publiczna tak reagowałaby w procesie wyborczym, aby zneutralizować wywierane na partie naciski finansowe.

Prowadzić to miało zatem do zapewnienia w wyższym stopniu niż w Republice Weimarskiej egalitarnego i publicznego charakteru wyborów i tym samym zwiększenia niezależności działalności parlamentarnej partii. Konkretyzujące zaś to postanowienie ustawy zasadniczej ustawodawstwo zwykle powinno więc zmierzać, w myśl poglądu Komisji, nie do wprowadzenia kontroli państwowej nad finansową działalnością partii, ich przychodami pieniężnymi i wydatkami, lecz ograniczać się do publikowania pochodzenia środków finansowych umożliwiającego opini publicznej ocenę charakteru źródeł, z których pochodzą i zorientowanie się jej w zasadniczych kierunkach dążeń oraz siły oddziaływania poszczególnych grup ofiarodawców na działalność partii.

O ile Komisja jednolicie przyjęła, iż sprawozdanie powinno obejmować okres roczny i sięgać aż do najmniejszego szczebla struktury organizacyjnej partii, a ponadto ujmować wyszczególnienie głównych kategorii przychodów z liczbowym, a nie procentowym tylko podaniem wartości i częstotliwości wpływów, o tyle w kwestii stopnia szczegółowości określenia podmiotów finansujących partię wśród jej członków zarysowały się dwa stanowiska. Pierwsze przyjmowało, iż pojęcie „pochodzi” (*Herkunft*), którego używa ustawa zasadnicza w zd. 4 ust. 1 art. 21 wymaga indywidualnego wskazania na podmiot finansujący par-

---

<sup>1</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 179—183 oraz 205—211.

tie, łącznie z podaniem jego nazwy lub nazwiska. Drugie zaś, przeciwnie temu, zakładało iż pojęcie to nie jest jasne i precyzyjne i w związku z tym stosując interpretację zwiężającą art. 21 ustawy zasadniczej należy tylko najogólniej określić pewne kategorie podmiotów finansujących partię. Żądanie bowiem indywidualnego oznaczenia tych podmiotów byłoby albo praktycznie niemożliwe, albo prowadziło do zaniechania z ich strony subsydiowania działalności partyjnej. Ponadto, takie oznaczenie ofiarodawców naruszałoby, jak dalej podnoszono, postanowienia art. 38 ust. 1 ustawy zasadniczej, konkretnie zaś zasady tajności wyborów oraz godziłoby jednocześnie w zasadę swobodnego wypowiadania poglądów (art. 5. ustawy zasadniczej).

Idąc wprawdzie w swych postulatach nieco dalej, w tym duchu wypowiadał się również wspomniany już główny dyrektor BDI, G. Stein<sup>2</sup>. Proponował on, by w sprawozdaniach partyjnych wszelkie fundusze pochodzące od kół kapitału oznaczone były tylko jednym tytułem „gospodarka”. Bliższe określenie podmiotów subsydiujących partię nie interesuje, jego zdaniem, przeciętnego wyborcy, a mogłoby jedynie wywołać niekorzystne dla tych podmiotów skutki gospodarcze i polityczne.

Uwzględniając powyższe rozbieżności stanowisk, ustawodawca w ustawie o partiach politycznych przyjął rozwiązanie w pewnej mierze kompromisowe. Zobowiązał on bowiem partię do podawania w sprawozdaniach nazwiska lub nazwy i adresu ofiarodawcy oraz wartości ogólnych kwot dotacji, jeżeli przekroczyły one od osób fizycznych 20 tys. marek, a od osób prawnych — 200 tys. marek (§ 25). To rozróżnienie między osobami fizycznymi a osobami prawnymi, jako wyraźnie korzystniejsze dla kół wielkiego kapitału i partii reprezentujących ich interesy, stało się wskutek wniesionej skargi przedmiotem rozstrzygnięcia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. W powoływanym już orzeczeniu z 1968 r.<sup>3</sup> stwierdził on mianowicie, iż rozróżnienie takie sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą równości. W myśl bowiem poglądu Trybunału, za każdą osobą prawną stoją zaw-

<sup>2</sup> W cyt. już wypowiedzi na łamach tygodnika „Der Spiegel” z 4 XI 1959 r., s. 22 i nast.

<sup>3</sup> *Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung, 1968*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. VIII, Berlin 1970, s. 200—202.

...ze określone osoby fizyczne, a brak jakichkolwiek przesłanek, które uzasadniałyby wprowadzenie między nimi rozróżnienia. Ponadto zaś, skoro wyborca, co wynika z art. 21 ust. 1 zd. 4, powinien być informowany o tych siłach, które z pomocą środków finansowych wywierają wpływ na partie polityczne i określają ich politykę, niezrozumiałe staje się, jak słusznie wywodzi dalej Trybunał, aby subsydia osób prawnych wpływ ten wywierały dopiero wtedy gdy dotacja z ich strony przekroczyłaby kwotę 200 tys. marek, a subsydia osób fizycznych już wtedy gdy przekroczyłyby 20 tys. marek.

W wyniku przyjęcia przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny takiego stanowiska zmieniono nowelę do ustawy o partiach politycznych z 1969 r., a także te postanowienia (§ 25) w ten sposób, iż nałożono obowiązek wykazywania w sprawozdaniach partyjnych z pochodzenia środków finansowych subwencji czerpanych zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych, jeśli przekroczyły one wartość 20 tys. marek.

Prócz tych subwencji, przekazywanych na rzecz partii, ustawa o partiach politycznych wymaga, aby w rachunkach dochodów partyjnych, z których składane są sprawozdania, wyszczególnione zostały jeszcze następujące pozycje:

- składki członkowskie,
- składki potrącane z diet deputowanych i inne regularnie ściągane składki,
- dochody z majątków partyjnych,
- dochody z imprez, kolportażu pism drukowanych i publikacji oraz wszelkie inne dochody partii,
- kredyty<sup>4</sup>
- zwrot kosztów wyborczych z budżetu państwa.

Sprawozdanie powinno zatem obejmować całokształt legalnych wpływów partyjnych, z wyjątkiem bezpośrednich dotacji z budżetu państwa przeznaczonych na działalność frakcji, chyba że nadwyżki z tych dotacji odprowadzone były do kasy partyjnej. Przedłożenie sprawozdania ogólnego do publicznej wiadomości obejmującego dochody całej partii za okres roku kalendarzowego jest obowiązkiem centralnego zarządu partii. Spra-

<sup>4</sup> W §§ 26 i 27 ustawa określa bliżej poszczególne wymienione wyżej kategorie przychodów.

wozdanie to musi wyszczególniać stanowiące jego części składowe sprawozdania wszystkich krajowych organizacji partyjnych, które z kolei winny uwzględniać sprawozdania organizacji im podległych.

Przed podaniem do publicznej wiadomości sprawozdanie takie powinno być poddane fachowemu sprawdzeniu, czemu ma służyć nałożony na partie obowiązek prowadzenia ksiąg finansowych oraz przetrzymywania ich przez okres co najmniej 5 lat. Sprawdzenie to przeprowadzane jest przez specjalnie uprawnionych kontrolerów gospodarczych (*Wirtschaftsprüfer*) albo przez odpowiednie ich stowarzyszenie (*Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*).

Dla zapewnienia bezstronności ustawa wymaga, aby z grona sprawdzających wyłączeni byli członkowie zarządu i komitetu partyjnego pełnomocnicy rewizyjni oraz pracownicy, którzy kontrolują lub kontrolowali partie albo też jedną z jej organizacji terenowych w czasie ostatnich 3 lat. Zarówno sprawdzający, jak i towarzyszące mu osoby zobowiązane są do sumiennego i apartyjnego wykonywania swych obowiązków oraz zachowania dyskrecji (§ 31).

Sprawdzeniu poddane zostają wpływy finansowe centrali partyjnej oraz według wyboru sprawdzającego przynajmniej dwóch jej organizacji krajowych i czterech podlegających im jednostek organizacyjnych niższego szczebla. W toku wykonywania czynności sprawdzający uprawniony jest do żądania od zarządu partii lub upoważnionych jego przedstawicieli wszelkich wyjaśnień i dowodów, które niezbędne są dla prawidłowego wypełnienia jego zadań. Może on również badać dokumentację stanowiącą podstawę do sporządzenia sprawozdania partii z pochodzenia jej środków finansowych oraz inne księgi i dokumenty, a także stan majątku i kasy partyjnej. Zarząd zaś sprawdzanej partyjnej jednostki organizacyjnej powinien złożyć pisemne zapewnienie, iż w sprawozdaniu wykazane zostały wszystkie jej wpływy (§ 29).

Gdyby stwierdzono w przedłożonym przez partie sprawozdaniu nieprawidłowości, sprawdzający odmawia mu swej asygnaty albo ogranicza ją tylko do prawidłowej jego części. Jeśli zaś nie wykazuje ono braków, skierowane zostaje do Prezydenta

Parlamentu Związkowego, który publikuje je w federalnym dzienniku urzędowym „Bundesanzeiger”, w brzmieniu podanym przez partię. Wobec zaś niezastosowania się partii do przepisów ustawy w tej kwestii Prezydentowi Parlamentu Związkowego przysługuje możliwość zastosowania sankcji w postaci wstrzymania wypłaty należnych partii środków tytułem zwrotu kosztów wyborczych. W takim wypadku partia musi liczyć się również z ewentualną dezaprobatą opinii publicznej.

Ujawnione w myśl tych postanowień ustawy w sprawozdaniach za 1968 r.<sup>5</sup> poszczególne kategorie dochodów partyjnych miały charakter raczej ogólny i nie wydaje się, aby spełniały przyjęte założenia i związane z nimi oczekiwania. W sumie, trzy partie burżuazyjne: CDU, CSU i FDP wykazały wpływy około 54 600 tys. marek<sup>6</sup>, a więc wyższe o około 13% od SPD, która mimo to ze swymi 48 026 tys. marek ujawniła się jako partia najzasobniejsza w środki finansowe. O ile jednak SPD uzyskiwała je w około 47% (22 656 tys. marek) ze składek członkowskich, o tyle razem wzięte CDU/CSU i FDP otrzymały w tej drodze tylko około 27% (13 876 tys. marek) swych dochodów. Udział natomiast subwencji na rzecz tych trzech partii był znacznie wyższy i wynosił łącznie około 17% (około 9232 tys. marek), a w SPD — zaledwie około 5% (2509 tys. marek). Pomijając fakt, iż podane do publicznej wiadomości wartości, głównie dotyczące subwencji, mogą nasuwać pewne wątpliwości co do ich rzeczywistego charakteru, zwłaszcza w zestawieniu z wydatkami i finansowymi możliwościami partii w toku kampanii wyborczych, to sprawozdania te nie dały odpowiedzi na najważniejsze pytanie, stanowiące przecież zasadniczy ich cel, mianowicie, jakie siły stoją za poszczególnymi partiami i wywierają na nie odpowiednie naciski. CDU wykazująca tytułem subwencji około 5 mln marek wpływów, nie ujawniła nazwy ani nazwiska żadnego ze swych ofiarodawców, podobnie zresztą postąpiła SPD. Oznaczałoby to — co wydaje się mało prawdopodobne — iż żadna z subwencji przekazanych tym partiom nie przekroczyła

---

<sup>5</sup> Bundesanzeiger nr 196 z 21 X 1969, s. 2 i nast.

<sup>6</sup> Dla porównania: CDU wykazała 34 443 259 marek wpływów, CSU 10 127 957, a FDP 10 032 795.

w skali rocznej od osób fizycznych 20 tys. marek, a od osób prawnych — 200 tys. marek, choć był to przecież rok przygotowań do kosztownej kampanii wyborczej 1969 r. FDP natomiast, wykazując tytułem subwencji dochody wysokości 2104 tys. marek, ujawniła tylko jednego ofiarodawcę, osobę fizyczną na kwotę 25 tys. marek, a CSU jedną osobę prawną, wspomniane już Bawarskie Zrzeszenie Obywatelskie na kwotę 1330 tys. marek.

Prezentowana zmiana ustawy o partiach politycznych z 1969 r. w zasadzie nic nowego i istotnego do dotychczasowej praktyki nie wniosła. Ze sprawozdań finansowych partii publikowanych w następnych latach<sup>7</sup> wynika bowiem, iż pomimo bardzo wysokich subwencji przekazywanych na rzecz CDU i CSU (np. w 1972 r. obie partie wykazały 60,5 mln marek wpływów z tego tytułu) tylko w niezwykle rzadkich przypadkach ujawniały one ofiarodawców imiennie. Regułą stanowiło raczej wykazywanie dotacji o znacznej wysokości, pochodzących od osób anonimowych (np. w 1972 r. — 7, a w 1973 r. aż 24 pozycje) oraz od wymienionych wyżej „zrzeszeń obywatelskich” z poszczególnych krajów<sup>8</sup>. Za zrzeszeniami tymi, których rola przeciętnemu wyborcy nie jest raczej znana, kryją się interesy kół gospodarczych. FDP natomiast wykazywała początkowo tylko dotacje Bawarskiego Zrzeszenia Obywatelskiego, a od 1974 r. również zrzeszeń ze Szlezwiku-Holsztyna, Dolnej Saksonii i Bremy, SPD zaś pomimo stale wzrastających i znacznych już kwot otrzymywanych tytułem subwencji (w 1972 r. około 22,3 mln marek) zwykle nie ujawnia w ogóle ofiarodawców<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> „Bundesanzeiger” nr 232 z 14 XII 1971 r.; nr 11 z 17 I 1973 r.; nr 22 z 1 II 1974 r.; nr 3 z 7 I 1975 r.; nr 221 z 28 XI 1975 r.; nr 217 z 29 X 1976 r.

<sup>8</sup> Są to głównie: Staatspolitische Vereinigung Schleswig-Holstein, Staatsbürgeliche Vereinigung in Niedersachsen, Gesellschaft zur Förderung der gemeinsamen europäischen Marktes, Gesellschaft zur Förderung d. Wirtschaft Baden-Württemberg, Staatsbürgerliche Vereinigung Bremen.

<sup>9</sup> W sprawozdaniu za 1972 r. SPD ujawniła 1 osobę fizyczną i 1 osobę prawną na kwoty po 30 tys. marek oraz za 1975 r. 3 osoby fizyczne na łączną kwotę 725 tys. marek.

Taki sposób wykazywania dochodów partyjnych nie daje w rzeczywistości żadnego obrazu ani możliwości zorientowania się opinii publicznej, zwłaszcza że sprawozdania ogłaszane są z dość dużym opóźnieniem; np. za 1972 r. opublikowano je dopiero w lutym 1974 r. Ponadto, w celu ominięcia postanowień ustawy, ofiarodawcy w porozumieniu z partiami dokonują różnego rodzaju wybiegów i manipulacji. Do najczęściej stosowanych i utrwalonych już w praktyce należy przekazywanie czeków skarbnikom partii. W takim wypadku nie ofiarodawca, lecz skarbnik figuruje w wykazie sprawozdania. Inną metodą jest rozbijanie wysokich wpłat na części kwotowe nie przekraczające granicy 20 tys. marek i rozpisywanie ich na szereg osób; wtedy nie podlegają one w ogóle ujawnianiu w sprawozdaniach.

Dotychczasowa praktyka, wskazuje zatem na jedynie pozorną realizację postanowień ustawy o partiach politycznych, a tym samym nałożonego na partie przez art. 21 ust. 1 zd. 4 ustawy zasadniczej obowiązku publicznego składania sprawozdań. Główne bowiem partie polityczne, jak CDU, CSU, SPD, FDP, wymykają się wyraźnie nie tylko spod kontroli opinii publicznej, lecz są zupełnie bezkarne, pomimo faktycznego przecież omijania właściwych w tym względzie postanowień ustawy. Poza wszelką sprawozdawczością pozostają ponadto o dużym znaczeniu formy pośredniego i ukrytego finansowania partii.

Tak więc, w założeniach i intencjach swych słuszny obowiązek prawny zmierzający do zapewnienia kontroli społecznej nad pochodzeniem środków finansowych i mający jednocześnie chronić istniejące albo nowo powstałe partie przed ich opanowaniem przez siły dążące do obalenia istniejącego ustroju, jako sprzeczny z charakterem klasowym państwa i interesami kapitału, stał się jedynie fikcją bez możliwości jego realizacji. Stracił on w aktualnych warunkach o tyle swe znaczenie, iż w praktyce politycznej cztery największe partie, które realnie zdolne są przejąć władzę, stanowią filary istniejącego systemu ustrojowego i jakiegokolwiek istotne jego zmiany możliwe są jedynie w drodze ich radykalnych wewnętrznych przeobrażeń.

## 2. Obowiązek partii nienaruszania podstawowych zasad ustrojowych RFN

W myśl postanowień art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, partie polityczne nie mogą ani swoimi celami, ani zachowaniem się swych zwolenników zmierzać do naruszenia lub obalenia wolnościowo-demokratycznego, ustroju, albo zagrażać istnieniu Republiki Federalnej Niemiec. Zdaniem Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, przez cele partii w rozumieniu tego artykułu należy rozumieć takie wyobrażenia, które partia poprzez swą działalność w państwie pragnie osiągnąć i to niezależnie od tego czy wyobrażenia te w przewidywanej przyszłości osiągnąć może, czy też ze względów taktycznych chce je natychmiast urzeczywistnić. Chodzi tu nie tylko o pierwotne cele partii, ale również o te, które w wyniku jej działalności zostały ukształtowane albo nastąpiły wskutek np. zmiany statutu, nawet jeżeli nie stały się powszechnie znane i nie zostały podane do publicznej wiadomości, albo pozostają też ukryte lub trzymane w tajemnicy. Należy zatem brać pod uwagę nie tylko pojedyncze działania i oświadczenia partii, lecz całokształt jej poczynań jako służący i podporządkowany określonym celom. W związku z tym przy ustalaniu celów partii powinno się uwzględniać jej program, wystąpienia parlamentarne jej przedstawicieli, piśmiennictwo uznanych przez partię jej ideologów, oświadczenia członków jej kierownictwa, rozpowszechniane przez partię materiały szkoleniowe i propagandowe, stosowane przez nią środki walki politycznej, tzw. styl pracy partyjnej i jej akcji, sposób działania organów i zachowania się jej zwolenników i to niezależnie od tego, iż samo ich postępowanie stanowić może wystarczającą podstawę dla rozpoznania celów partii<sup>10</sup>. Za zwolenników zaś partii Trybunał uznał zarówno jej członków, jak i co najmniej tych, którzy działania jej popierają<sup>11</sup>.

Partia, w myśl poglądu Trybunału, nie narusza przewidziane-

<sup>10</sup> H. Mangoldt, F. Klein: *Das Bonner...*, s. 627, 628 oraz BVerf. G. E., 5, s. 143, 144, 146, 367.

<sup>11</sup> Ch. Starck: *Verfassungsrecht in Fällen. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 13. *Politische Parteien Baden-Baden 1970*. SRP — Urteil, s. 15.



go przez ustawę zasadniczą obowiązku wierności wobec ustroju, jeśli nie uznaje albo zwalcza tylko środkami legalnymi poszczególne przepisy, a nawet całe konstytucją przewidziane instytucje. Czyżni to jednak wtedy, gdy pragnie zachwiać najwyższymi podstawowymi wartościami wolnościowo-demokratycznego państwa konstytucyjnego (*freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates*). Wartości te, jak dalej wywodzi Trybunał, składają się z kolei na wolnościowo-demokratyczny, określony przez ustawę zasadniczą państwowoprawny system władzy, który opiera się na następujących zasadach: poszanowania zawartych w ustawie zasadniczej praw człowieka, suwerenności narodu, wolnego i równego zgodnie z wolą większości jego samookreślenia się, podziału władz, odpowiedzialności rządu, legalności działania administracji, niezawisłości sądów, wielopartyjności i równości szans partii politycznych z prawem do tworzenia i działania opozycji.

Przy tym jednak, aby działania partii albo zachowania się jej zwolenników naruszały ten konstytucyjny obowiązek, muszą one również, zdaniem Trybunału, wykazać aktywnie zwalczający, agresywny charakter wobec opartego na tych zasadach ustroju i zmierzać, planowo naruszając jego funkcjonowanie, do jego obalenia<sup>12</sup>. Jest już mimo to wystarczającą przesłanką do uznania, iż partia nie dochowuje wierności istniejącemu ustrojowi, gdy formalnie akceptując jego założenia wykorzystuje je tylko jako środek, stadium przejściowe czy też pomost dla osiągnięcia bardziej odległych celów<sup>13</sup>. Zagrożenie natomiast przez partię istnienia RFN odnosi się nie tylko do jej bytu państwowego na określonym terytorium, lecz obejmuje także jej polityczną suwerenność, której ograniczenie nie może przekraczać ram zakreślonych postanowieniami art. 24 ustawy zasadniczej oraz właściwych w tym względzie rozstrzygnięć mocarstw okupacyjnych. Chodzi bowiem o istnienie RFN w jej ukształtowanym historycznie wymiarze jako państwa o strukturze federalnej i republikańskiej formie rządów. Nie może to jednak przeszkadzać, zdaniem twórców doktryny, występującym tendencjom zjednoczeniowym, zwłaszcza wobec faktu istnienia dwu państw niemieckich<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem*: s. 9, 10 oraz BVerf. G. E. 5, 85, 141.

<sup>13</sup> BVerf. G. E., 5, 237.

<sup>14</sup> H. Mangoldt, F. Klein: *op. cit.*, s. 630.

O naruszeniu działaniami partii albo jej zwolenników obowiązku zachowania wierności wobec ustroju jako sprzecznych z konstytucją, na wniosek Parlamentu Związkowego bądź Rady Związkowej lub Rządu Związkowego, gdy chodzi o partię, która swym zasięgiem działania obejmuje nie więcej niż obszar jednego kraju, również właściwego rządu krajowego, orzeka Związkowy Trybunał Konstytucyjny (§ 43 ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym)<sup>15</sup>. Orzeczenie takie dotyczyć może całej struktury organizacyjnej partii albo ograniczać się do samodzielnej jej części. Ze stwierdzeniem przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny sprzeczności partii z konstytucją łączona jest, co wynika z postanowień ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym, obligatoryjna sankcja w postaci rozwiązania partii i zakazu działania jej organizacji zastępczych oraz fakultatywna możliwość konfiskaty stanowiącego własność partii mienia (§ 46). Ponieważ sankcja ta nie wynika jednak *expressis verbis* z ustawy zasadniczej, kwestionując konstytucyjną zasadność przyjętych przez ustawę zwykłą postanowień, H. Maurer<sup>16</sup> wystąpił z propozycją *de lege ferenda* przyjęcia rozwiązania, w którym orzeczenie o sprzeczności partii z konstytucją nie byłoby równoznaczne z zakazem ich działania, lecz dawałoby możliwość zastosowania jednej z trzech dopuszczalnych konstytucyjnie — jego zdaniem, sposobów represji: a) wykluczenie partii z wyborów; b) pozbawienie przysługujących tylko partiom uprawnień; c) zwykłej delegalizacji uprawniającej organ ustawodawczy, rząd i administrację do podjęcia koniecznych kroków. Za takimi rozwiązaniami przemawiają nie tylko możliwości bardziej elastycznych reakcji na działania partii i ich zwolenników, lecz również fakt, iż np. wykluczenie z wyborów przewidywane jest przez ustawodawstwo niektórych krajów republiki<sup>17</sup>. W zbliżonym kierunku idą także normowania ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym odnoszące się do innych niż partie poli-

---

<sup>15</sup> „Gesetz über das Bundesverfassungsgericht” z 12 III 1951, BGBl. I. 1951, s. 243, zmieniana wielokrotnie, ostatni tekst BGBl. I. 1964, s. 593.

<sup>16</sup> H. Maurer: *Das Verbot politischer Parteien*. Archiv des öffentlichen Rechts H. 2 B. 96 z 1971 r., s. 223 i nast.

<sup>17</sup> *Ibidem*; np. w Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Północnej Nadrenii-Westfalii.

tyczne podmiotów i dające znacznie szersze możliwości rozstrzygnięć<sup>18</sup>.

Artykuł 21 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, jak sam H. Maurer zauważa<sup>19</sup>, jedną z barier, które stawia ustawodawca przeciw tym, którzy chcieliby nadużyć przyznanych im przez ustawę zasadniczą praw i wolności, a w przypadku partii — wolności ich tworzenia. Zakazane są również bowiem w myśl postanowień art. 9. ust. 2 organizacje skierowane przeciw porządkowi konstytucyjnemu, a także tracą swe prawa zasadnicze osoby, które nadużywają ich, jak mówi art. 18 ustawy zasadniczej, do walki z wolnościowo-demokratycznym ustrojem.

Opowiadający się przeciw wprowadzeniu zmian w istniejącej dotychczas regulacji normatywnej W. Henke<sup>20</sup> uważa, iż przewidywany w § 46 ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym zakaz partii sprzecznych z konstytucją jest konsekwencją odpowiadającą przewidywanemu przez ustawę zasadniczą zakazowi sprzecznych z konstytucją organizacji. Nie można bowiem — jak twierdzi — dopuścić, aby każda organizacja polityczna niezależnie od celów, jakie sobie stawia, miała możliwość wywierania wpływu na obsadę i działalność organów państwowych. W myśl zaś postanowień art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej, art. 21 jako *lex specialis* wobec art. 9 ustawy zasadniczej, należy tak jak i art. 1—19 ustawy zasadniczej, do nienaruszalnych i niezmiennalnych w drodze legalnej zmiany konstytucji. Dlatego również konsekwencje z niego wypływające nie mogą być poddawane w tym zakresie zmianom.

Dla Związkowego Trybunału Konstytucyjnego zaś wyłączenie z życia politycznego tych partii, które uznane zostały za sprzeczne z konstytucją i to nie w drodze decyzji wyborców, lecz bezpośredniej ingerencji organów państwa, jest konsekwencją wpływającą z konstytucyjnej pozycji partii politycznych oraz powierzonych im przez ustawę do realizacji zadań<sup>21</sup>. Już projekt ustawy zasadniczej konwentu z Herrenchiemsee (art. 47 ust. 4), jak podnosi dalej Trybunał, przewidywał możliwość uznania par-

---

<sup>18</sup> Np. § 39 ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym.

<sup>19</sup> H. Maurer: *op. cit.*, s. 210, 211.

<sup>20</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 260 i 261.

<sup>21</sup> Ch. Starck: *op. cit.*, s. 9.

tii za sprzeczne z konstytucją, co też widziano jako tożsame z zakazem ich działania<sup>22</sup>, a co przyjęte zostało przez ustawę zasadniczą i odpowiednie postanowienia ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym. Rozwiązanie takie budzi jednak — zdaniem Trybunału — uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z obowiązującymi w wolnościowo-demokratycznym ustroju zasadami wolności wypowiedzenia poglądów oraz wolności tworzenia partii, zwłaszcza, iż formalnie biorąc, ranga tych postanowień jest równorzędna. W dalszych swych rozważaniach Trybunał stawia pytanie, czy fundamentalna zasada, jaką jest w wolnościowo-demokratycznym ustroju swoboda wypowiedzenia poglądów, w ogóle może dopuszczać tak ograniczające ją postanowienia i czy na skutek tego nie dochodzi do sprzeczności wewnątrz systemu albo sprzeczności tych ograniczeń z konstytucją<sup>23</sup>.

W myśl jednak wywodów Trybunału, analiza dotyczących partii postanowień ustawy zasadniczej, jak również przez nie specyficznie ukształtowanego wolnościowo-demokratycznego ustroju możliwa jest tylko w uwzględnieniu warunkujących je historycznych doświadczeń Niemiec, zwłaszcza zaś obalenia opartego na zasadach liberalnych systemu Republiki Weimarskiej. Stworzenie bowiem odpowiednio skutecznych zabezpieczeń prawnych w budowanym po wojnie systemie ustrojowym RFN było dominującą myślą twórców ustawy zasadniczej. Przy tym jednak chciano nadal zachować tradycyjną wolnościowo-demokratyczną linię państwa liberalnego z charakterystyczną dla niego tolerancją pluralizmu politycznego i neutralnością wobec partii politycznych<sup>24</sup>.

Ustawa zasadnicza podjęła zatem próbę syntezy, z jednej strony, zasady tolerancji wobec wszystkich poglądów politycznych, z drugiej zaś, uznania za nienaruszalne podstawowych wartości istniejącego systemu ustrojowego. Art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej wraz z wpływającymi z niego konsekwencjami nie jest więc — zdaniem Trybunału — sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucji, lecz stanowi wyraz świadomej politycznej dążności do rozwiązania graniczących jedynie z sobą pro-

---

<sup>22</sup> G. Leibholz, H. Mangoldt: *Jahrbuch...*, s. 208.

<sup>23</sup> BVerf. G. E., 5, 137.

<sup>24</sup> BVerf. G. E., 5, 138, 139.

blémów wolnościowo-demokratycznego ustroju oraz doświadczeń ustawodawcy, który w określonej historycznie sytuacji nie mógł wierzyć w możliwość pełnego zrealizowania liberalnej zasady neutralności państwa wobec partii politycznych i zmuszony został do przyjęcia w tym sensie „konfliktowej demokracji” („*streitbaren Demokratie*”)<sup>25</sup>. Ta argumentacja pozwoliła Związkowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu na wyrobienie sobie przekonania, iż art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej jest prawnokonstytucyjnie niekwestionowany i tym samym pozostaje wiążący, choć nie może jednocześnie w żadnym razie być nadużywany dla eliminacji niewygodnych politycznie partii opozycyjnych<sup>26</sup>.

Tą, w zasadzie historyczną, argumentacją operował Związkowy Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach delegalizujących w 1952 r. faszystowską Socjalistyczną Partię Rzeszy (SRP) oraz w 1956 r. Komunistyczną Partię Niemiec (KPD)<sup>27</sup>. O ile w pierwszym przypadku zastosowanie postanowień art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej nie mogło budzić zasadniczych wątpliwości, o tyle delegalizacja KPD wyraźnie przeczy tej argumentacji. Z doświadczeń bowiem historycznych, na które powołuje się Trybunał, wynika wyraźnie, iż mająca demokratyczne tradycje KPD nie tylko nie była nigdy siłą agresywnie zwalczającą demokratyczne rozwiązania ustrojowe, ale sama była najbardziej bezwzględnie zwalczaną ofiarą faszystowskiego terroru.

Decyzja zatem zdelegalizowania KPD stanowiła nie tyle wyraz dążeń zmierzających do ochrony istniejącego systemu ustrojowego, ile konsekwencję zimnowojennego kursu politycznego znajdujących się wówczas u władzy sił chrześcijańsko-demokratycznej prawicy. Charakterystyczne jest, że gdy w 1968 r. skonfiskowany został, wydany przez Komitet Inicjatywy Przywrócenia Legalności KPD (*Initiativausschuss für die Wiedertzulassung der KPD*), projekt programu tej partii w liczbie około 55 tys. egzemplarzy, orzeczeniem II Izby Karnej Sądu Krajowego

---

<sup>25</sup> BVerf. G. E., 5, 139.

<sup>26</sup> BVerf. G. E., 5, 137, 141, 388. Podobne wątpliwości oraz w tym samym kierunku idącą argumentacją prezentuje T. Ritterspach, [w:] *Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung*. Karlsruhe 1969, s. 27 i nast.

<sup>27</sup> BVerf. G. E. 6, 300, 306, 307.

we Flensburgu stwierdzono, że nie jest on sprzeczny z konstytucją i zniesiono konfiskatę. W prasie w związku z tym podniosły się głosy podające w wątpliwość zakaz działania KPD jako wydany w szczytowym okresie zimnej wojny i w zmienionych już warunkach politycznych lat siedemdziesiątych raczej nieuzasadniony<sup>28</sup>.

Niespójność istniejących rozwiązań konstytucyjnych posłużyła jak widać w większym stopniu siłom przeciwnym praktycznej realizacji względnie demokratycznych jej postanowień niż tym, które chciałyby widzieć w niej rzeczywisty instrument mechanizmów ustrojowych. Delegalizacja KPD była właśnie eliminacją niewygodnej politycznie opozycji. Późniejsze lata dowiodły, zwłaszcza gdy doszło do utworzenia rządu wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD, iż najwyraźniej odczuwalny był brak zorganizowanych sił politycznych, które zdolne byłyby stworzyć inną niż burżuazyjna alternatywę i realnie działającą opozycję. Jej istnienie stanowić miało przecież, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, istotny element wolnościowo-demokratycznego ustroju.

Orzekając o rozwiązaniu SRP i KPD oraz o zakazie działania istniejących i ewentualnie nowo utworzonych ich organizacji zastępczych, Trybunał Konstytucyjny w obu wypadkach nakazał konfiskatę mienia partii, a ponadto, wychodząc znacznie poza dotychczas ustawą określone ramy, również utratę mandatów przez deputowanych partii i to zarówno na szczeblu związkowym, jak i krajowym. W praktyce jednak dotyczyło to tylko deputowanych do parlamentów krajowych Bremy i Dolnej Saksonii, gdzie partie te w chwili delegalizacji miały jeszcze swych przedstawicieli. Pozbawienie w 1952 r. deputowanych SRP mandatów skłoniło ustawodawcę federalnego do wprowadzenia odpowiednich postanowień dotyczących utraty mandatów w przypadku delegalizacji partii w związkowej ustawie wyborczej z 1953 r. (aktualnie w związkowej ustawie wyborczej z 1956 r. § 49) Podobne zmiany przyjęło w swych ustawach wyborczych

---

<sup>28</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 141 z 23. VI. 1971 r. Porównaj też wypowiedzi przytaczane przez L. Janickiego: *Partie polityczne...*, s. 217 i 218.

ustawodawstwo Bremy, Hesji, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii.

Po przyłączeniu Saary 1 I 1957 r. do Republiki Federalnej pojawił się problem działającej tam jeszcze krajowej organizacji partii komunistycznej. Rząd Związkowy przyjął, iż organizację tę obejmuje wydany przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny zakaz działania wobec KPD i polecił krajowemu ministrowi spraw wewnętrznych podjęcie odpowiednich kroków wykonawczych. Komunistyczna Partia Związek Krajowy Saary (*Kommunistische Partei Landesverband Saar*) oświadczyła natomiast, że pozostawała i pozostaje odrębną i samodzielną w stosunku do KPD organizacją i orzeczenie Trybunału w kwestii delegalizacji KPD jej dotyczyć nie może. Sprawa stała się przedmiotem postępowania przed Związkowym Trybunałem Konstytucyjnym, który w orzeczeniu z 21 III 1957 r.<sup>29</sup> stanął na stanowisku, iż samodzielny status tej partii przed przyłączeniem Saary do Republiki Federalnej nie ma żadnego znaczenia, istotna jest jej rola w nowo powstałej sytuacji polityczno-prawnej. Zdaniem Trybunału, Komunistyczna Partia Związek Krajowy Saary weszła w miejsce nie istniejącej już partii i wprowadzie organizacyjnie nie jest z nią tożsama, jednak funkcjonalnie i programowo pozostaje jej kontynuatorką niezależnie od obszaru, jaki swym zasięgiem oddziaływania obejmuje, a zatem jest jej organizacją zastępczą. W konsekwencji tego stwierdzenia minister spraw wewnętrznych Saary przystąpił do wykonania postanowień delegalizującego KPD wyroku także wobec Komunistycznej Partii Związek Krajowy Saary.

Również orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2 IV 1963 r. za organizację zastępczą Komunistycznej Partii Niemiec uznana została utworzona dla wyborów 1961 r. w Hagen — Północna Nadrenia-Westfalia, grupa wyborcza pod nazwą „Komunistyczna Wspólnota Wyborcza” (*Kommunistischen Wahlgemeinschaft*), która na skutek tego do udziału w wyborach nie została dopuszczona<sup>30</sup>.

W uwzględnieniu tej dotychczasowej praktyki oraz na podstawie wzorców zaczerpniętych z obowiązującej już wcześniej

<sup>29</sup> BVerf. G. E., 6, 300, 308.

<sup>30</sup> BVerf. G. E., 16, 4.

ustawy o stowarzyszeniach (*Vereinsgesetz*)<sup>31</sup>, korespondując z właściwymi w tej mierze postanowieniami ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym, ustawa o partiach politycznych bliżej określiła te organizacje, których tworzenie jako organizacji zastępczych jest zabronione (*Ersatzorganisationen*). W myśl tych postanowień są to organizacje nowo tworzone albo przekształcone z dotychczas istniejących, które kontynuują sprzeczne z konstytucją dążenia zdelegalizowanych zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej w związku z § 46 ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym partii politycznych (§ 33 ust. 1). O tym czy określona organizacja jest, czy nie jest organizacją zastępczą, jak również o jej rozwiązaniu decyduje właściwy organ władzy wykonawczej (§ 8 ustawy o stowarzyszeniach w związku z § 33 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). O tym jednak czy organizacją zastępczą jest partia, która istniała już przed delegacją partii pierwotnej lub była reprezentowana w Parlamencie Związkowym albo też w jednym z parlamentów krajowych, decyduje w drodze postępowania przewidzianego dla delegacji partii Związkowy Trybunał Konstytucyjny (§ 33 ust. 2).

Treść wyroku delegalizującego partię albo uznającego ją za organizację zastępczą ma podobnie jak wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego charakter aktu o mocy zobowiązującej wszystkie organy i władze republiki. Bezpośrednio jednak jego wykonaniem zajmuje się właściwy rząd krajowy, a gdy partia organizacyjnie wychodzi poza granice jednego kraju, kompetentny staje się federalny minister spraw wewnętrznych. Związkowy Trybunał Konstytucyjny może również wskazać w swym orzeczeniu inne organy. Wniesienie sprzeciwu lub skargi o unieważnienie wyroku nie wstrzymuje jego wykonania. Postępowanie powinno być jednak przerwane, jeśli w toku ewentualnie zaistniałego procesu przed sądem administracyjnym pojawiłaby się kwestia, która dla dalszego jego wykonania miałaby istotne znaczenie. W takim wypadku dla rozstrzygnięcia tej kwestii

---

<sup>31</sup> „Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts” z 5 VIII 1964 (BGBl. I. 1964, s. 593 ostatnio zmieniana 25 VII 1968 r. BGBl. I. 1968, s. 741). Chodzi o § 8 ust. 1 tej ustawy.



właściwy byłby znów Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Do niego też należałoby rozpatrzenie wniesionych zarzutów dotyczących rodzaju i sposobu orzeczonego w wyroku jego wykonania (§ 32 ustawy o partiach politycznych).

Realizację wydanych przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny orzeczeń zabezpiecza sankcja w postaci kary więzienia. Bardziej szczegółowe regulacje w tej kwestii zawierają odpowiednie postanowienia § 42 i 47 ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 84 do 86 i 91 do 92b kodeksu karnego (*Strafgesetzbuch*)<sup>32</sup>.

Żaden organ państwowy nie może jednak traktować partii jako sprzecznej z konstytucją ani podejmować przeciw niej jakichkolwiek wywołujących negatywne skutki działań, zwłaszcza represyjnych, jeśli nie zapadło wobec niej uznające ją za sprzeczną z konstytucją, prawomocne orzeczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób właśnie art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej uprzywilejowuje partię (*Parteienprivileg*) w odróżnieniu od innych organizacji społecznych, o których sprzeczności z konstytucją decydują organy administracyjne. Z tego powodu § 90a ust. 3 kodeksu karnego dający możliwość ingerencji organom ścigania przeciw partiom, nim zapadł wyrok Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, został w orzeczeniu tego Trybunału z 21 III 1961 r. uznany za sprzeczny z konstytucją i nieważny<sup>33</sup>.

Przyznanie wyłączności Związkowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu w decydowaniu o zakazie działania partii zasadniczo różni też istniejące na gruncie ustawy zasadniczej możliwości delegalizacji partii od realizowanych na podstawie art. 48 ust. 2 konstytucji weimarskiej. W myśl bowiem tego postanowienia, prezydent Rzeszy, a zatem organ władzy wykonawczej, uprawniony był do poczynienia wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony ustroju. Uprawnienie to wielokrotnie wykorzystywane było przeciw organizacjom i partiom uznanym za antykonstytucyjne i antypaństwowe. Wiele bowiem z wydanych na podstawie tego arty-

<sup>32</sup> Strafgesetzbuch vom 15 Mai 1871 (RGBl. s. 127) in der Fassung des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 25 Juni 1968.

<sup>33</sup> BVerf. G. E., 12, 297 i nast.; BVerf. G. E. 13, 123, (126).

kułu rozporządzeń prezydenta zawierało upoważnienie do wprowadzenia zakazów działania partii uznanych za sprzeczne z konstytucją, co też najczęściej wykorzystywano w latach 1921 i 1922<sup>34</sup>. W 1923 r. np. w oparciu o takie rozporządzenia rozwiązane zostały zarządzeniem szefa naczelnego dowództwa wojskowego, gen. Seeckta, KPD i NSDAP<sup>35</sup>. Ponadto również ustawa o stowarzyszeniach, a przede wszystkim ustawa o ochronie republiki z 1922 r.<sup>36</sup> przewidywały możliwość przeciwdziałania tym partiom, które uznano za sprzeczne z konstytucją. Na podstawie ich postanowień właściwe władze krajowe podejmowały kroki delegalizujące wobec działających na ich terenie partii. W samych Prusach w latach 1922—1929 rozwiązano około 30 partii i organizacji politycznych oraz zakazano ich działania<sup>37</sup>. W każdym z tych wypadków właściwa była jednak władza wykonawczo-administracyjna, policyjna lub wojskowa, która wobec partii politycznych, wyposażona również była w te same możliwości i środki działania co wobec innych organizacji. Ostatecznie tenże właśnie art. 48 ust. 2 konstytucji weimarskiej posłużył jako podstawa konstytucyjna nie do ochrony republiki, lecz do jej obalenia. Na jego podstawie bowiem 28 II 1933 r. prezydent Rzeszy wydał sławetne rozporządzenie *O ochronie narodu i państwa*<sup>38</sup>, znoszące swobody obywatelskie i dające możliwość podjęcia działań represyjnych przeciw partiom komunistycznej i socjaldemokratycznej, a będące jednym z końcowych aktów Republiki Weimarskiej.

Powierzenie zatem decyzji w kwestii delegalizacji partii organowi „wymiaru sprawiedliwości”, jakim jest Związkowy Trybunał Konstytucyjny, a więc niezawisłej „władzy trzeciej” z wyłączeniem innych organów, co najwyżej uprawnionych jedynie

<sup>34</sup> H. Maurer: *op. cit.*, s. 205 i 206.

<sup>35</sup> Podaję za H. Maurerem: *op. cit.*, s. 206. Zarządzenie Seeckta z 23 XI 1923 r. opierało się na rozporządzeniach Prezydenta Rzeszy z 26 IX 1923 (RGBl. I. s. 905) i z 8 XI 1923 (RGBl. I. s. 1084).

<sup>36</sup> Gesetz zum Schutz der Republik vom 21 VII 1922 (RGBl. I. s. 585) przedłużona przez ustawy z 2 VI 1927 (RGBl. I., s. 125 oraz z 25 III 1930 (RGBl. I. s. 91). Podaję również za H. Maurerem: *op. cit.*, s. 206.

<sup>37</sup> H. Maurer, *op. cit.*

<sup>38</sup> RGBl. I. s. 83, podaję za H. Maurerem: *op. cit.*, s. 209. Zob. też J. Krasuski: *op. cit.*, s. 347.

do stawiania wniosków w tej sprawie, służy w myśl założeń twórców ustawy zasadniczej zabezpieczeniu przed nadużyciem przez władzę wykonawczą delegalizacyjnych postanowień konstytucji i ewentualnym skierowaniem ich przeciw niewygodnej politycznie opozycji. Uzależniony jednak głównie od większości rządowej sposób powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>39</sup>, jak również doświadczenia postępowania w sprawie zakazu działania KPD i uznanych za jej organizacje zastępcze ugrupowań politycznych, dają podstawę do przekonania, iż stanowisko Związkowego Trybunału Konstytucyjnego koresponduje w pewnej mierze z kursem polityki władzy wykonawczej i od niego w niemałej mierze może zależeć.

W przeciwieństwie do możliwości jedynie czasowego orzeczenia wobec poszczególnych osób pozbawienia lub ograniczenia praw zasadniczych (§ 40 ustawy o Związkowym Trybunale Konstytucyjnym) zakaz działania sprzecznej z konstytucją partii nie może mieć charakteru czasowo ograniczonego ani nie może zostać uchylony. Ustawowo nie przewiduje się żadnej możliwości reaktywowania zdelegalizowanej partii. Wyłączenie z życia politycznego, a tym samym z procesu politycznego, kształtowania woli partii sprzecznych z konstytucją musi mieć bowiem, według doktryny, charakter trwały i definitywny<sup>40</sup>. Za dopuszczalną jedynie uznana została możliwość ponownego zorganizowania się w partię, nawet tych samych, pochodzących ze zdelegalizowanej partii jej członków i funkcjonariuszy, o ile zmieniają oni swe cele polityczne<sup>41</sup>.

Dwanaście lat po delegalizacji faszystowskiej Socjalistycznej Partii Rzeszy (SRP) powstała w 1964 r. neofaszystowska Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec (NPD) o tym samym profilu politycznym. Trzon organizacyjny NPD tworzyli byli członkowie i aktywi skrajnie prawicowej Niemieckiej Partii Rzeszy (DRP), która pomimo faszystowskiego charakteru (wielu jej członków i przywódców należało poprzednio do SRP), działała legalnie nie kwestionowana przez kilkanaście lat. Na skutek jednak

<sup>39</sup> Por. art. 94 ustawy zasadniczej.

<sup>40</sup> Por.: W. Henke: *op. cit.*, s. 261, 262. T. Ritterspach: *op. cit.*, s. 38.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

osłabienia jej znaczenia oraz sporów na tym tle w kierownictwie rozpadła się w 1964 r. i formalnie rozwiązała w grudniu 1965 r. Wobec zaś wzrostu popularności nowo powstałej NPD i odnoszonych przez nią sukcesów w wyborach do parlamentów krajowych, a w konsekwencji osiągnięcia w 1969 r. 4,3% (1,5 mln) głosów, pojawiły się dość liczne żądania jej delegalizacji. Spadek jednak udzielanego jej poparcia w latach następnych znacznie żądania te osłabił.

Również dwanaście lat po delegalizacji KPD w innym już nieco klimacie politycznym 1968 r.<sup>42</sup> powołana została do życia oparta na ideologii marksistowsko-leninowskiej Niemiecka Partia Komunistyczna (DKP). Przypisuje się jej jednak zmianę wysuwanych przez nią celów politycznych i oparcie programu na ustawie zasadniczej, w której ramach pragnie wykorzystać istniejące możliwości dla wprowadzenia socjalizmu. Tym uzasadnia się dopuszczenie jej do udziału w życiu politycznym Republiki Federalnej Niemiec<sup>43</sup>. Nie odnosiła ona jednak, jak dotychczas, sukcesów wyborczych liczonych zdobyciem mandatów w organach przedstawicielskich krajowych lub federalnych i mimo nierzadkich prób jej dyskryminacji ze strony prawicowych, często oficjalnych czynników państwowych rozwija i aktywizuje swą działalność i liczy już około 40 tys. członków. Wielokrotnie bowiem, posądzając ją o sprzeczność z konstytucją, podobnie jak wcześniej lewicową Niemiecką Unię Pokoju (DFU)<sup>44</sup>, odmawiano jej na szczeblu komunalnym możliwości korzystania z urzędzeń pu-

---

<sup>42</sup> Na przełomie 1968 i 1969 r. na tle rozbieżności między KPZR a KPCh powstała maoistowska „Komunistyczna Partia Niemiec — Marksistowsko-Leninowska — Czerwony Poranek (KPD/ML/RM)”. Na skutek rozłamu w 1970 r. wyodrębnione jej skrzydło przyjęło nazwę „Komunistyczna Partia Niemiec — Marksistowsko-Leninowska — Czerwony Szlandar (KPD/ML/RF)”. Niektórzy zaś członkowie rozwiązanego Socjalistycznego Niemieckiego Związku Studentów (SDS) utworzyli w 1970 r. Komunistyczną Partię Niemiec — Organizacja w Budowie (KPD/Aufbauorganisation) która nie mając nic wspólnego ze zdelegalizowaną w 1956 r. KPD przyjęła w końcu w 1972 r. jej nazwę — KPD (już bez dodatkowego określenia „Organizacji w Budowie”) i założyła centralę w Dortmundzie. Bliżej na ten temat: M. Rowold: *op. cit.*, s. 185—208.

<sup>43</sup> Zob.: W. Henke: *op. cit.*, s. 262. Powołuje on w uzasadnieniu tego stanowiska postanowienia zjazdu założycielskiego DKP.

<sup>44</sup> Patrz: BVerf. G. E., 13, 123 i nast.

blicznych oraz eliminowano jej członków z różnych stanowisk państwowych<sup>45</sup>. Podstawę do tego rodzaju poczynań stanowiły odpowiednie postanowienia władz krajowych, rozszerzone następnie na obszar całej Republiki Federalnej. W listopadzie 1971 r. bowiem socjalliberalny Senat Hamburga podjął uchwałę wprowadzającą zakaz powoływania na stanowiska urzędników państwowych członków ugrupowań skrajnie lewicowych i prawicowych. Obradująca z początkiem grudnia tego roku konferencja premierów i ministrów spraw wewnętrznych rządów krajowych z udziałem ministra federalnego H. D. Genschera podjęła próbę wprowadzenia podobnych rozwiązań we wszystkich krajach Federacji. Sprzeciw jednak podniosła Bawaria i Szlezwik-Holsztyn, które domagały się wyraźnego w przepisach wyłączenia spod zasięgu ich obowiązywania skrajnie prawicowej NPD i Akcji Oporu (*Aktion Widerstand*). Powołana do wypracowania kompromisu komisja przygotowała wnioski, które przyjęte zostały na kolejnej konferencji premierów rządów krajowych 28 I 1972 r., tym razem z udziałem kanclerza W. Brandta, jako wspólne wytyczne Federacji i krajów w sprawie niedopuszczenia elementów ekstremistycznych na stanowiska urzędników państwowych. Wytyczne te uzupełniono następnie porozumieniem zawartym na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych 28 IV 1972 r., które zobowiązywało kandydatów do służby publicznej do składania pisemnego zapewnienia wierności konstytucji.

Wobec sprzeciwów opinii publicznej, jak również protestu lewicowego odłamu w łonie SPD, a także zaistniałych rozbieżności w interpretacji tych postanowień w październiku 1973 r. odbyło się spotkanie kanclerza W. Brandta z przedstawicielami krajów. Nie osiągnięto jednak porozumienia co do jednoznacznej ich interpretacji i przewidziano, że kwestie te rozstrzygnięte zostaną w formie przyszłej regulacji ustawowej. W związku z naduży-

---

<sup>45</sup> R. Finkenzeller: *Die Überzeugung zählt. Urteil gegen ein DKP — Mitglied*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 27. II. 1974, s. 6, a także: Dyskryminujący DKP wyrok sądu w Düsseldorfie. „Trybuna Ludu” 11—12. XII. 1976, s. 2. Jak podawał „Frankfurter Rundschau” nr 206 z 6. IX. 1976 w artykule zatytułowanym: *Die meisten Ablehnungen in Hamburg*, s. 4, na 101 kandydatów, którym odmówiono zatrudnienia tylko 4 było prawicowców, pozostali zaś to przeważnie członkowie ugrupowań lewicowych.

waniem postanowień uchwały z 28 I 1972 r. przeciw członkom ugrupowań lewicowych w krajach rządzonych przez CDU i CSU zaniepokojenie wyraziło nawet w uchwale z 11 VI 1975 r. Prezydium SPD. Nie rozwiązało również problemu orzeczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego z 22 V 1975 r. dotyczące postanowień krajowej ustawy o urzędnikach państwowych w Szlezwiku-Holsztynie. Dość wyraźnie bowiem Trybunał popadł w sprzeczność z wcześniejszymi już powoływanymi orzeczeniami dotyczącymi tzw. przywileju partyjnego. Wniesiony przez Rząd Związkowy projekt ustawy mający sprecyzować odpowiednie postanowienia prawa urzędniczego, wobec sprzeciwów krajów rządzonych przez CDU i CSU, 20 II 1976 r. w Radzie Związku nie został uchwalony. W tej sytuacji Rząd Federalny ogłosił 19 V 1976 r. jednolite dla całej Republiki zasady, którymi powinny kierować się organy państwa przy zatrudnianiu członków ugrupowań skrajnych. Wzbudziły one jednak nowe kontrowersje, a praktyka poszła w tym kierunku, iż kraje rządzone przez SPD i FDP postanowienia uchwały z 28 I 1972 r. stosują bardziej elastycznie i liberalnie wobec członków DKP, zaś kraje rządzone przez CDU i CSU przeciw członkom tej partii wyraźnie ich nadużywają. Postanowienia te bowiem wprawdzie odnosić się mają do organizacji ekstremistycznych, jednak w praktyce głównie stosowane są przeciw ugrupowaniom lewicy, zwłaszcza zaś Niemieckiej Partii Komunistycznej<sup>46</sup>. Przeczy to konstytucyjnie gwarantowanej i wielokrotnie wypowiedanej przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny, a przytaczanej tu już zasadzie, w myśl której podjęcie jakichkolwiek działań przez organy państwa nie tylko przeciw partii, lecz także przeciw jej funkcjonariuszom bądź członkom, za ich działalność polityczną w tej partii możliwe jest tylko i wyłącznie po wcześniej wydanym orzeczeniu Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym sprzeczność partii z konstytucją<sup>47</sup>. Tak więc, tzw. przywilej partyjny (*Parteienprivileg*) z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej różniący partie od innych organizacji społecznych w zakresie podejmowanych przez organy państwowe przeciw nim działań, w praktyce politycznej

---

<sup>46</sup> Porównaj też: L. Janicki: *Partie polityczne...* s. 222 i następne.

<sup>47</sup> BVerf. G. E., 5, 85 (140); 13, 123 (126).

RFN jest w znacznej mierze martwą literą prawa. Z artykułu tego pozostała jedynie realna groźba delegalizacji i to w zasadzie głównie wobec tych partii, które stanowią alternatywną wobec burżuazyjnej siłę opozycyjną. Nie można przy tym zapominać, że jednocześnie toleruje się niejednokrotnie agresywne wystąpienia sił skrajnej prawicy, zwłaszcza neofaszystowskiej NPD. Wielu jej funkcjonariuszy i członków bez przeszkód w zasadzie zatrudnianych jest w służbie państwowej, w szkolnictwie, wymiarze sprawiedliwości, policji lub Bundeswehrze. Charakterystyczne jest ponadto, że o ile SPD stanowczo i zdecydowanie odcina się, a nawet podejmuje szereg działań przeciw ugrupowaniom lewicy, zwłaszcza DKP, o tyle CDU i CSU raczej bez skrępowania współdziałają ze skrajną prawicą, głównie z NPD. Dość symptomatyczna była współpraca CDU i NPD w Badenii-Wirtembergii w latach 1969—1972. Obie te partie pomimo koalicji rządowej CDU i SPD łączyły się niejednokrotnie w trakcie głosowań w parlamencie w blok, by przeciwdziałać poczynaniom SPD i FDP. Ponadto, w wyniku zawartego z końcem 1971 r. porozumienia, NPD wycofała z wyborów w tym kraju w 1972 r. swych kandydatów, by zwiększyć szanse CDU<sup>48</sup>. Współdziałanie zaś CSU z różnymi ugrupowaniami skrajnej prawicy idzie niejako w parze ze stale nasilającymi się tendencjami występującymi w łonie tej partii, coraz bliższym ideowo tym prądom, które zniosły względnie demokratyczny system ustrojowy Republiki Weimarskiej.

### **3. Obowiązek zachowania demokratyczności struktur i wewnętrznych zasad działania**

#### **a) Regulacja prawna struktur i zasad wewnętrznego działania partii**

Związek pomiędzy funkcjonowaniem organów państwa a wewnętrznymi mechanizmami działania partii, zwłaszcza zaś zdolnych wywierać swój wpływ na postanowienia tych organów, dostrze-

---

<sup>48</sup> „Der Spiegel” nr 16 z 10 IV 1972 s. 29.

gał już w okresie Republiki Weimarskiej H. Kelsen<sup>49</sup>, postulujący jako konsekwencję konstytucyjnego uznania partii również konieczność prawnonormatywnej ingerencji w wewnętrzne ich sprawy i to idącą w tym kierunku, aby zabezpieczyć demokratyczność tego stadium politycznego kształtowania woli, które odbywa się w ich łonie. Zdaniem H. Kelsena jest to konieczne tym bardziej, iż amorficzność struktur partyjnych oraz rola wybitnych przywódców i dyscyplina partyjna sprzyjają, co jak zauważa, udowodnił już R. Michels, arystokratyczno-autokratycznym tendencjom nawet w tych partiach, które wysuwają program skrajnie demokratyczny.

Te motywy, jak również uwarunkowana historycznie obawa przed reaktywowaniem zbliżonej strukturalnie do NSDAP partii typu wodzowskiego (*Führerpartei*) oraz powierzone partiom przez ustawę zasadniczą zadania, wpłynęły na przyjęcie przez twórców ustawy zasadniczej postanowienia art. 21 ust. 1 zd. 3, zobowiązującego partię do tego, aby wewnętrzna ich struktura odpowiadała zasadom demokratycznym<sup>50</sup>.

W myśl poglądów doktryny poprzez odpowiednie, z pewnymi jednak zmianami, rozciągnięcie przewidzianych w ustawie zasadniczej demokratycznych zasad ustrojowych również na wewnętrzną strukturę partii politycznych ustawodawca pragnął osiągnąć względnie możliwą homogeniczność systemu ustrojowo-politycznego, zapewnić jego stabilność i funkcjonalność<sup>51</sup>. Udział bowiem partii w politycznym kształtowaniu woli, a zwłaszcza ich istotny wpływ na funkcjonowanie parlamentu i innych organów uzasad-

---

<sup>49</sup> H. Kelsen: *op. cit.*, s. 23 i 24. Podobnie też G. Radbruch: *op. cit.*, s. 294.

<sup>50</sup> Por.: G. Leibholz und H. v. Mangoldt: „*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*”. Tübingen 1951, s. 206, 207. E. Forsthoff: *op. cit.*, s. 16 i 17. H. v. Mangoldt und F. Klein: *op. cit.*, s. 625. *Rechtliche Ordnung...*, 154. W. Henke: *op. cit.*, s. 50, 51. U. Lohmar: *Innerparteiliche Demokratie*. Stuttgart 1968, s. 6.

<sup>51</sup> Nie znaczy to jednak, iż „demokratyczne państwo” z art. 20, ust. 1 i „demokratyczne organizacje wewnętrzne” z art. 21, ust. 1, zd. 3 znaczą to samo. Por.: *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 155, U. Müller: *Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien*. Mainz 1967, s. 15, 96 i następne, a zwłaszcza 102, poświęcone analizie tego zagadnienia. Por. też: H. E. See: *Integrationsparteien in der antagonistischen Gesellschaft*. Marburg/Lahn 1972 s. 18-22.



nia troskę ustawodawcy o demokratyczność wewnątrzpartyjnych struktur. Struktury te zaś powinny tak być formowane, aby otwierały możliwość aktywnego wpływu wyborców w szczególności zaś mas członkowskich na postępujące „od dołu do góry” (*von unten nach oben*) procesy wewnątrzpartyjnego kształtowania woli, a jednocześnie blokowały tendencje przeciwne, zmierzające w kierunku podejmowania autorytarnych rozstrzygnięć i sterowania partią „od góry” (*von oben*) albo przez ośrodki dyspocyjne znajdujące się poza strukturą organizacyjną partii (*von außen*)<sup>52</sup>. Równocześnie powinny one zapewniać, aby kierownictwa partyjne wyłaniano z zastosowaniem zasady większości, a swój autorytet opierały na szerokim poparciu i zaufaniu swych członków oraz aby wąskie grupy oligarchicznych gremiów kierowniczych z pomocą aparatu partyjnego i biurokracji partyjnej, wykorzystując nowoczesne techniki organizacyjne, nie przeciwstawiały się i nie narzucały swej woli szerokim rzeszom członków, a w konsekwencji całemu narodowi<sup>53</sup>. Demokratyczności struktur partyjnych nie przeciwstawia się jednak konieczność wyłaniania elit politycznych kierujących pracami partii, co też ma miejsce w sferze demokratycznego zarządzania państwem, jednak powinny być one poddawane kontroli członków partii z możliwością zastosowania sankcji w postaci ich odwołania<sup>54</sup>.

Prawnonormatywna natomiast ingerencja państwa w wewnętrzne sprawy partii nie może iść zbyt daleko i naruszać pewnych gwarantowanych art. 21 ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej granic autonomii wewnątrzpartyjnej, której zachowania wymaga również zakres powierzonych partiom politycznym zadań<sup>55</sup>. Dotyczyć ona zatem powinna: statutu i programu partyjnego, statusu zwykłych i tzw. kwalifikowanych członków partii oraz organizacji wewnątrzpartyjnego procesu kształtowania woli i wyłaniania kan-

<sup>52</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 156, 157. W. Henke: *op. cit.*, s. 50, 51.

<sup>53</sup> G. Leibholz: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, [w:] *Strukturprobleme...*, s. 124 i 125 oraz tego samego autora: *Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, [w:] *Das Wesen der Repräsentation*. Berlin 1960, s. 247.

<sup>54</sup> *Ibidem* oraz H. E. See: *op. cit.*, s. 23.

<sup>55</sup> *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 158, 159; U. Müller: *op. cit.*, s. 98, 99.

dydatów wysuwanych przez partie w wyborach do organów przedstawicielskich<sup>56</sup>.

Bliżej zajmująca się tymi zagadnieniami Komisja Prawa o Partiach Politycznych, uwzględniając w zasadzie prezentowane wyżej stanowisko doktryny oraz biorąc pod uwagę istniejące już struktury organizacyjne największych partii RFN, wysunęła propozycje, które stały się podstawą przyjętych ostatecznie przez ustawodawcę rozwiązań. Komisja uznała jednak, że postanowienia § 22 Związkowej Ustawy Wyborczej z 1956 r., regulujące sposób wyłaniania przez partie kandydatów do Parlamentu Związkowego, są wystarczająco demokratyczne i w tym zakresie wyczerpują wymagania stawiane przez art. 21 ustawy zasadniczej. Kierując się tym stanowiskiem Komisji oraz opierając się na zawartym między tworzącymi rząd wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD kompromisie, ustawa o partiach politycznych przyjęła w najobszerniejszym swym rozdziale drugim szereg postanowień odnoszących się do wewnętrznej struktury organizacyjnej partii, pozostawiając w zasadzie prawie nie zmienioną regulację związkowej ustawy wyborczej dotyczącą wyłaniania przez partie kandydatów do państwowych organów przedstawicielskich.

W myśl postanowień ustawy o partiach politycznych, każda partia musi mieć prócz pisemnego statutu również pisemny program. Niższe jednostki organizacyjne partii (*Gebitsverbandes*) powinny regulować zakres swych spraw własnym statutem tylko o tyle, o ile statut bezpośrednio wyższej jednostki organizacyjnej partii nie zawiera postanowień ich dotyczących. W swej treści natomiast statuty powinny przynajmniej określać: nazwę partii, jej skrót (jeśli takiego używa), siedzibę i zasięg jej działania, przyjęcia i wystąpienia z partii jej członków oraz ich prawa i obowiązki, dopuszczalne przeciw nim kroki dyscyplinarne, zasady ich wykluczeń z partii, dopuszczalne przedsięwzięcia dyscyplinarne przeciw wyłamującym się z partii jej jednostkom organizacyjnym, ogólną strukturę partii, skład i uprawnienia zarządu oraz pozostałych organów partii, sprawy zastrzeżone dla zebrania członków albo zebrania delegatów (zjazdu), warunki, formę i termin

---

<sup>56</sup> G. Leibholz; *Der Strukturwandel*, s. 125—128; *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...*, s. 160—1962.

zwołania zebrania członków, zebrania delegatów (zjazdu) oraz dokumentację powziętych uchwał, jednostki organizacyjne i organy partii uprawnione do wnoszenia i podpisywania wniosków wyborczych dla wyborów do państwowych organów przedstawicielskich o ile w tym zakresie inne przepisy ustawowe nie ingerują, postępowanie regulujące przebieg pierwotnego głosowania (*Urabstimmung*) członków partii zatwierdzającego, zmieniającego lub uchylającego decyzje zjazdu partyjnego o rozwiązaniu partii albo jej jednostki organizacyjnej, albo też o fuzji z inną partią (§ 6 ust. 1 i 2).

Bardziej szczegółowe wymagania regulacjom statutów partyjnych ustawa o partiach politycznych stawia w kwestii praw członkowskich, struktury organizacyjnej, kształtowania woli wewnątrz organów partyjnych oraz przedsięwzięć wobec rozłamowych jednostek organizacyjnych. W myśl zatem tych postanowień ustawy, o przyjęciu do partii winien decydować swobodnie określony przez statut organ partyjny, przy czym odmowa przyjęcia nie wymaga uzasadnienia. Niedopuszczalne jest natomiast ogólne, w tym również czasowe, ograniczenie przyjęć. Nie mogą jednak być członkami partii osoby pozbawione praw wyborczych lub obywatelskich praw honorowych.

Podobnie jak wyborcom, ustawa zapewnia równe prawo głosu członkom partii oraz ich przedstawicielom w organach partyjnych. Wykonywanie jednak jego może być uzależnione od wypełniania obowiązku wpłaty należnych składek partyjnych. Dalej ustawa wymaga, aby w statucie określone zostały dopuszczalne kroki dyscyplinarne przeciw członkom partii przyczyny ich podjęcia oraz właściwe w tym względzie organy. W przypadku zaś zwolnienia z pełnionego urzędu partyjnego albo pozbawienia zdolności do jego pełnienia konieczne jest odpowiednie uzasadnienie tej decyzji. O ile swoboda wystąpień z partii ma być gwarantowana i nie może podlegać żadnym ograniczeniom, o tyle wykluczenie z niej może nastąpić tylko wtedy gdy członek partii umyślnie działając przeciw zasadom albo porządkowi (*Ordnung*) partii wyrządził jej poważną szkodę. O wykluczeniu decyduje w wyniku przeprowadzonego postępowania tylko właściwy partyjny sąd rozjemczy (*Schiedsgericht*), od którego uzasadnionej decyzji powinna być zapewniona możliwość odwołania do sądu roz-

jemczego wyższej instancji<sup>57</sup>. W wymagających natychmiastowego przeciwdziałania ważnych i niecierpiących zwłoki przypadkach zarząd partii lub jej jednostki organizacyjnej może jednak zawiesić członka partii w wykonywaniu jego praw aż do rozstrzygnięcia sądu rozjemczego (§ 10). W każdej zatem partii i jej jednostkach organizacyjnych wyższych szczebli powinny być tworzone sądy rozjemcze, których zadaniem jest nie tylko rozstrzyganie sporów i łagodzenie konfliktów między partią i jej jednostkami organizacyjnymi a poszczególnymi członkami partii, lecz również określanie zasad stosowania i interpretacji statutu partii. Sędziowie sądów rozjemczych mają pochodzić z wyborów, jednak ich kadencja nie może trwać dłużej niż cztery lata. W orzekaniu są oni niezawisli i nie mogą być wiązani jakimikolwiek innymi instrukcjami lub zaleceniami. W celu zachowania bezstronności ustawa ponadto zastrzega, iż nie mogą być oni również członkami zarządu partii, zarządu jednej z jej jednostek organizacyjnych albo pozostawać w stosunku służbowym do partii, jednej z jej jednostek albo też pobierać od nich wynagrodzenie. Statut partii może przewidzieć, iż sąd rozjemczy składał się będzie również z ławników powołanych na zasadzie parytetu przez spierające się strony. Sposób postępowania przed sądem polubownym regulować winien uchwalony przez zebranie członków, konferencję delegatów lub zjazd partii „regulamin sądu rozjemczego” (*Schiedsgerichtsordnung*), w którym musi być zapewnione rzetelne wysłuchanie stron uczestników postępowania, bezstronność samego postępowania oraz wyłączenie stronniczych sędziów sądu (§ 14).

W zakresie postanowień dotyczących struktury organizacyjnej ustawa wymaga by partia dzieliła się na jednostki organizacyjne (*Gebietsverbände*), których wielkość i zasięg działania powinien określać statut. Struktura partii ma być przy tym tak rozbudowana, by zapewniała poszczególnym członkom partii odpowiednie współdziałanie w politycznym kształtowaniu woli partii (§ 7).

---

<sup>57</sup> W myśl poglądów doktryny dopuszczalne jest dalsze odwołanie się od orzeczenia sądu rozjemczego drugiej instancji do sądu powszechnego. Zob.: W. H e n k e: op. cit., s. 95, 96, 99, 100.

Zebranie zaś członków i zarząd to konieczne, w myśl postanowień ustawy, organy partii i ich jednostek organizacyjnych. Statut może przy tym przewidywać, iż w ponadmiejscowych (*überörtlichen*) organizacjach w miejsce zebrania członków powołuje się zebranie delegatów (*Vertreterversammlung*), których wyboru na okres nie dłuższy niż dwa lata dokonuje zebranie członków lub zebranie delegatów bezpośrednio niższej jednostki organizacyjnej. Najwyższymi też organami w każdej jednostce organizacyjnej partii w zależności od jej wielkości powinny być, jak ustawa tego wymaga, zebranie członków lub zebranie delegatów. W jednostkach wyższych szczebli będą to zjazdy partyjne (*Parteitag*) zaś w jednostkach niższych — walne zebrania (*Hauptversammlung*). Organy te muszą być zwoływane przynajmniej co dwa lata. Postanowieniom statutów ustawa pozostawiła możliwość wprowadzenia w skład zebrania delegatów (zjazdu) z racji zajmowanego stanowiska członków zarządu i innych organów jednostek organizacyjnych partii, a ponadto także innych osobistości należących do partii, o ile pełniony przez nie mandat lub zajmowane stanowisko pochodzą z wyboru. Liczba ich jednak nie może przekraczać jednej piątej całego składu zebrania delegatów lub zjazdu.

Do kompetencji zjazdu w ramach właściwości jego jednostki organizacyjnej należeć winno przynajmniej: uchwalanie programu partii, statutu, regulaminu składek partyjnych, regulaminu postępowania przed partyjnym sądem rozjemczym, decydowanie o rozwiązaniu partii i połączeniu jej z inną partią, wybór przewodniczącego, zastępców i pozostałych członków zarządu, członków innych przewidzianych przez statut organów, delegatów do organów wyższej jednostki organizacyjnej, przyjmowanie przynajmniej raz na dwa lata sprawozdań z działalności zarządu oraz podejmowanie w tej sprawie odpowiednich uchwał. Część finansowa sprawozdania powinna być jednak przed jego przedłożeniem sprawdzona przez wybranego przez zjazd kontrolera finansowego (*Rechnungsprüfer*) (§ 9).

Składający się natomiast przynajmniej z trzech członków zarząd winien być również wybierany co dwa lata. Do jego składu jednak, podobnie jak w przypadku zjazdu w liczbie nie przekraczającej 1/5 ogółu członków, mogą być, o ile statut tak stanowił-

by, dokooptowane inne osobistości należące do partii, jeśli pełnią swój mandat lub inne powierzone im funkcje z wyboru.

Do kompetencji zarządu, w myśl postanowień ustawy, należy: wykonywanie uchwał nadrzędnych władz partyjnych, kierowanie pracami partii albo właściwej jednostki organizacyjnej i reprezentowanie ich na zewnątrz. Dla wykonywania zaś uchwał zarządu, załatwiania bieżących i niecierpiących zwłoki, szczególnie pilnych spraw, ustawa przewiduje możliwość wyłonienia organu o węższym składzie (prezydium), którego członków wybiera zarząd lub określa w swych postanowieniach statut. Za fakultatywne ustawa uznaje jedynie powołanie komitetów partyjnych (*Allgemeine Parteiausschüsse*) i innych podobnych im gremiów (*Einrichtungen*), które w myśl postanowień statutu stanowią mają płaszczyznę narad lub decyzji w kwestiach politycznych i organizacyjnych partii. Członkowie ich powinni pochodzić z wyboru dokonanego na okres najwyżej 2 lat przez jednostki organizacyjne niższych szczebli. W ich skład mogą również wchodzić, o ile statut to przewidywałby, z racji zajmowanego stanowiska członkowie zarządu i inne należące do partii osobistości pełniące swój mandat lub funkcję z wyboru, w liczbie jednak nie przekraczającej 1/3, a także ewentualnie inni z głosem doradczym członkowie, w liczbie nie przekraczającej 1/2 ogólnego składu organu.

Liczba delegowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne członków zjazdu (zebrania delegatów), komitetu i innych organów zależy, jak stanowi ustawa, przede wszystkim od liczby zorganizowanych w nich członków partii. Statut jednakże może określić, że nie więcej niż w połowie zależec będzie ona również od zdobytych na rzecz partii głosów wyborców w ostatnich wyborach do państwowych organów przedstawicielskich. Wykonywanie zaś prawa głosu przez reprezentantów poszczególnych jednostek organizacyjnych w organach partyjnych może być uzależnione od wypełnienia obowiązku płacenia przez te jednostki na rzecz instancji nadrzędnych składek partyjnych (§ 13). Ustawa wymaga dalej, aby głosowanie w trakcie przeprowadzania wyborów członków zjazdu, zebrania delegatów wyższej jednostki organizacyjnej, komitetu, a także zarządu innych organów wyższych szczebli miało charakter tajny. Jawne głosowanie dopuszcza jedynie w wypadku wyboru do innych niż te gremiów i to

pod warunkiem, iż postawiony w tej kwestii wniosek nie spotka się ze sprzeciwem (§ 15 ust. 2).

W procesie kształtowania woli w organach partyjnych konieczne jest ponadto, w myśl rozwiązań przyjętych w ustawie, aby uchwały zapadały przynajmniej zwykłą większością głosów. Sposób zaś samego zgłaszania wniosków i projektów uchwał powinien być tak formowany, aby zapewniał demokratyczne kształtowanie woli, zwłaszcza zapewniał możliwość odpowiedniego przedyskutowania wniosków mniejszości. W gremiach wyższych szczebli powinna być dodatkowo zapewniona możliwość wnoszenia wniosków przez przedstawicieli jednostek przynajmniej dwu bezpośrednio niższych szczebli. Niedopuszczalne jest natomiast zarówno w toku przeprowadzanych wyborów, jak i głosowań wiązanie uczestniczących w nich jakimikolwiek uchwałami innych organów (§ 15, ust. 1 i 3).

W zakresie przedsięwzięcia środków przeciw wyłamującym się jednostkom organizacyjnym partii ustawa wymaga, aby w statucie określone zostały przyczyny ich podjęcia oraz uprawnione do tego nadrzędne jednostki organizacyjne i organy partii. Rozwiązanie i wykluczenie jednostek organizacyjnych niższych szczebli oraz zwolnienie ze stanowiska członków całego organu jest możliwe tylko z powodu poważnego naruszenia zasad albo porządku (*Ordnung*) partii. Decyzja w tej sprawie zarządu lub nadrzędnej jednostki organizacyjnej wymaga zatwierdzenia przez organ wyższego stopnia. Ustawa przewiduje ponadto możliwość odwołania się do partyjnego sądu rozjemczego. Przedsięwzięte środki tracą jednak swą skuteczność, jeśli nie zostaną zatwierdzone na najbliższym zjeździe partii (§ 16).

Te dość szczegółowe normowania struktur i wewnętrznych zasad działania partii poddane zostały przez niektórych przedstawicieli nauki, jeszcze w brzmieniu projektu, dość ostrej krytyce<sup>58</sup>. Zarzucali oni bowiem głównie, iż zbyt mocno opierają się one na istniejących już w partiach RFN rozwiązaniach i sprzyjają przez

---

<sup>58</sup> Zum *Parteiengesetz — Entwurf — Kritische Stellungnahme und Gegenvorschläge von 16 Politologen, Sozialwissenschaftlern und Juristen an der Freien Universität Berlin*. „Die öffentliche Verwaltung”, H. 7—8, z. 1967, s. 256 i nast.

to utrwaleniu *status quo* oraz silnie zaznaczających się w nich tendencji autorytatywnych i tym samym nie oddziałują w kierunku pogłębiającym demokratyczność systemu. Postulowali oni przede wszystkim wprowadzenie obowiązku uzasadnień odmowy przyjęć do partii, zwiększenie ochrony członków partii przed nieuzasadnionym wykluczeniem, obsadę organów partii tylko w drodze wyborów, z wyłączeniem kooptacji, wprowadzenie możliwości odwołania w każdym czasie członków organów pochodzących z wyboru przez tych, którzy ich wybierali, ograniczenie wyborów pośrednich, zwłaszcza zaś członków prezydium, których winien wybierać bezpośrednio zjazd oraz wprowadzenie wyboru wnioskowej komisji zjazdowej.

Zastrzeżenia, wydaje się, budzi również nadmierna ogólnikowość i często idąca z tym w parze niejasność, a w konsekwencji znikoma praktyczna przydatność stosowanych przez ustawę sformułowań. Dla przykładu wystarczy przytoczyć, iż w tak ważnej, dającej znaczne możliwości nadużyć kwestii wykluczeń z partii albo stosowania środków przeciw wyłamującym się jednostkom organizacyjnym ustawa stawia dość niejasny wymóg stwierdzenia naruszenia „zasad lub porządku partii” (*Grundsätze oder Ordnung der Partei*) (§ 10 ust. 4 i § 16 ust. 1), z czego nie wynika, o jakie właściwie zasady i porządek chodzi.

Podstawowym jednak mankamentem przyjętych normowań jest brak jakichkolwiek sankcji w przypadku nie stosowania się do nich partii. Chodzi tu bowiem nie tylko o formalne, statutem bądź innym dokumentem partyjnym przewidziane odstępstwa od tych zasad, ale również o takie kształtowanie praktyki, która wyraźnie będzie im przeczyć. Trudno zatem mówić, ze względu na ograniczony dostęp do odpowiednich informacji, nawet o sankcji ewentualnej dezaprobaty opinii społecznej. Możliwe jest tylko, na co wskazywał już Związkowy Trybunał Konstytucyjny<sup>59</sup>, uwzględnianie w toku procesu o delegalizację partii jej rażąco niedemokratycznych zasad działania, jako jeszcze jednej, dodatkowej tylko przesłanki przemawiającej za orzeczeniem zakazu jej działania. Ewentualność ta jednak, jak wykazuje dotychczasowa

---

<sup>59</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts — SRP — Urteil, [w:] Ch. Starck: *op. cit.*, s. 20 i nast.



praktyka ma jedynie znikome szanse zastosowania, zwłaszcza że nie jest ona decydująca dla rozstrzygnięcia Trybunału.

Istotne jednak dla funkcjonowania systemu ustrojowego RFN jest to, w jakim zakresie, pomimo braku sankcji, te dotyczące struktury i zasad wewnętrznego działania regulacje ustawy znajdują swoje odbicie w formalnych postanowieniach statutów i na ile realizowane są w praktyce działania głównych partii systemu, tj. CDU/CSU, SPD i FDP, tym samym również, na ile wpływają one na rozwój procesów demokratyzacji życia wewnątrzpartyjnego. Wymogi bowiem stawiane przez ustawę stanowią, jak się wydaje, pewne minimum demokratyczności, od których odstąpienie sprzyjać może ograniczeniu społecznej partycypacji w sprawowaniu władzy, a w rezultacie — pogłębieniu procesów autokratyczno-oligarchicznego rządzenia państwem. Interesujące zatem z tego punktu widzenia wydaje się być przesłedzenie postanowień statutów tych partii dotyczących pozycji ich członków, struktury terytorialnej i funkcjonalnej, procesu wewnątrzpartyjnego kształtowania woli oraz ich praktycznej realizacji.

## **b) Status członków partii i ich struktura socjologiczna**

Pierwsze ogólne statuty CDU<sup>60</sup> i FDP oraz statut ogólny SPD, mający nawet dość rozbudowane postanowienia określające postępowanie w przypadku wykluczeń, normowały raczej dość zwięźle, niemal fragmentarycznie status członków partii, pozostawiając kwestię ich praw i obowiązków statutom niższych jedno-

---

<sup>60</sup> CDU i CSU, aczkolwiek organizacyjnie powiązane tylko ze sobą „Wspólnota pracy” z 6 II 1947 r., stanowią wprawdzie odrębne partie, jednak ich struktury i zasady wewnętrznego działania są do siebie bardzo zbliżone i nie wykazują zasadniczych odmienności poza tym, iż CDU obejmuje organizacyjnie wszystkie z wyjątkiem Bawarii kraje, zaś CSU tylko Bawarię, tym samym struktura jej dostosowana jest do potrzeb ograniczonych rozmiarami jednego kraju. Wszelkie zatem uwagi dotyczące struktury i działania CDU w zasadzie odnoszą się odpowiednio również do CSU, choć jest ona bardziej zdyscyplinowana i homogeniczna, a ponadto silniej zwarta wokół swego przywódcy — F. J. Straussa.

stek organizacyjnych<sup>61</sup>. Dopiero zmiany wprowadzone do statutów tych partii od połowy lat pięćdziesiątych znacznie rozszerzyły regulacje tych zagadnień. Charakterystyczne jest, że już pierwsze przesycone odwetowo-rewizjonistycznymi treściami ogólne statuty CDU pośrednio przyznawały z naruszeniem zasady równości praw członkowskich podwójne prawa dla tych, którzy fikcyjnie reprezentowani byli w Federalnym Zjeździe Partii (*Bundesparteitag*) i Federalnym Komitecie Partii (*Bundesparteiaus-schauß*), raz jako rzekomi członkowie tej partii z terytorium NRD w tzw. Exil-CDU oraz przesiedleńcy z ziem zachodnich Polski w tzw. Związku Krajowym „Odra—Nysa” (*Landesverband Oder Neisse*), a drugi raz jako zwykli członkowie faktycznie zamieszkiwanych przez nich krajów Republiki Federalnej. Takie rozwiązanie dopuszczały również wcześniejsze projekty ustaw o partiach i z tego też powodu stały się przedmiotem krytyki ze strony niektórych przedstawicieli nauki niemieckiej<sup>62</sup>. Ukazanie się zaś ustawy o partiach jak również określone wymogi sytuacji międzynarodowej skłoniły CDU w 1968 r. do rezygnacji z podwójnej reprezentacji przesiedleńców z zachodnich ziem Polski. Nadal jednak pozostała nie zmieniona — wbrew wyrażonej w ustawie zasadzie równości praw członkowskich — fikcja reprezentacji członków CDU zamieszkujących rzekomo terytorium NRD w tzw. Exil-CDU.

Pozostałe, dotyczące praw i obowiązków członków partii postanowienia aktualnie obowiązujących statutów ogólnych CDU (także CSU), SPD i FDP<sup>63</sup> będąc w zasadzie w zgodzie z posta-

---

<sup>61</sup> Porównaj odpowiednie postanowienia statutów CDU z 1950 r., SPD z 1946/1947 r., FDP z 1949 r. Statut jedynie CSU z 1952 r. jako statut związku krajowego dość szczegółowo regulował te kwestie. Teksty tych statutów jak również powoływanych dalej statutów z lat następných zamieszczono, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, Berlin 1962 B. I. s. 201 i nast., 434 i nast., 303 i nast., 279 i nast.

<sup>62</sup> L. Bergsträsser: *Der Entwurf des Parteiengesetzes*, [w:] „Politische Studien”, H. 113/1959, s. 599 oraz U. Lohmar: *op. cit.*, s. 139, a także: U. Müller: *op. cit.*, s. 117.

<sup>63</sup> Statut CDU uchwalony w 1960 zmieniony w 1962, 1966, 1967, 1968, 1969 w ostatecznym brzmieniu z 1971 r., [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1973, s. 367 i nast. Statut SPD uchwalony 18 XII 1971 r., pełny tekst jego zamieszczony tam-

nowieniami ustawy o partiach niewiele się między sobą różnią. I tak, wymaganą dla przyjęcia którejkolwiek z tych partii granicą wieku jest ukończony co najmniej 16 rok życia. Decyzje w tej sprawie w CDU i FDP podejmuje z reguły właściwy dla miejsca zamieszkania kandydata zarząd związku powiatowego partii (*Kreisverband*), zaś w SPD, zarząd właściwej organizacji miejscowej (*Ortsvereins*). Wszystkie trzy partie zatem organizują w zasadzie swych członków nie według więzi produkcyjnej, lecz według miejsca zamieszkania. Nie przeszkadza to jednak w tworzeniu przez SPD zakładowych grup partyjnych.

Prawa członków partii w SPD i FDP są właściwie równoznaczne z ich obowiązkami. Statuty bowiem tych partii stanowią, że prawem i obowiązkiem członka jest w ramach określonych postanowieniami popieranie celów partii i uczestniczenie w jej pracach, zwłaszcza poprzez udział w kształtowaniu woli oraz wyborach i głosowaniach wewnątrzpartyjnych. Statut CDU natomiast wprowadza ponadto jeszcze zastrzeżenie, iż tylko członkowie partii mogą być wysuwani przez partię na kandydatów w wyborach do państwowych organów przedstawicielskich. Podobnie jednak jak i statut FDP zobowiązuje on swych członków do zachowania tajemnicy partyjnej w tych sprawach, które zostaną nią objęte. Wszystkie trzy statuty, jak już wspomniano, przewidują także obowiązek płacenia składek członkowskich. Jeśli członek partii umyślnie naruszy postanowienia statutu bądź zasady lub porządek partii i przez to wyrządzi jej poważną szkodę, to w myśl niemal jednobrzmiących postanowień statutów CDU, SPD, FDP wszczyta się przeciw niemu postępowanie dyscyplinarne, w wyniku którego może on: otrzymać upomnienie lub naganą, być pozbawionym określonych stanowisk partyjnych lub zdolności do ich pełnienia albo też nawet praw członkowskich, a w ostateczności wykluczony z partii. Wykluczenie z partii powoduje niejako automatycznie wykluczenie z jej grupy parlamentarnej. Stopień uruchamiania tego środka dyscypliny partyjnej SPD relatywnie do

---

że: s. 353 i nast. Statut FDP uchwalony 30 I 1968 r. zmieniony 25 X 1972 r. Tekst z 1968 r. zamieszczony, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. IX. Berlin 1971 s. 118 i następne. Wprowadzona zmiana z 1972 r. [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1973, s. 380 i 381.

CDU i FDP jest najwyższy. Dla SPD dość charakterystyczna jest zresztą zaznaczająca się od szeregu lat fluktuacja jej członków. Tak np. w latach 1960—1967 wstąpiło do partii około 406 tys. członków i równocześnie około 270 tys. partię tę opuściło<sup>64</sup>. W sumie na koniec 1967 r. osiągnęła ona stan około 730 tys., natomiast już w 1949 r. wynosił on 739 tys.<sup>65</sup> W 1971 r., kiedy już od 4 lat SPD była partią współrządzającą na szczeblu federalnym, liczba jej członków osiągnęła zaledwie 850 tys., mimo iż tylko w tym jednym roku w jej szeregach wstąpiło 74 tys.<sup>66</sup> Ta niezwykle dynamiczna płynność mas członkowskich utrzymała się również w następnych latach. W rezultacie ponad 2/3 członków tej partii według stanu na 1973 r. stanowili ci, którzy do niej wstąpili po 1960 r.<sup>67</sup> W CDU i CSU zaznaczał się natomiast stopniowy, bez tak charakterystycznych wahań jak w SPD, wzrost stanu liczebnego członków. Łącznie w obu partiach w 1952 r. wynosił on około 210 tys., w 1965 r. już 377<sup>68</sup>, a w 1972 r. osiągnął 492 tys.<sup>69</sup> (w tym CSU 112 tys.). W FDP zaś obserwuje się proces odwrotny. Liczba członków tej partii systematycznie spada i o ile w 1949 r. wynosiła 120 tys. o tyle w 1965 r. już tylko 80 tys.<sup>70</sup>, a w 1972 zaledwie 60 tys. członków<sup>71</sup>.

Biorąc pod uwagę strukturę socjologiczną, w SPD przejawia się do kilku lat wyraźna tendencja do zmniejszania się procentowego udziału w jej składzie robotników i jednoczesnego wzrostu liczebności przedstawicieli innych grup społecznych zwłaszcza

<sup>64</sup> Podają za H. Kaack: *Geschichte und Struktur des deutschen...*, s. 487 i 488.

<sup>65</sup> Ten stan liczebny podają według danych A. Grossera: *Die Bonner Demokratie*. Düsseldorf 1960, s. 139 i nast. powoływanych w pracy W. Haseloffa: *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a/Main—Berlin—München 1970 r. s. 53.

<sup>66</sup> *SPD hat 75 000 neue Mitglieder*. „Frankfurter Rundschau” z 6. I. 1972 r., s. 4, [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik...*, s. 399.

<sup>67</sup> *R. Zundel — Linker Vormarsch — wie weit?* „Die Zeit” z 20 IV 1973 r., s. 1.

<sup>68</sup> Podają za A. Grosserem: *op. cit.*

<sup>69</sup> Podają za O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik...*, s. 399.

<sup>70</sup> Podają za A. Grosserem: *op. cit.*

<sup>71</sup> G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 78.

urzędników, tzw. wolnych zawodów i innych pracowników umysłowych. Uwzględniając dane od 1958 r. udział procentowy robotników był najwyższy w 1961 r. i wynosił 56,9%, w 1966 r. spadł już poniżej 50%, a w 1973 r. osiągnął poziom najniższy 28%<sup>72</sup>. Brak wprawdzie danych porównywalnych dla tych samych okresów, jednak warto zaznaczyć, iż udział robotników w składzie CDU wynosił w 1968 r. około 13%<sup>73</sup> (w tym samym roku w SPD jeszcze około 37%), zaś w FDP w 1967 r. 14%<sup>74</sup>. SPD zatem od 1958 r. nie tylko programowo, lecz również strukturalnie przekształcała się wyraźnie już z partii klasy robotniczej, za którą się jeszcze przedtem uważała, w podobną do CDU skupiającą w swym składzie przedstawicieli wszystkich klas i warstw społecznych, partię powszechną (*Volkspartei*), w której zaznacza się jedynie wyższy nieco jeszcze niż w innych partiach, aczkolwiek ciągle zmniejszający się odsetek robotników. Dla charakteru tych przemian w partii socjaldemokratycznej znamieny może być przykład, iż w kwietniu 1970 r. wykluczono z niej jednego z jej członków za to, że krytykując prokapitalistyczną politykę ministra federalnego SPD, domagał się równocześnie przekształcenia SPD z partii powszechnej w partię klasy robotniczej<sup>75</sup>. W grudniu zaś tego roku wykluczono 25 członków zachodniobерlińskiej SPD z powodu podpisywania przez nich ulotek wydawanych przez Socjalistyczną Partię Jedności Berlina Zachodniego (SEW) oraz nawoływania do współpracy z komunistami.

Udział robotników w składzie członkowskim jest wyraźnie niższy w każdej z prezentowanych partii od procentowego ich

---

<sup>72</sup> Dane zaczerpnięte z: *Jahrbuch der SPD 1958/1959 i kolejnych wydań roczników zestawionych w tabeli 129*, [w:] H. Kaack: *Geschichte...*, s. 484, oraz R. Zundel: *Linker...*, s. 1. Por. też dane zawarte w pracy L. Meissnera: *SPD i jej elita polityczna w okresie VI Bundestagu (1969—1972)*. Warszawa 1973, s. 30.

<sup>73</sup> Dane jedynie sondażowe według badań Instytutu Nauk Politycznych w Berlinie i Instytutu Socjologii Stosowanej w Bad-Godesberg z października 1968 r., opublikowane w maju 1970 r. w tygodniku „Der Spiegel” nr 20, s. 54, o tyle wiarygodne, iż znajdują potwierdzenie w danych pochodzących z innych źródeł. Podają za: H. Kaack: *Geschichte...*, s. 483—485 oraz tabele 128, 129, 130.

<sup>74</sup> *Ibidem*: tabela 135, s. 493.

<sup>75</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 96.

udziału w strukturze społeczeństwa Republiki Federalnej, który w 1968 r. wynosił około 47%. Jednocześnie obserwuje się swego rodzaju nadreprezentację warstwy urzędniczej (*Angestellte und Beamte*), która w SPD stanowiła w 1968 r. ponad 33% składu, a w CDU około 45%, w FDP w 1967 r. około 48%, wobec około 33% jej udziału w 1968 r. w strukturze całego społeczeństwa<sup>76</sup>. Bardziej rzucającą się w oczy różnicą w strukturze socjologicznej obu głównych partii Republiki Federalnej są odmienności o charakterze wyznaniowym. O ile bowiem w CDU zaznacza się wyraźna przewaga katolików, stanowią oni bowiem około 62% jej składu, o tyle w SPD około 68% stanowią ewangelicy<sup>77</sup>. Problem wyznaniowy ma jednakże istotne jedynie znaczenie w działalności partii chrześcijańsko-demokratycznej.

### c) Struktura terytorialna partii

Oparte na różnych zasadach, w pewnej mierze na tradycji z okresu przed powstaniem Republiki Federalnej struktury terytorialne głównych partii nie pokrywają się ze sobą i z wyjątkiem FDP odbiegają, bardziej w przypadku SPD niż CDU, od istniejącej struktury podziału terytorialnego państwa<sup>78</sup>. O ile bowiem w CDU do 1971 r. z 16 związków krajowych (*Landesverbände*), stanowiących bezpośrednio niższy od federalnego szczebel, aż 9 (wyłączając oczywiście Bawarię objętą strukturą CSU) nie pokrywało się z podziałem republiki na kraje, o tyle wskutek połączenia w tymże roku 4 związków krajowych (Nordbaden, Südbaden, Nord-Württemberg, Württemberg-Hohenzollern) w jeden związek krajowy Badenii-Wirtembergii, całkowita ich liczba uległa redukcji do 13 przy czym już tylko pięć z nich (Braunschweig Hanower, Oldenburg w Dolnej Saksonii, Rheinland, Westfalen-Lippe w Północnej Nadrenii-Westfalii) odbiega od podziału terytorialnego państwa. Dla koordynacji jednak poczynań tych związków, zwłaszcza zaś ich pracy w parlamentach krajowych

---

<sup>76</sup> Dane Instytutu Nauk Politycznych w Berlinie i Instytutu Socjologii Stosowanej w Bad-Godesberg — jak wyżej, tabela 135, s. 493.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Strukturą partyjną objęty jest również Berlin Zachodni — co przeczy powoływanym już porozumieniom międzynarodowym.

w Północnej Nadrenii-Westfalii, powołano specjalne prezydium i podobne próby podjęto również w Dolnej Saksonii<sup>79</sup>. Do 1968 r. istniały ponadto dwa jeszcze wspomniane już fikcyjne związki krajowe tzw. Exil-CDU i Odra-Nysa — z których do chwili obecnej pozostał tylko „Exil-CDU”.

Krajowe związki CDU, dzielą się z kolei na związki powiatowe (*Kreisverbände*) (w sumie 392) odpowiadające na ogół powiatom, a te dalej na związki miejscowe (*Ortsverein*) odpowiadające gminom i równorzędnym im jednostkom miejskim. Dla ich utworzenia wymaga się przynajmniej 7 członków. O ile byłoby to celowe, możliwe jest, jak stanowi statut, połączenie związków powiatowych w związki okręgów wyborczych (*Wahlkreisverbände*) lub odpowiadające administracyjnemu podziałowi na okręgi związki okręgowe (*Bezirksverbänden*), albo też połączenie kilku związków miejscowych w związki odpowiadające określonym urządóm (*Amtsverbände*) lub związki innego rodzaju.

W SPD podstawowy, jak mówi statut, jest podział na okręgi, z których tylko 6 odpowiada podziałowi Republiki na kraje (Szlezwik-Holsztyn, Badenia-Wirtembergia, Saara, Berlin Zachodni, Brema, Hamburg) tworząc związki krajowe (*Landesverbände*), a w przypadku miast hanzeatyckich organizacje krajowe (*Landesorganisation*). Statut ponadto przewiduje możliwość połączenia kilku okręgów w związek krajowy lub utworzenie dla nich komitetu krajowego (*Landesausschüsse*). Na podstawie tych postanowień utworzono związek krajowy w Bawarii obejmujący 3 okręgi (Franken, Niederbayern/Oberpfalz, Südbayern) oraz komitety krajowe dla 4 okręgów w Dolnej Saksonii (Nord-Niedersachsen, Weser-Ems, Hannover, Braunschweig) i tej samej liczby okręgów w Północnej Nadrenii-Westfalii (Ostwestfalen-Lippe, Westliches Westfalen, Niederrhein, Mittelrhein) oraz w Nadrenii-Palatynacie (Rheinland, Hessen-Nassau, Pfalz, Rheinhessen). Bez organizacji na szczeblu krajowym pozostały jedynie dwa silne okręgi w Hesji (Hessen-Nord i Hessen-Süd)<sup>80</sup>. W sumie te 22 okręgi i związki krajowe dzielą się z kolei na podokręgi (*Unterbezirke*), tworzone na ogół z uwzględnieniem podziału na okręgi

---

<sup>79</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 375.

<sup>80</sup> *Ibidem*: s. 376.

wyborcze do parlamentów krajowych<sup>81</sup>. Najniższą jednostką, którą przewiduje statut ogólny SPD, jest organizacja miejscowa (*Ortsverein*), tworzona podobnie jak i w CDU przez co najmniej 7 członków. Dla szczebla powiatu i odpowiadającym im jednostkom miejskim tworzy się również na podstawie postanowień statutów okręgów związki powiatowe (*Kreisverbände*).

W FDP natomiast podział na związki krajowe dostosowany jest do podziału na kraje, a podział na niższe jednostki organizacyjne (związki okręgowe, powiatowe i miejscowe) do odpowiednich szczebli struktury administracyjnej krajów. Z tym jednak, iż ze względu na niewielką liczbę członków nie wszędzie tworzy się niższe jednostki struktury partyjnej.

#### d) Struktura funkcjonalna partii

**Terenowe organy partii.** Struktura funkcjonalna głównych partii RFN poczynając od najniższego szczebla stopniowo rozbudowuje się, aby w stosunkowo najbardziej rozwiniętej postaci wystąpić właściwie dopiero na szczeblu krajowym (okręgowym) i federalnym. W związku miejscowym, najniższej jednostce organizacyjnej partii, istnieją w zasadzie dwa tylko organy — zbierające się raz lub najwyżej do 4 razy w roku — zebranie ogólne członków (*Ortsversammlung, Mietgliederhauptversammlung*) pełniące rolę organu uchwałodawczego i wybrany przez, nie podległy mu organ wykonawczy — zarząd (*Ortsvorstand*). Zebranie ogólne członków organizacji miejscowej wybiera ponadto na ogół na okres 2 lat swych przedstawicieli na powiatowe zebranie delegatów (*Kreishauptversammlung, Kreisvertreterversammlung*), które na tym szczeblu jest organem uchwałodawczym, wybierającym również swój zarząd i przedstawicieli na zebranie delegatów wyższego — podokręgowego, okręgowego lub krajowego szczebla. W FDP zaś niewielka baza członkowska pozwala na organizowanie zamiast zebrań delegatów jeszcze na szczeblu powiatowym zebrań wszystkich członków partii z powiatu. Dlatego już na tym szczeblu wyłania się powiatowe komitety partyjne (*Kreishauptaus-*

---

<sup>81</sup> Porównaj np. § 7 statutu SPD okręgu Niederbayern-Oberpfalz z 1971 r. — wydanie broszurowe.



schuß), które pełnią rolę organów uchwałodawczych w kwestiach, w których nie decydowało powiatowe zebranie członków partii. W CDU i SPD natomiast organ taki występuje obok zjazdu (*Landesparteitag, Bezirksparteitag*) i zarządu (*Landesvorstand, Bezirksvorstand*) dopiero na szczeblu kraju (okręgu) jako komitet krajowy (okręgowy) (*Landesausschuß Bezirksausschuß*). Członkowie jego wybierani są przez zebrania delegatów niższych szczebli, bądź też powoływani do jego składu z racji zajmowanych przez nich określonych stanowisk. W SPD inaczej niż w CDU i FDP pełni on rolę jedynie organu doradczego wobec zarządu. Na szczeblu krajowym (okręgowym) wyłania się ponadto prezydium i inne organy, jak partyjne sądy czy komisje rozjemcze (*Landesparteigericht, Schiedskommission*).

**Zjazdy federalne.** Na bardziej interesującym z punktu widzenia analizowanego tematu szczeblu federalnym organem odpowiadającym zebraniu członków oraz zebraniu ich delegatów niższych szczebli jest federalny zjazd partyjny (*Bundesparteitag*). Sposób obsady jego składu w zależności od partii i okresu jej rozwoju uwzględniał nie tylko reprezentację związków krajowych, których siła zależała albo od liczby skupionych w nich członków partii, albo od wielkości zdobytego przez nie poparcia wyborców w wyborach do Parlamentu Związkowego lub obu tych czynników razem, lecz w niektórych przypadkach reprezentację pozostałych organów partyjnych szczebla federalnego, zwłaszcza zarządu partii, poprzez wprowadzenie ich członków z racji pełnionych przez nich funkcji. Skład zjazdu musiał przy tym zapewniać odpowiednią reprezentację afiliowanych przy partiach organizacji.

W CDU poszczególne związki krajowe wysyłały swych delegatów na Zjazd w proporcji zależnej od zdobytych przez nie głosów wyborców w wyborach do Parlamentu Związkowego. Ponadto zaś, jak już wspomniano, reprezentantów swych wysyłały również fikcyjne związki krajowe terenów NRD i zachodnich ziem Polski. Od 1956 r. na skutek zmiany statutu liczbę delegatów wysyłanych przez związki krajowe uzależniono nie tylko, jak poprzednio, od zdobytych przez nie głosów wyborców na listę krajową partii, w zmienionej zresztą proporcji, lecz również

od liczby członków partii skupionych w Związku Krajowym. Wzrosło tym samym zainteresowanie, prócz wyników wyborów, również przyrostem szeregów partyjnych. Wymogi te nie dotyczyły oczywiście tzw. Exil-CDU, któremu przyznano do obsadzenia aż 75 mandatów oraz Związku Krajowego „Odra-Nysa”, który otrzymał ich 20. Od 1968 r. jednakże, wskutek wspomnianych już zmian wprowadzonych do statutu pod wpływem ustawy o partiach politycznych likwidujących Związek Krajowy „Odra-Nysa” ograniczono również reprezentację „Exil-CDU” do 50 mandatów. O ile, ponadto, jeszcze z początkiem lat sześćdziesiątych delegatów na zjazd federalny partii wybierały przeważnie zarządy krajowe partii albo krajowe komitety partyjne nie pochodzące w tym czasie w zasadzie z wyborów, lecz obsadzone przez zajmujących określone stanowiska funkcjonariuszy szczebla krajowego, o tyle na skutek wprowadzonych zmian w późniejszych latach wybór delegatów na zjazd powierzono zjazdom związków krajowych lub powiatowych partii.

W SPD natomiast system powoływania członków Zjazdu Federalnego Partii już w pierwszym po wojnie statucie z lat 1946/1947 łączył w sobie zasadę wyborów, z obsadą *ex officio*. W sumie 300 delegatów na Zjazd wybierały poszczególne zjazdy okręgowe (krajowe) w proporcji zależnej od liczby członków, za których w roku poprzedzającym Zjazd Federalny odprowadzono z okręgu składki partyjne do kasy centrali. Z urzędu zaś w skład Zjazdu wchodził członek Federalnego Zarządu Partii (*Bundesparteivorstand*), Federalnego Komitetu Partii (*Bundesparteiausschuß*), Komisji Kontroli i powołani przez Federalny Zarząd Partii referenci Zjazdu (*Parteitagreferenten*). W 1950 r. skład Zjazdu Federalnego poszerzono o udział 1/10 członków frakcji Parlamentu Związkowego, którym jednak w 1958 r. status uczestnictwa w Zjeździe ograniczono jedynie do głosu doradczego podobnie zresztą jak i członkom Federalnego Komitetu Partyjnego przemianowanego na Radę Partyjną (*Parteirat*) oraz referentom Zjazdu i przedstawicielom uczestniczących w Zjeździe instytucji partyjnych. Do grupy uczestników Zjazdu mających jedynie głos doradczy statut z 1971 r. przesunął ponadto członków Komisji Kontroli zwiększając jednocześnie liczbę delegatów związków okręgowych i krajowych do 400. Z urzędu zatem w

skład Federalnego Zjazdu Partii z głosem stanowczym wchodzi obecnie tylko członkowie federalnego jej Zarządu.

W FDP, gdzie kojarzone są w zasadzie elementy rekrutacji członków Zjazdu występujące w CDU i SPD, również członkowie Zarządu Federalnego tej partii wchodzi z urzędu w skład jej Zjazdu. Jednocześnie statut tej partii z 1949 r. przewidywał wybór delegatów na Zjazd przez zjazdy poszczególnych związków krajowych w proporcji zależnej od liczby skupionych w związku krajowym członków partii i oddanych na listę krajową partii głosów wyborców w wyborach do Parlamentu Związkowego. Mniejsze niż oczekiwano poparcie wyborców udzielone tej partii w wyborach 1953 r. spowodowało zmianę w 1954 r. klucza wyboru delegatów przez poszczególne związki krajowe w ten sposób, iż uzależniono w wyższym stopniu niż dotychczas liczbę wysyłanych przez związek krajowy partii delegatów od liczby zdobytych przez niego głosów wyborców oddanych na listę krajową partii w wyborach do Parlamentu Związkowego. Obowiązujący zaś aktualnie statut z 1968 r. ustalił ogólną liczbę delegatów związków krajowych wybieranych przez ich zjazdy na 400, z czego połowę powinny one wybierać w proporcji zależnej od liczby członków partii w nich skupionych, a połowę od liczby zdobytych przez nie głosów w wyborach do Parlamentu Związkowego. Z urzędu natomiast w skład Zjazdu wchodzi członkowie Zarządu Federalnego Partii i członkowie frakcji Parlamentu Związkowego.

Zbierające się według wyżej prezentowanych zasad, początkowo corocznie, a następnie co dwa lata w CDU i SPD, a w FDP nadal corocznie, federalne zjazdy partyjne są w partiach tych formalnie najwyższymi ich organami i decydującymi o najważniejszych organizacyjnych i politycznych sprawach. Stanowią, formalnie biorąc, płaszczyznę ścierania się różnych dążeń i interesów w łonie partii dla wypracowania długofalowych jej celów politycznych i wysuwania na kierownicze stanowiska tych jej członków, którzy zdolni byłiby cele te urzeczywistniać. Do zjazdów należy zatem głównie uchwalanie i zmiana statutu partii, jej programu stanowiącego zasadniczą wytyczną działania frakcji parlamentarnych partii oraz wylanianych przez nie rządów, wysłuchiwanie sprawozdań z działalności zarządów federalnych par-

tii, udzielanie im absolutorium, przyjmowanie sprawozdań z działalności frakcji Parlamentu Związkowego, wybór członków zarządów federalnych partii i innych organów tego szczebla jak np. sądów partyjnych i komisji rozjemczych.

**Komitety federalne.** Organami o węższych składach i formalnie węższych w relacji do zjazdów uprawnieniami zbierającymi się znacznie częściej, w zasadzie kilka razy w roku, są: w CDU Komitet Federalny (*Bundesausschuss*), w SPD początkowo Komitet Partii (*Parteiausschuss*), a obecnie Rada Partii (*Parteirat*), w FDP zaś Główny Komitet Federalny (*Bundeshaupatausschuss*). Uwzględniając w każdej z partii ich ewolucję oraz najogólniej zarysowujące się prawidłowości można stwierdzić, iż zarówno system rekrutacji ich członków, jak i zadania, które im powierzono, miały wyłącznie za cel w okresach pomiędzy zjazdami stworzenie z nich płaszczyzny reprezentacji i ścierania się dążeń zarówno dla tzw. dołów członkowskich, jak i funkcjonariuszy szczebla krajowego i centralnego oraz afiliowanych przy partiach organizacji.

Zapewnieniu udziału w składzie tych organów przedstawiciele „dołów członkowskich” służyła zasada wyboru delegatów przez określone organy szczebla krajowego (okręgowego) lub powiatowego w liczbie zależnej, podobnie jak w przypadku zjazdu, albo od liczby skupionych w związku krajowym członków partii, albo zdobytych głosów wyborców w wyborach do Parlamentu Związkowego lub obu tych czynników łącznie. Udział zaś funkcjonariuszy szczebla krajowego i federalnego gwarantowała zasada powoływania ich z racji zajmowanych przez nich stanowisk (*ex officio*).

W CDU zarówno statut z 1950 jak i z 1956 r. przewidywał dość znaczną liczbę członków Komitetu Federalnego powoływanych w drodze pozawyborczej, która przed wydaniem ustawy o partiach politycznych sięgała 50%<sup>82</sup>. Zmiany w statucie CDU spowodowane wejściem w życie ustawy zredukowały liczbę członków Komitetu wchodzących w jego skład z urzędu właściwie tylko do członków Zarządu Federalnego oraz uczestniczących jedy-

---

<sup>82</sup> Por.: U. Müller: *op. cit.*, s. 31.

nie z głosem doradczym przewodniczących federalnych komisji specjalistycznych. Jednocześnie określono stałą liczbę 90 delegatów wybieranych przez zjazdy krajowe bądź powiatowe w zależności od stanu liczebnego członków partii, których instancje te reprezentowały. Dla istniejącej nadal Exil-CDU przewidziano podobnie jak poprzednio 8 mandatów. Po raz pierwszy natomiast przyznano formalnie każdej z 7 afiliowanych przy CDU organizacji społecznych możliwość delegowania po 1 swym przedstawicielu.

W SPD natomiast statut z lat 1946—1947 przewidywał, iż obradujący wspólnie z Zarządem partii federalny Komitet Partyjny (*Parteiausschuss*) składa się z wybranych w okręgach przedstawicieli ich zarządów w liczbie zależnej od liczby członków zorganizowanych w związku okręgowym. Statut zaś z 1958 r. zmienił nazwę Komitetu na Radę partyjną (*Parteirat*), czyniąc jednocześnie z niego organ doradczy Zarządu partii reprezentujący głównie w swym składzie funkcjonariuszy szczebla okręgowego i krajowego. Wydanie ustawy o partiach politycznych wpłynęło, podobnie jak w CDU, na wprowadzenie zmian w statucie, ograniczających liczbę członków powoływanych z urzędu na rzecz rekrutowanych w drodze wyborów. Obecnie więc w skład Rady wchodzi wybierani przez zjazdy okręgowe lub komitety krajowe albo zarządy tego szczebla ich przedstawiciele, a ponadto z urzędu przewodniczący frakcji parlamentów krajowych, premierzy rządów krajowych lub ich zastępcy oraz należący do SPD członkowie Rządu Federalnego i przewodniczący frakcji Parlamentu Związkowego.

W FDP postanowienia statutów dotyczące Głównego Komitetu Federalnego (*Bundeshauptausschuss*) zbliżone są bardziej do rozwiązań przyjętych w CDU niż w SPD. Statuty tej partii z 1949 r. i 1954 r. przewidywały także w znacznym stopniu obsadę Komitetu w drodze pozawyborczej. W wyniku zaś zmian wprowadzonych w 1968 r. w związku z wydaniem ustawy o partiach liczbę delegatów wybieranych do tego organu przez związki krajowe ustalono na 125, z czego wybór 63 uzależniono od liczby skupionych w związku krajowym członków, a 62 od liczby głosów wyborców oddanych na listę krajową partii w wyborach do Parlamentu Związkowego. Ponadto, ograniczono jeszcze liczbę

członków Komitetu wchodzących w jego skład z urzędu jedynie do: członków Prezydium partii, 7 członków Zarządu Frakcji Parlamentu Związkowego, przewodniczącego lub zastępcy Federalnej Komisji Statutowej (*Bundessatzungsausschuss*). Głos doradczy przyznano: ławnikom Federalnego Zarządu Partii, 11 członkom frakcji Parlamentu Związkowego, przewodniczącym federalnych komisji specjalistycznych i Federalnego Komitetu Doradczego LDP/FDP, prezydentowi Federalnego Sądu Rozjemczego partii i jego stałym zastępcom, czterem przedstawicielom Niemieckich Młodych Demokratów oraz dwu przedstawicielom Liberalnego Związku Studentów.

Analizując statutowo przyznane kompetencje komitetów (rady), daje się zauważyć, iż pomimo istniejących różnic i postępującego procesu ewolucji powierza im się w zasadzie w CDU i FDP dość podobne zadania, które sprowadzają je właściwie do roli organów działających w okresie między zjazdami w ich zastępstwie. W SPD natomiast jest to raczej organ pomocniczy i doradczy Zarządu Federalnego. We wszystkich trzech partiach zaś stanowią one również pewnego rodzaju „pomosty” pomiędzy zjazdami a zarządami partii.

Komitet Federalny CDU właściwym był już bowiem w myśl postanowień pierwszych jej statutów we wszystkich politycznych i organizacyjnych sprawach, zwłaszcza tych, które dotyczyły wspólnych interesów związków krajowych, jeżeli nie zastrzeżone zostały na rzecz Zjazdu Federalnego. Przejściowo jedynie dokonywał on wyboru niektórych członków Zarządu oraz członków Komisji Wyborczej (*Wahlkommission*) właściwej przy wysuwaniu kandydatów do Parlamentu Związkowego. Od 1956 r. natomiast w przypadku opróżnienia stanowiska przewodniczącego partii lub członka jej Prezydium może on wybierać na te stanowiska ich następców, urzędujących jednak tylko do czasu zebrania się Zjazdu. Kolejne zmiany statutu wprowadzone w latach sześćdziesiątych powierzyły mu ponadto zadanie przyjmowania przynajmniej 3 razy w roku sprawozdań Zarządu Federalnego partii oraz frakcji Parlamentu Związkowego z ich działalności.

Do kompetencji istniejącego w SPD w latach 1946-1958 Komitetu Partyjnego (*Parteiausschuss*) obradującego jak już wspomniano wspólnie z Zarządem Federalnym należało rozatrywanie

ważnych dla całej partii spraw, kwestii tworzenia centralnych instytucji partyjnych obciążających na trwałe finansowo partię, oraz wyrażanie w przedłożonych sprawach opinii. Komitet ponadto w przypadku ustąpienia z zajmowanego stanowiska członka Zarządu Federalnego albo Komisji Kontroli mógł po wysłuchaniu opinii tych organów dokonać wyboru zastępczego na te stanowiska.

Przemianowanie Komitetu na Radę partyjną w 1958 r. (*Partei rat*) służyło podkreśleniu jej funkcji opiniodawczo-doradczych głównie wobec Zarządu Federalnego. Powinna być ona bowiem również w myśl obecnie obowiązujących postanowień wysłuchiwana przed podjęciem decyzji przez Zarząd w zasadniczych sprawach dotyczących stosunków zewnętrznych i wewnętrznych partii, w ważnych kwestiach organizacyjnych, tworzeniu centralnych instytucji partyjnych trwale obciążających finansowo partię oraz przygotowaniu wyborów do Parlamentu Związkowego. Stałą jej troską powinno być ponadto godzenie polityki prowadzonej przez partyjne instancje w gminach i na szczeblu krajowym z polityką partyjnych władz federalnych.

Kompetencje głównego Komitetu Federalnego FDP w zasadzie nie uległy zasadniczym zmianom od 1949 r. O ile bowiem statut tej partii z tego roku przewidywał, iż zadaniem jego jest doradztwo i czuwanie nad politycznymi i organizacyjnymi działaniami partii, o tyle statut z 1954 r. ujął je nieco szerzej i bardziej precyzyjnie, stanowiąc iż należy do niego podejmowanie uchwał we wszystkich pojawiających się sprawach politycznych i organizacyjnych, w których nie decydował Zjazd. Statut z 1968 r. przejął też te postanowienia nie wprowadzając zasadniczo żadnych zmian.

**Zarządy federalne.** Organami wykonawczymi CDU, SPD i FDP na szczeblu federalnym, zwłaszcza wobec uchwał zjazdów partyjnych, są ich zarządy. O ile jednak w SPD organ ten powoływano w całości w drodze wyboru dokonywanego przez Zjazd, o tyle w CDU i FDP wybór taki uzupełniano, czasem w przeważającej mierze, obsadą z urzędu, przy czym właściwie do wydania ustawy o partiach możliwa tu była pełna reprezentacja w drodze pozawyborczej poszczególnych związków krajowych.

Dla CDU dość charakterystyczny był systematyczny wzrost liczby członków Zarządu Federalnego powoływanych głównie z racji pełnionych przez nich funkcji. W 1950 r. liczył on 16, w 1954 r. już 57, w 1960 r. — 69, a przejściowo w roku 1965 aż 73 członków. Wzrostowi temu przeszkodziły dopiero spowodowane wejściem w życie ustawy o partiach politycznych zmiany statutu w 1968 r. ustalające liczbę członków Zarządu na 30<sup>83</sup>. W myśl nowych również aktualnie obowiązujących postanowień w skład jego wchodzi wybierani przez Zjazd partii: przewodniczący, sekretarz generalny (stanowisko utworzone w 1967 r. w miejsce urzędującego przewodniczącego), pięciu zastępców przewodniczącego, skarbnik i inni członkowie. Z urzędu zaś ponadto: kanclerz federalny, prezydent Parlamentu Związkowego — jeżeli są oni członkami CDU oraz przewodniczący frakcji Parlamentu Związkowego. Z głosem doradczym w posiedzeniach Zarządu bierze udział także federalny dyrektor partii (*Bundesgeschäftsführer*).

W SPD w myśl postanowień statutów z 1946/1947 r. i 1950 wybierani przez Zjazd partii jej Zarząd składał się z przewodniczącego, jego zastępcy, członków i honorowych ławników. Statuty te zastrzegały jednocześnie, iż muszą przy tym wchodzić w jego skład przynajmniej 4 kobiety. W 1958 r. zwiększono do dwóch liczbę zastępców przewodniczącego partii oraz wprowadzono do składu Zarządu skarbnika. Pominięto natomiast instytucję honorowych ławników. W praktyce powoływano również federalnego dyrektora (*Bundesgeschäftsführer*). Tak formowany Zarząd w 1970 r. liczył 36 członków<sup>84</sup>.

W FDP zaś statut z 1949 r. przewidywał, iż w skład Zarządu tej partii wchodzi wybierani przez Zjazd — przewodniczący, jego zastępcy, 7 członków, 6 ławników oraz z urzędu — przewodniczący związków krajowych lub ich zastępcy. W 1954 r. rozszerzono udział ławników w składzie Zarządu do 13, zrezygnowano z powoływania niepełniących funkcji członków Zarządu i wprowadzono dodatkowo do jego składu: skarbnika, przewodniczącego frakcji Parlamentu Związkowego oraz należących do FDP mini-

---

<sup>83</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 678, 679.

<sup>84</sup> *Ibidem*: s. 679.



strów federalnych i premierów rządów krajowych. Przewidziano również możliwość powołania przez Zjazd na wniosek Zarządu Federalnego dożywotnio honorowego prezydenta partii. W 1968 r. natomiast wskutek zmian spowodowanych wejściem w życie ustawy o partiach politycznych nie ograniczono liczby członków zarządu wchodzących w jego skład z urzędu, lecz by zachować wymagane w ustawie proporcje rozszerzono go jeszcze w ten sposób, iż w miejsce 13 dotychczas ławników powołano pochodzących z wyboru 24 członków oraz wchodzących w skład Prezydium partii trzech ławników. Zarządowi przyznano ponadto możliwość wprowadzenia z głosem doradczym przewodniczącego Niemieckich Młodych Demokratów i Liberalnego Związku Studentów (*Liberalen Studentenbundes*). Faktycznie w skład Zarządu powoływano jeszcze podobnie jak w CDU i SPD również federalnego dyrektora (*Geschäftsführer*). W sumie cały Zarząd tej partii w 1972 r. liczył 35 członków.

Do kompetencji zarządów we wszystkich trzech partiach należy wykonywanie uchwał zjazdów, a w CDU i FDP również uchwał federalnych komitetów partii. Zgodnie z nim decydować winny one o wszystkich bieżących politycznych i organizacyjnych sprawach partii, kierować ich działalnością, a w SPD ponadto kontrolować pracę organizacji partyjnych niższego szczebla.

**Prezydium federalne.** W miarę rozszerzania składów zarządów partii oraz wzrostu realizowanych przez nie zadań funkcje ich w coraz wyższym stopniu zaczęły przejmować wyłaniane spośród ich członków gremia o znacznie węższych składach zwane urzędującymi zarządami lub prezydiami.

W CDU do 1956 r. istniało nieformalnie działające w łonie Zarządu tej partii ściśle jej kierownictwo, w którego skład wchodził: przewodniczący, dwóch jego zastępców i trzech urzędujących członków Zarządu. W 1956 r. statut tej partii dla załatwienia spraw bieżących powołał tzw. Urzędujący Zarząd (*Geschäftsführenden Vorstand*), w skład którego weszli: federalny przewodniczący partii, 4 zastępcy, 3 urzędujący członkowie zarządu, skarbnik federalny, federalny dyrektor, przewodniczący frakcji Parlamentu Związkowego i jego zastępca oraz należący do CDU

prezydent Parlamentu Związkowego. W wyniku zmian wprowadzonych w 1960 r. Urzędujący Zarząd przemianowano na tzw. ścisły Zarząd (*engers Vorstand*) składający się z przewodniczącego partii i 16 wybieranych przez Zarząd Federalny członków. Nie wpłynęło to jednak na zmianę jego składu personalnego. Dopiero w 1962 r. formalnie wprowadzono wybierane w całości przez Zjazd Prezydium partii o bardzo wąskim składzie, do którego weszli: federalny przewodniczący partii, urzędujący przewodniczący i jego zastępcy oraz 4 członkowie, bądź alternatywnie powołani w miejsce urzędującego przewodniczącego i jego zastępców pierwszy i drugi zastępca przewodniczącego federalnego partii. Zmiany zaś wprowadzone na przełomie lat 60-ych i 70-ych rozszerzyły skład Prezydium w ten sposób, iż obok wybieranych przez Zjazd federalnego przewodniczącego, dwóch honorowych przewodniczących, 5 wiceprzewodniczących, sekretarza generalnego i skarbnika, wprowadzeni zostali z racji zajmowanych stanowisk, przewodniczący frakcji Parlamentu Związkowego oraz prezydent Parlamentu Związkowego i kanclerz, o ile są członkami CDU. Brak możliwości obsadzenia stanowiska kanclerza przez tę partię po 1969 r. oraz łączenie niektórych z tych funkcji w jednych rękach faktycznie wpłynęło na ograniczenie liczby tak formalnie szeroko rozbudowanego Prezydium do 11 osób.

W SPD dla wykonywania uchwał Zarządu partii oraz bieżącego prowadzenia politycznych i organizacyjnych jej spraw przewidziano dopiero w statucie z 1958 r. możliwość wyboru przez Zarząd z grona jego członków urzędującego Zarządu (*geschäftsführende Vorstand*) zwanego również Prezydium Partii (*Partei-präsidium*). Statut nie ustalał składu tego organu stanowiąc jedynie, iż liczbę jego członków określi Zjazd. Nie zmieniły tych postanowień późniejsze statuty w tym również statut z 1970 i 1971 r. Faktycznie np. w skład liczącego w 1975 r. 11 członków Prezydium wchodziło: federalny przewodniczący partii, dwóch wiceprzewodniczących, federalny dyrektor (*Geschäftsführer*), skarbnik oraz 6 członków, wśród których byli również należący do SPD ministrowie federalni.

W FDP natomiast stosunkowo najwcześniej, bo już postanowieniami statutu z 1949 r. przewidywano wybór przez Zjazd

z grona członków Zarządu Federalnego tej partii węższego, bardziej operatywnego gremium zwanego również urzędującym Zarządem. Składał się on z przewodniczącego, jego zastępcy i 7 członków. Statut z 1954 r. rozszerzył jego skład przez powołanie również w drodze wyboru, prócz federalnego przewodniczącego partii, 3 wiceprzewodniczących i skarbnika, także przewodniczących związków krajowych oraz przewodniczącego frakcji Parlamentu Związkowego lub jego stałego przedstawiciela. Aktualnie zaś obowiązujący statut z 1968 r. w miejsce przewodniczących związków krajowych przewidział powołanie 3 ławników i sekretarza generalnego partii. Tak formowane Prezydium FDP liczy 10 członków.

Spośród członków prezydium partii tylko statuty CDU wyodrębniają stanowisko przewodniczącego i sekretarza generalnego partii oraz statuty FDP przewodniczącego partii i przyznają im jednocześnie pewne osobiste uprawnienia. W CDU nastąpiło to dopiero w 1960 r., kiedy formalnie po raz pierwszy przewodniczący otrzymał prawo zwoływania posiedzeń Komitetu i Zarządu, a następnie Prezydium partii. Dalsze zmiany wprowadzone w latach sześćdziesiątych rozszerzyły zakres jego uprawnień o prawo wnioskowania wybieranego przez Zjazd kandydata na stanowisko sekretarza generalnego (od 1967 r.) i wspólnie z nim reprezentowania i prowadzenia spraw partii. Sekretarz generalny otrzymał prawo koordynowania prac wszystkich jednostek organizacyjnych partii, jej organizacji afiliowanych i organizacji specjalnych, aktywnego uczestniczenia w ich zebraniach i posiedzeniach, żądania od nich odpowiednich informacji o całokształcie ich spraw oraz wydawania im wiążących instrukcji dotyczących przeprowadzania kampanii wyborczych do Parlamentu Związkowego, powoływania za zgodą Prezydium federalnego dyrektora (*Bundesgeschäftsführer*), ustanawianie w porozumieniu ze skarbnikiem za zgodą Zarządu nowych etatów w partii, zatwierdzanie etatów w organizacjach afiliowanych partii oraz powoływanie głównych dyrektorów (*Geschäftsführeren*) tych organizacji.

W FDP zaś już statut z 1949 r. powierzał przewodniczącemu partii kierownictwo obradami Zjazdu, Głównego Komitetu i Zarządu oraz czynił wraz z jednym z jego zastępców prawnym przedstawicielem partii, a statut z 1954 r. dawał mu ponadto

możliwość zwoływania posiedzeń tych organów oraz prawo uczestniczenia w obradach wszystkich podległych zarządowi organach partii. W 1968 r. jednak prawo kierowania obradami Zjazdu powierzono specjalnie w tym celu wybieranemu Prezydium Zjazdu.

**Komisje i inne specjalistyczne organy partii.** Celem służenia pomocą zarządom i prezydiom w zakresie realizacji powierzonych im zadań w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego i politycznego w każdej z partii powoływane są specjalistyczne komisje. W pierwszym statucie CDU z 1950 r. przewidywano, iż członków komisji wysyłają poszczególne związki krajowe, a przewodniczących wybiera na ich wniosek Komitet Partii, natomiast późniejsze aktualne do dziś postanowienia statutów z lat sześćdziesiątych zawierają tylko ogólną klauzulę powierzającą Zarządowi regulację sposobu powoływania komisji i zasad ich funkcjonowania. W 1965 r. np. istniało w tej partii na szczeblu federalnym osiem takich komisji powołanych dla spraw polityki kulturalnej, obronnej, gospodarczej, rolnej, zdrowia, polityki, społecznej i służby publicznej, oraz finansów<sup>85</sup>. W 1969 r. utworzono ponadto Zespół Roboczy do spraw Radia i Telewizji.

W SPD natomiast postanowienia statutu nie przewidują w ogóle powoływania komisji, choć są one w tej partii szeroko rozbudowane. Na przełomie 1967 i 1968 r. istniały tu np. 23 komisje, dwie podkomisje i 6 wyspecjalizowanych gremiów doradczych obejmujących niemal wszystkie dziedziny życia społecznego i politycznego. Były to: Komisja do Spraw Stosunków Międzynarodowych, Komisja do Spraw Zjednoczenia Niemiec i Polityki Wobec Strefy Radzieckiej i jej Podkomisja do Spraw Wypędzonych, Uciekinierów i Poszkodowanych przez Wojnę, Komisja Ofiar Wojny, Komisja Spraw Wewnętrznych, Komisja

---

<sup>85</sup> Bundesparteitag in Düsseldorf 28—31 März 1965, Rechenschaftsbericht der Bundespartei, Anlage zum Referat des Geschäftsführenden Vorsitzenden J. H. Dufheus am 29 III 1965 (Gekürzt), [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. IV. Berlin 1965, s. 78, oraz *Vorläufige Finanzordnung*, [w:] *ibidem*, B. I. Berlin 1962, s. 217 i nast.

Polityki Prawnej, Komisja Bezpieczeństwa, Komisja do Spraw Polityki Gospodarczej, Komisja Polityki Rolnej, Komisja do Spraw Polityki Mieszkaniowej i Budownictwa Miejskiego, Komisja Polityki Komunalnej, Komisja Zdrowia, Komisja Polityki Socjalnej, Komisja do Spraw Polityki Wobec Młodzieży, Federalna Komisja Kobiet, Komisja Polityki Organizacyjnej z jej Podkomisją Zasadniczej Linii wobec Wspólnot Pracy w SPD, Komisja Kształcenia Politycznego, Komisja Prawa Wyborczego, Komisja do Spraw Współdecydowania i Ustawy o Organizacji Zakładów Pracy, Rada Związków Zawodowych, Rada do Spraw Pracobiorców, Rada do Spraw Polityki Wobec Kobiet, Rada do Spraw Samodzielnych (*Selbständigen*), Rada do Spraw Komunikacji, Rada do Spraw Sportu<sup>86</sup>. W 1971 r. Komisję Polityki Radiowo-Telewizyjnej przekształcono w Komisję do Spraw Środków Masowego Przekazu.

W FDP już statut z 1949 r. przewidywał powoływanie przez Zarząd komisji specjalistycznych z tym, iż w składzie ich powinny być uwzględniane reprezentacje odpowiednich komisji istniejących w poszczególnych związkach krajowych. Od 1954 r. przewidziano możliwość powoływania obok komisji specjalistycznych koła pracy, jednakże już bez konieczności uwzględniania w ich składzie reprezentacji krajowych. Członkami kół pracy mogli zostać w zależności od problemowej ich specjalizacji deputowani frakcji FDP Parlamentu Związkowego. Koła, jak mówi statut, winny służyć pomocą w realizacji zadań Zarządu Federalnego Partii i frakcji Parlamentu Związkowego oraz wyrażać swą opinię we wszystkich sprawach podejmowanych przez Parlament Związkowy.

Na podstawie postanowień statutu istnieje kilkanaście komisji problemowych do spraw: pracy i polityki socjalnej, zdrowia, ofiar wojny, wypędzonych, polityki gospodarczej, handlu zagranicznego, polityki rolnej, komunikacji, polityki komunalnej i mieszkaniowej, budownictwa, obrony i administracji<sup>87</sup>. Obok

---

<sup>86</sup> Podaję za: H. K a a c k: *Geschichte...*, s. 547, 548.

<sup>87</sup> Por: Bundesgeschäftsführer Karl-Hermann Flach: Bericht an den 10 Bundesparteitag in Berlin 21—23 Mai 1959, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. I. Berlin 1965, s. 441 i 442.

tego istnieje również 5 kół pracy obejmujących te same w zasadzie problemy, aczkolwiek w bardziej skoncentrowanej formie<sup>88</sup>, służących jednak przede wszystkim frakcji FDP Parlamentu Związkowego i dostosowanych do jej rytmu pracy.

Postanowienia statutu FDP z 1954 r. w tej kwestii nie uległy istotnym zmianom i w zasadniczym swym kształcie przyjęte zostały również przez aktualnie obowiązujący statut z 1968 r. z tym, że za obligatoryjne uznaje on powołanie Komisji Finansowej i Federalnej Komisji Statutowej. W praktyce w 1970 r. istniało w FDP 8 komisji problemowych z szeroko rozbudowaną wewnątrznie strukturą podkomisji<sup>89</sup>.

Struktura komisji zarządów federalnych partii, jak widać, obejmuje najpełniej w SPD wszystkie w zasadzie problemy życia społeczno-gospodarczego i politycznego, co wskazuje nie tylko na pewną ich orientację na istniejące struktury komisji Parlamentu Związkowego i resortów Rządu Federalnego, lecz również na fakt, iż starają się one podejmować niemal wszystkie istotne problemy społeczno-gospodarcze i polityczne, dotyczące niemal wszystkich klas, warstw i grup społecznych.

Fachowo-biurową obsługę pracy komitetów partii w CDU i FDP i Rady Partii w SPD, oraz ich zarządów, prezydium i komisji zapewniają federalne biura partii (*Bundesgeschäftsstelle*), na czele których stoją ich federalni dyrektorzy (*Bundesgeschäftsführeren*). Biura dzielą się na wydziały (*Abteilungen*), a te z kolei na referaty odpowiadające na ogół problemowemu podziałowi na komisje. W SPD w latach sześćdziesiątych istniały osobne biura dla przewodniczącego partii, Prezydium, Zarządu Federalnego i Zarządu partii w Berlinie Zachodnim, a ponadto początkowo 5, a później 6 wydziałów<sup>90</sup>. W FDP zaś

---

<sup>88</sup> Rola kół pracy jako powiązanych ściśle z frakcją bliżej zostanie omówiona w dalszej części pracy.

<sup>89</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 549.

<sup>90</sup> Były to: Wydział I Polityki Zagranicznej, Wydział II Polityki Wewnętrznej, Wydział III Organizacyjny obejmujący również wspólnoty pracy, Wydział IV Pracy Publicznej zajmujący się głównie propagandą, Wydział V Publikacji — współpracuje ze wszystkimi referatami, Wydział VI Przedsiębiorstw, Instytucji, Ośrodków Kształcenia i Administracji. Podaje za: O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. V. Berlin 1966, s. 95.

w 1960 r. były dwa wydziały i trzy grupy publicystyczno-redakcyjne<sup>91</sup>.

Charakterystyczne jest, iż poszczególni członkowie prezydiów partii odpowiedzialni są za powierzony im rzeczowy zakres zadań realizowany zarówno przez komisje federalne partii jak i ich wydziały i referaty, a niejednokrotnie, jak np. w SPD, sami przewodniczą i kierują pracą tych organów<sup>92</sup>.

Organami arbitrażu wewnątrzpartyjnego, jak również interpretacji regulaminów partyjnych i innych przepisów wewnętrznych są powoływane przez Zjazdy partyjne sądy (komisje) rozjemcze istniejące jak tego wymaga ustawa o partiach politycznych we wszystkich trzech partiach również na szczeblu federalnym. W SPD ponadto przewiduje się powołanie Komisji Kontroli wybieranej również przez Zjazd, której zadaniem jest kontrolowanie działalności Zarządu Federalnego oraz rozpatrywanie skarg wnoszonych przez członków partii.

**Organizacje afiliowane partii.** Obok tak szeroko rozbudowanej struktury partyjnej istnieje dość ściśle z nią powiązana zwłaszcza personalnie struktura ich organizacji afiliowanych. Największe znaczenie mają one w partii chrześcijańsko-demokratycznej,

---

<sup>91</sup> Wydział I — Finansów, Administracji i Wydawnictw, Wydział II — Polityki — obejmuje referaty: Polityki Zagranicznej, Polityki Rolnej, Spraw Obrony, Spraw Kobiet, Konsumentów, Polityki Wewnętrznej, Polityki Komunalnej i Koordynacji, Komunikacji, Zjednoczenia Niemiec, Polityki Gospodarczej, Spraw Urzędniczych, Pracy i Polityki Socjalnej, Polityki Kulturalnej, Propagandy Gospodarczej. Porównaj: *Bundesgeschäftsführer W. Stephan: Bericht der Bundesparteileitung an den 9. ordentlichen Bundesparteitag in Düsseldorf 28 und 29 III 1958* oraz K. H. Flach: *Geschäftsbericht an den 11. ordentlichen Bundesparteitag in Stuttgart 28-29. Januar 1960*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. IV. Berlin 1966, s. 424 oraz 448 i 449.

<sup>92</sup> Tak np. w SPD w 1962 r. ówczesny członek prezydium i wiceprzewodniczący H. Wehner odpowiedzialny był za działalność Wydziału I, III i IV, również członek prezydium i wiceprzewodniczący tej partii F. Erler odpowiedzialny za działalność Wydziału II, członek prezydium i skarbnik A. Nau za działalność Wydziału V. Por. *Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1962/1963*. Bonn s. 332 i nast., [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. V. Berlin 1966, s. 95 i nast.

gdzie już statut z 1956 r. wprowadził odpowiednie w tym względzie postanowienia, a statut z 1960 r. przewidywał istnienie 5 takich organizacji, tj. Młodej Unii, Zrzeszenia Kobiet, Komisji Socjalnej, Zrzeszenia Polityczno-Komunalnego, Zrzeszenia Stanu Średniego. W 1963 r. utworzono jeszcze Radę Gospodarczą, przemianowaną następnie na Zrzeszenie Gospodarcze, a w 1968 r. w związku z likwidacją Związku Krajowego Odry-Nisy utworzono Unię Uciekinierów i Wypędzonych<sup>93</sup>. Ponadto nie wymienione w statucie działają na podobnych zasadach „Ewangelickie Koło Pracy” (*Evangelische Arbeitskreis*) oraz Koło Chrześcijańsko-Demokratycznych Studentów (*Ring Christlich-Demokratischer Studenten*). Ich zadaniem, jak głosi statut, jest przenoszenie idei CDU do środowisk, w których działają i organizowanie ich dla jej poparcia, a jednocześnie reprezentowanie ich interesów w polityce partii<sup>94</sup>.

Statut SPD nie wymieniając żadnej z afiliowanych przy tej partii organizacji przewiduje, iż na podstawie uchwały jej Zarządu określającej zasady ich działania istnieje możliwość tworzenia dla realizacji zadań specjalnych tzw. wspólnot pracy (*Arbeitsgemeinschaften*). Na podstawie tych postanowień powołanych zostało 15 takich wspólnot, do których należą: Młodzi Socjaliści w SPD, Socjalistyczna Młodzież Niemiec — „Sokół”, Socjaldemokratyczna Wspólnota Szkół Wyższych, Socjalna Wspólnota Pracy w SPD, Komisja Wypędzonych w SPD, Wspólnota Pracy Kobiet, Federalna Wspólnota Pracy Samodzielnych Wytwórców w SPD, Wspólnota Pracy Socjaldemo-

---

<sup>93</sup> Są to zatem aktualnie: Junge Union, Frauenvereinigung, Sozialausschüsse, Kommunalpolitische Vereinigung, Mittelstandsvereinigung, Wirtschaftsvereinigung, Union der Vertriebenen und Flüchtlinge.

<sup>94</sup> Podobna struktura organizacji afiliowanych istnieje również w CSU. Młoda Unia jest nawet wspólną dla obu partii organizacją pozostałe zaś są dość silnie ze sobą powiązane. Mają też takie same bądź zbliżone nazwy i założenia oraz operują się na tej samej bazie środowiskowej, z wyjątkiem nie istniejącego w CDU zrzeszenia o nazwie Wspólnota Rolnictwa. W CSU są to zatem jak głosi statut: Junge Union Bayern, Frauen-Union, Christlich-Soziale Arbeitnehmerschaft, Arbeitsgemeinschaft Landwirtschaft Kommunalpolitische Vereinigung, Arbeitsgemeinschaft Mittelstand, Union der Vertriebenen a ponadto wykształtowana w praktyce — Wirtschaftsbeirat der Union.



kratycznych Studentów (działająca tylko w Bawarii), Wspólnota Pracy Socjalistycznych Lekarzy i Aptekarzy, Wspólnota Pracy Socjaldemokratycznych Prawników, Wspólnota Pracy Socjaldemokratycznych Nauczycieli w SPD, Wspólnota Pracy Socjaldemokratów Prześladowanych w Przeszłości, Wspólnota Pracy do Spraw Sportu, Federalna Wspólnota Pracy Polityki Budownictwa Miejskiego i Mieszkaniowego, Wspólnota Pracy Spraw Pracobiorców<sup>95</sup>. Organizacje te w większości nie mają takiego znaczenia jak w CDU i CSU i stanowią przede wszystkim kanał transmisji partii do środowisk, w których działają. W pewnym zakresie niektóre z nich wpływają jednak na podejmowanie przez partię ważnych rozstrzygnięć.

W FDP natomiast prócz młodzieżowej organizacji tej partii pod nazwą Młodzi Demokraci (*Jungdemokraten*) oraz Liberalnego Związku Studentów działa jeszcze mające istotne znaczenie Zrzeszenie Polityki Gospodarczej i Socjalnej (*Wirtschafts — und Sozialpolitischen Vereinigung*), dysponujące służbami informacyjno-wydawniczymi<sup>96</sup>.

Do praktyki działania głównych partii RFN należy zwoływanie federalnych konferencji problemowych z udziałem przedstawicieli zainteresowanych organizacji, grup interesów oraz ekspertów, a także powoływanie dla określonych celów gremiów doraźnych, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej. Największą w tym zakresie aktywność przejawia FDP, co w jakiejś mierze

---

<sup>95</sup> „Juso” — Jungsozialisten in der SPD, Sozialistische Jugend Deutschland „Die Falken”, Sozialdemokratische Hochschul-Gemeinschaft, Soziale Arbeitsgemeinschaft in der SPD, Vertriebenenausschüsse in der SPD, Frauenarbeitsgemeinschaft in der SPD, Bundesarbeitsgemeinschaft selbständig Schaffender in der SPD, Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Akademiker, Arbeitsgemeinschaft sozialistischer Ärzte und Apotheker, Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen, Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Lehrer in der SPD, Arbeitsgemeinschaft ehemals verfolgter Sozialdemokraten, Arbeitsgemeinschaft für Sportfragen, Bundesarbeitsgemeinschaft für Städtebau- und Wohnungspolitik der SPD, Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA). Podają za: G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 101 i 102 i H. Kaack: *Geschichte...*, s. 547.

<sup>96</sup> Por. *Bundesgeschäftsführer K. H. Flach: Bericht an den 10. Bundesparteitag in Berlin 21—23. Mai 1959*, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. IV. Berlin 1965, s. 443.

jest konsekwencją wypływającą ze słabo rozbudowanej struktury organizacji afiliowanych. W praktyce np. dość istotną rolę w tej partii odgrywają zwyczajowo przyjęte spotkania konsultacyjne czołowego jej aktywu z okazji odbywanych regularnie co roku (5—6 stycznia) zjazdów krajowej organizacji Badenii-Wirtembergii w święto Trzech Króli.

Prezentowane wyżej struktury głównych partii RFN wykazują szereg podobieństw, ale niekiedy także daleko idących różnic. Struktura CDU kształtowana w zasadzie jako swego rodzaju federacja związków krajowych tej partii, na którą nakładały się dążenia różnych, często o zasadniczo sprzecznych interesach, grup nacisku, które z czasem zdołały nawet przybrać w ramach jej struktury zinstytucjonalizowaną formę i niejednokrotnie stawały się ważkim czynnikiem kształtującym wewnątrzpartyjne procesy decyzyjne. Istotną rolę odgrywają zatem na płaszczyźnie poziomej poszczególne związki krajowe partii, a na płaszczyźnie pionowej reprezentujące różne interesy — afiliowane jej organizacje. O ile jednak do czasu wydania ustawy o partiach politycznych początkowo jedynie faktycznie, później również statutowo, zapewniano tym czynnikom udział w obsadzie personalnej organów partii na zasadzie parytetu, w drodze pozawyborczej, o tyle późniejsze wprowadzone przez ustawę ograniczenia, możliwości te znacznie zawęziły i wyraźnie zachwiały dotychczas istniejące proporcje. CDU stanęła wobec strukturalnie istotnego problemu znalezienia takich rozwiązań, które odpowiadając wymogom ustawy, zabezpieczyłyby równocześnie w sposób niezakłócony interesy podstawowych sił działających wewnątrz partii. Do tych trudności dołączyło się jeszcze i to, iż istniejące dotychczas struktury okazały się wyraźnie za ciasne, gdy wskutek rozszerzenia bazy członkowskiej partii przekształcała się ona z tak charakterystycznej dla lat pięćdziesiątych partii opartej na autorytecie kanclerza<sup>97</sup> i w tym czasie

---

<sup>97</sup> Por. R. Wildenmann, V. Gemmecke, H. G. Pankalla, U. Schleth: *Die Deutschen Parteien*, [w:] H. Unkellbach, R. Wildenmann, W. Kaltefleiter: *Wähler, Parteien, Parlament*. Frankfurt a/Main—Bonn 1965, s. 93; A. Schardt: *Wohin steuert die CDU?* Osnabrück 1961, s. 99 i nast. Podaję za: O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. IV. Berlin 1965, s. 121 i 122.

wykazującej jeszcze pewne cechy partii typu honoracjorów<sup>98</sup> w typową już pod koniec lat sześćdziesiątych partię masową. Brak ponadto uznanego i zasadniczo niekwestionowanego autorytetu przywódcy, który w zmienionych warunkach, zwłaszcza po przejściu partii do opozycji stanowiłby czynnik integrujący partię, przyczynia się również do pogłębienia wewnątrzpartyjnej walki o władzę, a to z kolei utrudnia rozwiązanie istniejących problemów strukturalno-organizacyjnych, z którymi jak się wydaje nie zdołała się ona uporać jeszcze do chwili obecnej.

Ten charakterystyczny dla CDU zespół czynników wskazujący na brak wewnętrznej jednolitości i zwartości świadczy o pewnej jej strukturalnej heterogeniczności zwłaszcza wobec bardziej homogenicznej SPD. O ile jednak różnice te pomiędzy obu partiami w latach pięćdziesiątych bardziej były widoczne, gdyż obejmowały również istotne odmienności programowe i odnosiły się także do składu socjologicznego ich członków, o tyle w wyniku przekształceń, które zaszły głównie w SPD, uległy one pewnemu zatarciu i niwelacji. Jednakże mimo tego, zwłaszcza iż SPD z partii klasowej stała się zbliżoną do CDU partią powszechną (*Volkspartei*) określaną również w nauce niemieckiej mianem „partii uniwersalistycznej” (*Allerweltpartei*)<sup>99</sup>, zachowała ona tradycyjną strukturę i w gruncie rzeczy nie zmienione zasady działania. Przejawia się to głównie w większym zdyscyplinowaniu jej członków, mniejszej samodzielności organizacji krajowych i okręgowych, silniejszym ich podporządkowaniu władzom centralnym, większym znaczeniu rozbudowanego aparatu partyjnego, zwłaszcza szczebla federalnego, obsadzie stanowisk w drodze wyborów, w zasadzie bez uwzględniania interesów afiliowanych przy niej organizacji<sup>100</sup>, uznanym autorytecie przywódców. W sumie

---

<sup>98</sup> Rozróżnienie typu partii honoracjorów i partii masowej wg M. Webera, bliżej na ten temat zob.: M. Sobolewski: *Partie i systemy partyjne...*, s. 105, 214, 233.

<sup>99</sup> Por.: W. Haseloff: *op. cit.*, s. 23; Wolf Dieter Narr: *CDU-SPD Programm und Praxis seit 1945*. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz, 1966, s. 44—46.

<sup>100</sup> Por.: E. Golberg, U. Männle: *Zur Geschäftsordnung. Die Praxis der Willensbildung*. München 1973, s. 27.

czyni to z niej nadal partię o wiele bardziej od CDU organizacyjnie zwartą i jednolitą.

Najniższy stopień zwartości i organizacyjnej jednolitości prezentuje FDP, w której słabo rozbudowane organizacje afiliowane nie mają tak dużego jak w CDU znaczenia, zaś sama partia o luźnej stosunkowo strukturze wewnętrznej i dyscyplinie, niezbyt wysokiej liczbie członków, nadal jeszcze wykazuje pewne cechy partii typu honoracjiów.

### **c) Proces wewnątrzpartyjnego kształtowania woli**

W tak rozbudowanej strukturze głównych partii Republiki Federalnej na różnych jej szczeblach niekiedy zazębiających się wzajemnie przebiega niezwykle złożony proces politycznego kształtowania woli wewnątrzpartyjnej, która poddawana wpływom innych jeszcze czynników często stojących poza partią niejednokrotnie przeradza się w wyrażoną na forum parlamentarnym wolę większości rządowej albo opozycji. Czy proces ten, jak wymaga tego ustawa zasadnicza w art. 21 ust. 1 zd. 3 i oparte na niej wyżej omówione postanowienia ustawy o partiach politycznych, przebiega w sposób demokratyczny, zapewniający w nim szeroki udział rzesz członkowskich z wyłączeniem, jak oczekiwała tego również doktryna, zjawisk autokratyczno-oligarchicznego zarządzania partią „od góry” albo sterowania nią „od zewnątrz”? Do udzielenia odpowiedzi na to pytanie wydaje się konieczne prześledzenie, choćby w najogólniejszym zarysie, mechanizmów wewnętrznego funkcjonowania partii od szczebla organizacji miejscowej począwszy, na szczeblu federalnym kończąc, a ponadto również sposobu wyłaniania kandydatów do Parlamentu Związkowego.

**Przebieg procesów decyzyjnych w organizacjach miejscowych, powiatowych i krajowych.** Szeregowi członkowie partii, a więc nie pełniący w niej żadnych funkcji i nie piastujący żadnego urzędu partyjnego, stanowią bez wątpienia przeważającą część, zdaniem B. Zeunera — około 90—95% ich składu<sup>101</sup>. Akty-

<sup>101</sup> B. Zeuner: *Innerparteiliche Demokratie*. Berlin 1969, s. 70.

wność ich, zwłaszcza zaś uczestnictwo w procesach decyzyjnych, pomijając nie mające praktycznego znaczenia uprawnienia do tzw. głosowania pierwotnego, przejawiać się może głównie w czasie zebrań członków organizacji miejscowej lub powiatowej. Frekwencja ich jednak na tych zebraniach, jak wykazuje dotychczasowa praktyka, jest stosunkowo niewielka i przeciętnie kształtuje się w granicach 10—25% <sup>102</sup>. Poza wypełniającymi znaczną część ich merytorycznej działalności spotkaniami o charakterze towarzysko-rozrywkowo-sportowym zebrania te są również miejscem prezentacji referatów politycznych obejmujących problematykę działania partii na szczeblu federalnym, krajowym lub lokalnym, po których niekiedy toczy się pozbawiona elementów krytycznych, nie kończąca się podjęciem żadnej uchwały dyskusja. Stanowią bowiem one przeważnie płaszczyznę informacji i przekonywania członków partii o prowadzonej przez jej kierownictwo polityce <sup>103</sup>. Tylko na odbywających się średnio raz do roku lub co dwa lata walnych zebraniach (*Hauptversammlung*) sprawozdawczo-wyborczych istnieje szansa dla ich uczestników wywarcia wpływu na zachodzące w partii procesy decyzyjne. Na zebraniach tych dotychczasowy zarząd organizacji miejscowej składa sprawozdania ze swej działalności, a nowo wybrany przyjmuje wnioski do niego adresowane. Ponadto, uchwała się również wnioski kierowane do organów partyjnych wyższych instancji, np. do powiatowego zebrania delegatów w sprawach polityki komunalnej, co najczęściej występuje w CDU i FDP, albo w sprawach bardziej ogólnych, nawet do zjazdu federalnego partii, co ma miejsce w SPD. Sama treść wniosków jest na ogół mało precyzyjna i daje się najczęściej podciągnąć pod już istniejące ustalenia gremiów kierowniczych partii. Czasami jednak zdarza się, iż grupa miejscowa partii albo jedna z jej organizacji afi-

---

<sup>102</sup> *Ibidem*: s. 71. Nieco wyżej na około 40% szacuje frekwencję na zebraniach partyjnych A. Meyer: *Parteiaktivitäten und Einstellungen von CDU — und SPD — Mitgliedern*, [w:] R. Ebbighausen J. Dittlberner: *Parteiensystem in der Legitimationskrise*. Opladen 1973, s. 61.

<sup>103</sup> B. Zeuner: *op. cit.*, s. 71 i U. Lohmar: *op. cit.*, s. 39 przytoczyli tu również ustalenia F. A. v. d. Heydte'a i K. Sacherla, [w:] *Soziologie der deutschen Parteien*. München 1955, s. 184. Ponadto także U. Müller: *op. cit.*, s. 81 i 82.

liowanych wcześniej prezentuje publicznie odmienne stanowisko od zajętego przez kierownictwo partii. Nie ma to jednak znaczenia wobec procesów decyzyjnych przebiegających na wyższych szczeblach struktury partyjnej<sup>104</sup>. Wnioski organizacji miejscowych nie są przy tym wiążące, a ich realizacja zależy od woli kierownictw politycznych partii poszczególnych szczebli i frakcji partyjnych w organach przedstawicielskich.

Niewielki również wpływ wywierają w praktyce szeregowi członkowie partii na wybór w organizacjach miejscowych własnych zarządów. Pomijając już fakt, iż niewielu jest na ogół chętnych do pełnienia funkcji na tym szczeblu, to najczęściej ustępujący wraz z upływem kadencji zarząd zgłasza zazwyczaj własne kandydatury do ponownego wyboru, przy czym na każde z nich wysuwa w zasadzie tylko jednego kandydata. Tak jest również jeżeli którykolwiek z dotychczasowych członków nie chce pełnić nadal swej funkcji. Niekiedy tylko, gdy chodzi o wybór na najmniej ważne stanowiska (np. ławników zarządu), wnioskuje się więcej niż jednego kandydata. Przy wysuwaniu kandydatów uwzględnia się jednak na ogół osoby cieszące się odpowiednio dużym autorytetem albo reprezentujące interesy określonych grup kształtujących się już niekiedy w organizacji miejscowej, tak iż faktycznie głosowanie staje się już tylko zwykłą formalnością. Istotniejszą rolę w toku wyboru na określone stanowisko w gremiach kierowniczych mogą odegrać szeregowi członkowie partii tylko w przypadkach, w których doszło do rozłamu w łonie kierownictwa organizacji miejscowej albo wobec niego wykształciła się opozycyjna grupa członków. Ma ona jednak realne szanse przejęcia władzy jedynie wtedy, gdy dotychczasowe kierownictwo skompromitowane zostało uczestnictwem w jakiejś dezaprobowanej powszechnie sytuacji (skandalu), albo też grupa ta tworzy zupełnie nową o sprecyzowanych dążeniach orientację bardziej atrakcyjną od poprzedniej<sup>105</sup>.

W sumie jednak poza tymi przypadkami wpływ szeregowych członków partii na poczynania kierownictwa organizacji miejscowych (przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, sekretarza) jest niewielki, tym bardziej zaś na decyzje podejmowane na szcze-

<sup>104</sup> U. Lohmar: *op. cit.*, s. 42.

<sup>105</sup> B. Zeuner: *op. cit.*, s. 73 i 74, U. Lohmar: *op. cit.*, s. 42-45.

blach wyższych<sup>106</sup>. Wybierają bowiem oni swoich delegatów na powiatowe zebrania, których relacja do wybieranych przez nie zarządów kształtuje się w analogiczny sposób jak na szczeblu organizacji miejscowej. Z tym jednak, że zebranie miejscowe nie jest jeszcze w zasadzie płaszczyzną ścierania się interesów lokalnych poszczególnych regionów (gmin), natomiast na szczeblu powiatu zjawisko to niekiedy występuje. Delegacje bowiem poszczególnych organizacji miejscowych nierzadko tworzące równocześnie reprezentacje określonej gminy kierowane przez swego przewodniczącego Zarządu na szczeblu powiatu prezentują w sposób zdyscyplinowany przeważnie jednolite stanowisko, gdy w grę wchodzi interesy lokalne. Czasem dołączają się do tego rozbieżności pomiędzy poszczególnymi grupami interesu, najczęściej reprezentowanymi przez działające przy partiach ich organizacje afiliowane. Jednak nawet w takim przypadku kierownictwo instancji powiatowej może poprzez zręczne manipulowanie i ich wygrywanie uzyskać rezultaty głosowań przez nie pożądane<sup>107</sup>. Pełni bowiem ono w takiej sytuacji rolę zbliżoną do roli arbitra godzącego różne scierające się tendencje i interesy.

Dominację zarządu nad powiatowym zebraniem delegatów ułatwia jeszcze szereg innych czynników, przede wszystkim zaś ukształtowanie się już na tym szczeblu pewnej wyodrębnionej kategorii członków partii określonej mianem funkcjonariuszy (*Funktionäre*) albo honorowych współpracowników (*Ehrenamtlichen Mitarbeitern*). Tego pierwszego określenia używa się nie tylko w doktrynie<sup>108</sup>, lecz również w słownictwie partii socjaldemokratycznej, w której aktualnie obowiązujący statut w § 11 za funkcjonariuszy uznaje tych członków partii, którzy wybrani zostali przez właściwe ciało partyjne (*Parteikörperschaft*) do pełnienia określonej funkcji. Drugie zaś używane jest w terminologii partii chrześcijańsko-demokratycznej i liberalnej.

M. Duverger<sup>109</sup> natomiast tę kategorię członków określa mianem aktywu (*Militants*) stanowiącego, jego zdaniem, jądro każ-

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> B. Zeuner: *op. cit.*, s. 79.

<sup>108</sup> Por.: B. Zeuner: *op. cit.*, s. 75 i 76; U. Lohmar: *op. cit.* s. 47—54.

<sup>109</sup> M. Duverger: *Political Parties*, New York 1967, s. 109 i nast.

dej organizacji podstawowej w partii masowej<sup>110</sup>. Od tej grupy zależy bowiem zasadniczo aktywność partii. Członkowie jej na ogół regularnie uczestniczą w zebraniach partyjnych, pomagają w organizowaniu propagandy partyjnej i przygotowaniu kampanii wyborczej. W organizacji partyjnej tworzą oni pewien oddział sztabowy (*caucus*), którego jednak nie można, jak zauważa, nie odróżniać od kierownictwa (*leaders*) gdyż nie są oni zarządcami (*directors*) lecz wykonawcami jego poleceń (*executives*). W przeciwieństwie zaś do szeregowych członków, którzy swą przynależność do partii wyrażają jedynie poprzez wpis do jej rejestru i płacenie składek, aktyw rzeczywiście wykonuje szereg prac na rzecz partii<sup>111</sup>. B. Zeuner podkreśla ponadto, iż powinna to być w zasadzie praca nieodpłatna, wykonywana honorowo. Bardziej precyzując, z uwzględnieniem warunków Republiki Federalnej, cechy wyodrębniające tę grupę członków, wskazuje on między innymi i na to, iż wykazują oni gotowość w każdej chwili służenia partii, a motorem ich działania są przede wszystkim przekonania polityczne, objawiane niejednokrotnie nawet demonstracyjnie. Charakteryzuje ich także — jego zdaniem — przywiązanie do tradycji partyjnej, silne poczucie więzi i dyscypliny oraz — co jest bardzo istotne dla procesu kształtowania woli — podporządkowanie poleceniom kierownictwa partyjnego, niezależnie od tego czy są oni przekonani o ich słuszności, czy nie<sup>112</sup>.

Z tej grupy funkcjonariuszy (aktywu) powiązanej na ogół ściśle z kierownictwem partyjnym rekrutują się w większości delegaci organizacji miejscowych na powiatowe (podokręgowe) zebrania delegatów jak również zjazdy instancji wyższego szczebla. Charakterystyczna jest tu jednak pewna zmienność ról, gdyż przeważnie delegatami na zebrania lub zjazdy wyższych instancji zostają także członkowie kierownictwa niższych instancji. W stosunku jednak do kierownictw wyższych instancji mają oni podobne cechy i podobny sposób myślenia oraz postawy, jakie prezentuje wobec nich aktyw ich szczebla<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Jego zdaniem, tej kategorii nie da się wyodrębnić w partiach kadrowych, gdyż w nich cechy te charakteryzują każdego członka.

<sup>111</sup> M. Duverger: *op. cit.*, s. 110.

<sup>112</sup> B. Zeuner: *op. cit.*, s. 76.

<sup>113</sup> *Ibidem*: s. 77.



Ten typ funkcjonariusza partyjnego jest częściej spotykany i wyraźniej daje się zaobserwować w SPD niż w CDU<sup>114</sup>. W tej ostatniej zaś jest to głównie aktyw Komisji Socjalnej oraz Młodej Unii. W FDP natomiast odpowiadająca tym cechom kategoria członków jest stosunkowo nieliczna i mniej bojowa. Typowe zatem dla mentalności funkcjonariusza podporządkowanie autorytetowi kierownictwa partyjnego jest również jedną z przesłanek służących zapewnieniu jego przewagi nad zebraniem delegatów oraz zjazdami odpowiednich instancji partyjnych. Pomocą kierownictwu partyjnemu służy ponadto płatny aparat biurowy, który już na szczeblu powiatu odgrywa w procesie podejmowania decyzji niemałą rolę, głównie ze względu na techniczno-organizacyjne przygotowanie obrad, projektowanie ostatecznych rozstrzygnięć i fachową znajomość problematyki.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na podporządkowanie sobie przez powiatowe kierownictwa partyjne zebrań delegatów tego szczebla jest ich autorytet. Wynika on, z jednej strony, z istniejących w praktyce funkcjonalno-personalnych powiązań ze szczeblem krajowym i federalnym, z drugiej zaś, daleko posuniętej kumulacji stanowisk partyjnych ze stanowiskami we władzach komunalnych i krajowych (np. członkostwo parlamentu krajowego). Niemalże znaczenie mają też powiązania z określonymi grupami interesu, a także pełniejszy dostęp do informacji<sup>115</sup>. Za najbardziej wpływową w instancji powiatowej na ogół uważana jest grupa wąskiego jej kierownictwa skupiona przeważnie w tzw. urzędującym zarządzie (*geschäftsführende Vorstand*), w jej skład zwykle wchodzi: przewodniczący, jego zastępcy, skarbnik oraz formalnie bez prawa głosu, faktycznie jednak z głosem w wielu sprawach decydującym powiatowy dyrektor partii (*Kreisgeschäftsführer*)<sup>116</sup>.

Podobne, aczkolwiek działające na większą skalę niż na szczeblu powiatowym mechanizmy decydują również o podporządkowaniu sobie przez krajowe (okręgowe) kierownictwa partyjne

<sup>114</sup> Charakterystyczny jest on również dla CSU.

<sup>115</sup> Por. analizę H. Kaacka: *Geschichte...*, s. 500—504.

<sup>116</sup> Por.: B. Zeuner: *op. cit.*, s. 78; H. Kaack: *Geschichte...*, s. 504—508.

tych organów krajowych partii, którym formalnie powinny one podlegać. Większą rolę odgrywają krajowe komitety (rady) partyjne, zwłaszcza w FDP, gdzie faktycznie podejmują one, co też zastrzeżono np. w statucie związku krajowego tej partii w Szlezwiku-Holsztynie, istotne decyzje w sprawach koalicji międzypartyjnej<sup>117</sup>. Licniejszy aktyw partyjny i rozbudowany aparat biurokratyczno-fachowy, większy ciężar gatunkowy podejmowanych spraw połączony niejednokrotnie z odpowiedzialnością za losy rządu krajowego (co z kolei ma często niemałe znaczenia dla międzypartyjnego układu sił na szczeblu federalnym), występująca również tu kumulacja wielu stanowisk partyjno-państwowych w jednych rękach, dość liczne powiązania funkcjonalno-personalne ze szczeblem federalnym partii i państwa (przez Radę Związku) i wpływający stąd autorytet, zapewniają w wyższym nawet stopniu niż na szczeblu powiatowym możliwość podporządkowania sobie przez wąskie gremia kierownicze krajowych (okręgowych) zjazdów partii. Dlatego zjazdy na tych szczeblach, zwłaszcza w CDU i FDP, są w rzeczywistości, pomimo szerokich uprawnień przyznanych im formalnie, jedynie imprezami propagandowo-politycznymi bez istotnego znaczenia dla wewnątrzpartyjnych procesów kształtowania woli. Rzeczywistymi zatem ośrodkami dyspozycji politycznej pozostają, podobnie jak na szczeblu powiatowym, kilkusobowe gremia kierownicze, wyraźnie dominujące nad pozostałymi organami partii. O ile na tych szczeblach różnice między poszczególnymi partiami nie są aż tak wyraźne i dają się bez trudu sprowadzić do wskazanych już wyżej prawidłowości, o tyle na szczeblu federalnym stają się już one dostrzegalne w takim stopniu, że czynią proces wewnątrzpartyjnego kształtowania woli każdej z głównych partii RFN bardziej znaczącym i szczególnie interesującym, zwłaszcza z punktu widzenia przewidzianych przez normy prawne zasad organizacji partii oraz funkcjonowania ich w parlamencie. Wymaga to przeprowadzenia dla szczebla federalnego pełniejszej analizy mechanizmów wewnętrznego działania każdej z osobna partii z uwzględnieniem również występujących w nich personalnych powiązań i zależności.

---

<sup>117</sup> U. Müller: *op. cit.*, s. 91.

**Przebieg procesów decyzyjnych na szczeblu federalnym.**  
*Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna.* W CDU postanowienia w zakresie podejmowania uchwał przez naczelne organy partyjne: Zjazd, Komitet Federalny i Zarząd Federalny wprowadzono do statutu tej partii dopiero w 1956 r. W myśl tych postanowień dla ważności podejmowanych uchwał wymagane było przynajmniej na tydzień przed rozpoczęciem obrad zwołanie organu z podaniem porządku jego prac. Równocześnie zastrzeżono zachowanie wymogu *quorum* wynoszącego najmniej połowę ogółu składu członkowskiego. Podejmowanie uchwał powinno natomiast następować zwykłą większością głosów, z wyjątkiem zmiany statutu i rozwiązania partii, w których to przypadkach wymagano większości bezwzględnej. Regułą, jak przewidywał dalej statut, powinno być głosowanie jawne przez podniesienie ręki, chyba że jedna czwarta uprawnionych zarządałaby głosowania tajnego. Dla przeprowadzenia samych tylko wyborów zastrzeżono głosowanie tajne, dopuszczając jednak — w przypadku gdy na postawiony w tej sprawie wniosek nie wniesiono sprzeciwu — również możliwość głosowania jawnego. Wydany w 1959 r. i uzupełniony rok później regulamin obrad Zjazdu Federalnego zmienił powyższe postanowienia tylko o tyle, iż wydłużył okres wymagany dla zwołania Zjazdu do dwóch miesięcy przed dniem rozpoczęcia obrad oraz zastrzegł termin miesięczny dla podania do wiadomości porządku jego obrad i termin 14-dniowy dla wniesienia wniosków. Przewidział również możliwość zgłaszania dodatkowych wniosków i projektów uchwał w czasie trwania obrad. W latach sześćdziesiątych wprowadzono ponadto wymóg tajnego przeprowadzania wyborów delegatów na Zjazd Federalny oraz członków Komitetu i Zarządu Federalnego. W tej postaci regulacja trybu postępowania w zakresie podejmowania decyzji przez organy federalne CDU przetrwała do dziś.

W praktyce najwyższy organ partyjny — Zjazd Federalny CDU — właściwie nigdy nie był i nadal nie jest — mimo pewnego wzrostu jego znaczenia — miejscem faktycznego kształtowania woli partii, aczkolwiek formalnie taką wyraża. Dążność do pokazania na zewnątrz zwartości i siły partii, sprawia iż jest on płaszczyzną manifestacji jej jedności ideologicznej, politycznej prezentacji dorobku i sukcesów oraz obliczoną na efekty wybor-

cze paradą. Stąd też wiele bezkrytycznie i z aplauzem przyjmowanych sprawozdań z działalności członków Rządu Federalnego, jeśli pochodzili z CDU, frakcji Parlamentu Związkowego i Zarządu Federalnego Partii. W rzeczywistości nawet w najogólniejszym zarysie Zjazd nie jest miejscem kształtowania zasadniczych kierunków polityki partii, choć wcześniej przygotowanym i opracowanym przez fachową biurokrację i kierownictwo partyjne programom nadaje odpowiednią oprawę i formalną moc<sup>118</sup>. W latach pięćdziesiątych nie był też w zasadzie miejscem żywszych, kontrowersyjnych dyskusji lub sporów, z wyjątkiem Zjazdu w Stuttgarcie (26-29 IV 1956 r.), gdzie opozycyjne wobec Adenauera lewe skrzydło z K. Arnoldem na czele zdołało przeforsować wprowadzenie niewielkich zmian w statucie. Narastający w łonie kierownictwa partii kryzys, którego początki sięgają końca pięćdziesiątych lat, ożywił znacznie przebieg dyskusji zjazdowych, które niekiedy przybierały charakter sporów, przy czym najczęściej chodziło o sprawy wewnątrzorganizacyjne. Konieczność wprowadzenia gruntowniejszych zmian w statucie w związku ze zbliżającym się terminem uchwalenia ustawy o partiach politycznych uczyniła 15 Federalny Zjazd Partii w Brunshwiku miejscem batalii nie tylko o określone rozwiązania strukturalno-organizacyjne, lecz przede wszystkim o personalną obsadę poszczególnych stanowisk partyjnych. Najbardziej burzliwy przebieg miała debata nad wyborem na stanowisko sekretarza generalnego partii B. Hecka wnioskowanego przez ówczesnego kancelarza i jednocześnie wybranego również na tym Zjeździe przewodniczącym partii K. G. Kiesingera. Sporny był również wybór skarbnika federalnego oraz 19 zwykłych członków Zarządu w związku z dość drastyczną redukcją ich liczby. W rezultacie jednak, pomimo tych kontrowersji, w każdym przypadku większość delegatów Zjazdu przegłosowywała propozycje i wnioski zgodnie z życzeniami Kiesingera.

Zmniejszenie liczby powoływanych z urzędu i w drodze kooptacji członków Zarządu Federalnego na rzecz wybieranych

<sup>118</sup> U. Müller: *op. cit.*, s. 73—76; B. Zeuner: *op. cit.*, s. 80. Analizę ewolucji programowej zjazdów CDU i SPD prezentuje J. Dittberner: *Die Parteitage von CDU i CSU*, [w:] J. Dittberner, R. Ebbighausen: *op. cit.*, s. 82 i nast.

przez Zjazd, przeciągający się kryzys w łonie kierownictwa partii oraz przejście jej do opozycji w 1969 r., to zasadnicze przesłanki, które przyczyniły się w pewnym stopniu do podniesienia rangi i znaczenia tego organu. Po raz pierwszy też na Zjeździe w Saarbrücken w 1971 r. przewodniczącego partii wybierano spośród dwóch kandydatów — R. Barzela i H. Kohla. Wnieszone zaś przez ścisłe kierownictwo pod obrady Zjazdu propozycje kandydatur poprzedzane są teraz z reguły konsultacjami prowadzonymi w szerszym niż w przeszłości gronie, a ponadto uwzględniać muszą odpowiednią reprezentację silniejszych związków krajowych i poszczególnych afiliowanych przy partii organizacji. W składzie Zarządu i Prezydium Partii znajdują się zatem obok katolików protestanci, gdyż ten podział odgrywa tu niemalą rolę, a obok przedstawicieli pracodawców, a więc sfer gospodarczych skupionych w Zrzeszeniu Gospodarczym i Zrzeszeniu Stanu Średniego, również przedstawiciele pracobiorców zorganizowani w Komisji Socjalnej, ponadto przedstawicielka kobiet ze Zrzeszenia Kobiet, a niekiedy również przedstawiciel młodzieży z Młodej Unii. Zwyczajowo na ogół zachowuje się przy tym dość daleką idącą ciągłość w pełnieniu określonych funkcji. W każdym razie wejście w skład Zarządu lub Prezydium zapewnia pewną trwałość przynależności do grupy kierowniczej partii, zwłaszcza gdy łączy się z pełnieniem określonych funkcji państwowych. W związku z tym zmiany w jej składzie nie są częste i dotyczą głównie przypadków uzupełniania zwolnionych stanowisk wskutek zgonu, ciężkiej choroby albo poważnej kompromitacji. Dlatego rotacja na niektórych stanowiskach zamyka się zwykle w kręgu tych samych osób z grona kierownictwa partii. W tej sytuacji udział samego Zjazdu w powoływaniu na określone stanowiska jest niewielki i ogranicza się do aprobaty kandydatur przedstawionych przez ścisłe kierownictwo partii.

Znaczenie Federalnego Komitetu Partii jako organu o węższym od Zjazdu składzie, częściej zbierającym się i obradującym niejawnie, było i jest w procesie politycznego kształtowania woli nieco większe. Komitet to na ogół płaszczyzna konsultacji ważniejszych decyzji i kanał transformacji „w dół”, do organizacji krajowych ustaleń kierownictwa partii, zwłaszcza przed zwołaniem Zjazdu i jego obradami. W przypadku zaś zwolnienia sta-

nowiska w Prezydium w okresach między zjazdami także miejsce podejmowania formalnych postanowień o jego obsadzie. Odbywa się to wprawdzie podobnie jak na zjazdach partii, jednak ze względu na skład Komitetu możliwości rzeczywistego wpływu na przyjęte rozstrzygnięcia w tej kwestii są tu nieco szersze.

Również Zarząd partii w latach pięćdziesiątych nie miał większego praktycznego znaczenia; przez dłuższy czas w ogóle nie był zwoływany nawet, mimo wprowadzenia od 1956 r. statutowego wymogu czterokrotnych jego obrad w czasie roku<sup>119</sup>. Faktycznym centrum dyspozycji politycznej w partii był wybrany na przewodniczącego partii przez Zjazd w Goslar (20—22 X 1950 r.) kanclerz federalny Adenauer (od 15 IX 1949 r.), ściśle współpracujący z nim ministrowie jego rządu jak Erhard, Schäffer, a później Schröder i v. Brentano, oraz podporządkowany mu Federalny Urząd Kanclerski<sup>120</sup>. Istotną rolę w działalności partii odgrywała również frakcja Parlamentu Związkowego z jej przewodniczącym H. Krone, lecz i ona także zdominowana była przez osobowość kanclerza i jego urząd. Adenauer był przede wszystkim kanclerzem i jako szef egzekutywy koncentrował się na działalności państwowej. Do struktury partii i jej mechanizmów działania nie przywiązywał zbytnej wagi, a nawet można przypuszczać, że niechętnie widział jej wzmocnienie i wzrost znaczenia. Podporządkowywał ją własnemu autorytetowi i wykorzystywał tylko w tych sytuacjach, w których — jego zdaniem — było to konieczne, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej. Potrzebna mu była jej chrześcijańsko-socjalna frazeologia, której zresztą nigdy nie zamierzał być wierny. W partii bowiem silną stosunkowo pozycję miało wówczas jej lewe skrzydło zorganizowane w Komisji Socjalnej, któremu przewodzili wiceprzewodniczący partii J. Kaiser i jeszcze bardziej na lewo od niego stojący premier Północnej Nadrenii-Westfalii K. Arnold, tworzący w gruncie rzeczy wewnątrzpartyjną opozycję. Adenauer zaś osobi-

---

<sup>119</sup> R. Wildenmann, V. Gemmecke, H. G. Pankalla, U. Schleth: *Die Deutschen Parteien*, [w:] H. Unkelbach, R. Wildenmann, W. Kaltefleiter: *op. cit.*, s. 108.

<sup>120</sup> *Ibidem*, a także U. Dübber: *An den Stellwerken der Macht. „Die neue Gesellschaft“* 1963, s. 101 i nast., [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik...*, s. 427.

ście silnie powiązany, bez konieczności pośrednictwa partii, z kołami wielkiego kapitału (o czym już wspomniano) przez bankiera R. Pferdmengesa, troszczył się jedynie o zapewnienie sobie niezbędnego dla swoich posunięć poparcia zdyscyplinowanej większości parlamentarnej i stał w rzeczywistości ponad partią. Nawet kampanie wyborcze lat 1953 i 1956—1957 prowadził sztab ekspertów Urzędu Kanclerskiego posługujący się głównie podporządkowanymi jemu i kanclerzowi, niezależnymi od partii i dysponującymi olbrzymimi środkami finansowymi specjalnie w tym celu utworzonymi organizacjami bojowymi, takimi jak wspomniana już Wspólnota Pracy Kół Demokratycznych (ADK), założona i kierowana przez sekretarza stanu w Urzędzie Kanclerskim O. Lenza, oraz Związek Ludu dla Pokoju i Wolności (*Volksbund für Frieden und Freiheit*)<sup>121</sup>. Faktycznie też sprawy techniczno-biurowe partii załatwiał Urząd Kanclerski, a jego sekretarze stanu, początkowo O. Lenz, następnie H. Globke byli najbliższymi współpracownikami Adenauera w sprawach organizacyjnych partii. W ich cieniu zatem dość wyraźnie pozostawali dyrektorzy Biura Federalnego Partii (*Bundesgeschäftsführer*) B. Heck, a następnie K. Kraske. Nie miało też większego znaczenia dysponujące dość skromnymi możliwościami techniczno-biuroowymi samo Biuro Federalne (*Bundesgeschäftsstelle*).

Powołani już na początku lat pięćdziesiątych dla odciążenia przewodniczącego partii trzech tzw. urzędujący członkowie Zarządu (Tillmanns, Wuermeling, Kiesinger) tworzyli wspólnie z przewodniczącym partii (Adenauerem) oraz dwoma jego zastępcami (Kaiser, Holzapfel, a później Ehlers) tzw. ściśle kierownictwo partii, które jednak nie zbierało się częściej niż raz w roku<sup>122</sup>, dlatego miało niewielkie praktyczne znaczenie. Dopiero po Zjeździe w Stuttgarcie w 1956 r., na którym nastąpiło zwiększenie liczby wiceprzewodniczących partii i powołanie Urzędującego Zarządu, któremu przewodniczył Adenauer, ukształtowało się już

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, s. 428; R. Altmann: *Das Erbe Adenauers*. Stuttgart 1960, s. 88 i nast., [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik...*, s. 424. Również F. J. Strauss dysponował wówczas organizacją bojową dla tych samych celów o nazwie „Ratunek Wolności” (*Rettet für Freiheit*).

<sup>122</sup> Por.: U. Dübber: *op. cit.*, s. 430.

w ramach struktury partyjnej realnie działające kierownictwo partii. Urzędujący Zarząd pozostawał wprawdzie nadal podporządkowany woli Adenauera zbierał się już jednak 6—7 razy w roku i podejmował szereg istotnych problemów choć bardziej jeszcze z zakresu polityki federalnej niż spraw organizacyjnych partii<sup>123</sup>.

Na skutek jednak rozbieżności między Adenauerem a wicekanclerzem i ministrem gospodarki Erhardem, początkowo przebiegającymi poza partią, oraz kontrowersjami związanymi z wyborem prezydenta Republiki w 1959 r.<sup>124</sup>, jak również przegranej Adenauera w sławetnym sporze telewizyjnym<sup>125</sup> pozycja jego uległa znacznemu osłabieniu. Centrum dyspozycji politycznej zaczęło stopniowo przesuwac się w kierunku frakcji Parlamentu Związkowego, a właściwie jej Zarządu i utworzonego w 1960 r. wąskiego zarządu partii. Faktycznie członkami obu zarządów w większości były te same osoby, które jednocześnie zajmowały z ramienia CDU najważniejsze pozycje w Rządzie Federalnym. Dla umocnienia swej stale słabnącej pozycji w partii Adenauer powołał w 1962 r. na stanowisko urzędującego przewodniczącego J. H. Dufheusa, który poświęcając się wyłącznie pracy partyjnej, umocnił organizacyjnie partię i jej aparat, a tym samym swoje stanowisko tak dalece, iż zaczął być uważany nawet za liczącego się konkurenta do fotela kanclerskiego i przewodniczącego partii. Równoczesne w tym samym 1962 r. przekształcenie wąskiego zarządu partii w wybierane przez Zjazd Prezydium oraz powołanie na stanowisko kanclerza L. Erharda (16 X 1963 r.) z zachowaniem nadal przez Adenauera stanowiska przewodniczącego partii aż do 23 III 1966 r., zmieniło o tyle sytuację, iż ukształtowały się dwa do pewnego stopnia konkurujące ze sobą centra dyspozycyjne, jedno w Rządzie Federalnym kierowane przez Erharda, drugie w partii kierowane przez nie zamierza-

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, s. 431.

<sup>124</sup> Bliżej na ten temat: J. Domes: *Bundesregierung und Mehrheitsfraktion*, Köln u. Opladen 1964, s. 94—115.

<sup>125</sup> Bliżej na ten temat: K. Nowak: *NRF — zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 394—397 oraz K. M. Pospieszalski: *Zatarg telewizyjny przed Trybunałem Konstytucyjnym NRF*. „Przegląd Zachodni” nr 6 z 1961 r.



jącego bynajmniej rezygnować z aktywnego życia politycznego Adenauera, współpracującego z Dufheusem. Tak więc, Adenauer z orędownika słabej partii i silnego rządu, a zwłaszcza stojącego ponad nimi jego szefa, stał się zwolennikiem silnej partii i podporządkowanego jej rządu, co też pragnął urzeczywistnić w praktyce. W tak złożonej sytuacji umocniła wyraźnie swą pozycję frakcja Parlamentu Związkowego zarówno wobec rządu, jak i partii, stanowiąca jednocześnie płaszczyznę koniecznego kompromisu. Nie osłabiło tej jej roli i stale rosnącego znaczenia powołanie na stanowisko przewodniczącego partii w 1966 r. Erharda i powierzenie Adenauerowi tylko funkcji honorowego przewodniczącego. Erhard miał bowiem niewątpliwie słabszą pozycję niż w przeszłości kanclerz Adenauer, nie tylko ze względu na bardziej skomplikowany układ sił wewnątrz partii, ale przede wszystkim na spadek popularności CDU i większe uzależnienie od domagającej się szerszych wpływów siostrzanej CSU oraz partnera koalicyjnego obu tych partii FDP. Frakcja zaś stanowiła jednocześnie płaszczyznę bieżącej współpracy i podejmowania wspólnych politycznych decyzji CDU i CSU oraz konsultacji z FDP. Istotniejszą też rolę odgrywały jej wyspecjalizowane gremia problemowe tzw. koła pracy (*Arbeitskreise*) od funkcjonujących równolegle komisji Zarządu Federalnego mimo istniejących pomiędzy nimi także pewnych personalnych powiązań.

Powołanie K. G. Kiesingera <sup>126</sup> 1 XII 1966 r. na stanowisko kanclerza i 6 miesięcy później również na przewodniczącego partii oraz, zgodnie z jego wolą, na stanowisko sekretarza generalnego oddanego mu B. Hecka, a także jednoczesne powierzenie Erhardowi funkcji honorowego przewodniczącego i śmierć Adenauera (19 IV 1967 r.) zneutralizowały w pewnym zakresie dotychczas istniejące podziały i rozbieżności. Centrum dyspozycji politycznej coraz wyraźniej przesunęło się w kierunku Prezydium partii, którego członkowie kumulowali w swych rękach sze-

---

<sup>126</sup> Charakterystyczne, iż o ile L. Erhard wybrany został przez frakcję w jednej turze głosowania, to K. G. Kiesinger rywalizując z R. Barzelem i G. Schröderem otrzymał dopiero w trzeciej turze głosowania wymaganą większość głosów. Podaję za: K. Günther: *Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik. Adenauer—Erhard—Kiesinger*. Hannover 1970, s. 23.

reg kluczowych pozycji we frakcji, zwłaszcza w jej Zarządzie i Rządzie Federalnym. Wzrost znaczenia Prezydium szedł oczywiście w parze ze wzrostem znaczenia Zarządu Federalnego, w szczególności po jego reformie w 1967 r. Tendencje te uległy pogłębieniu, gdy w 1969 r. CDU/CSU znalazła się w opozycji i odpadła konkurencyjna jednak ciągle wobec Zarządu i Prezydium partii płaszczyzna rządowa. Konieczne stało się dalsze umocnienie aparatu partyjnego, zwłaszcza na szczeblach niższych. W łonie jej kierownictwa zaostrzyła się jednak rywalizacja o przewodnictwo zwłaszcza, że z tym stanowiskiem łączono kandydaturę na kanclerza.

Na Zjeździe w Saarbrücken w październiku 1971 r. wyodrębniły się bowiem konkurujące ze sobą dwa ugrupowania, jedno z przewodniczącym frakcji Parlamentu Związkowego R. Barzelem, drugie zaś z premierem rządu krajowego w Nadrenii-Palatynacie H. Kohlem na czele. Pierwsza z nich wychodząc z założenia, że tylko koncentracja w jednych rękach kompetencji kierowniczych służyć może przełamaniu osłabiających partię sporów i rywalizacji oraz przygotować ją właściwie do walki wyborczej — wspierało starania R. Barzela o uzyskanie stanowiska przewodniczącego partii i kandydata na kanclerza. Drugie zaś przyjmowało, że wobec stale rosnących zadań konieczne jest kolegialne kierownictwo partią i rozdział stanowiska przewodniczącego od stanowiska kandydata na kanclerza. Popierało ono tym samym aspiracje Kohla do przewodniczenia partii, który jednocześnie zastrzegł, iż nie zamierza kandydować na kanclerza. Ostatecznie niemal dwukrotnie większe poparcie delegatów Zjazdu uzyskał wybrany przewodniczącym partii Barzel; Kohl musiał zadowolić się, jak na razie, stanowiskiem wiceprzewodniczącego. Kiesinger natomiast, podobnie jak kiedyś Erhard, został honorowym przewodniczącym. Zgodnie z życzeniem Barzela, na stanowisko sekretarza generalnego powołano byłego dyrektora Biura Federalnego CDU K. Kraske, a skarbnikiem wybrano W. Leislera-Kiepa.

W wyniku ustaleń kierowniczych gremiów CDU i CSU frakcja obu tych partii wysunęła kandydaturę Barzela na stanowisko kanclerza w mających nastąpić wyborach 1973 r. Wspólnie z przewodniczącym CSU F. J. Straussem przygotował on po raz

pierwszy w historii CDU/CSU alternatywną wobec wyłonionej przez SPD/FDP ekipę rządową, która w sytuacji kryzysu powstałego na tle ratyfikacji układów z Polską w 1972 r. miała przejąć władzę. Porażka jakiej doznała CDU/CSU w rozpisanych przed wpływem kadencji wyborach 1972 r. pogłębiła, przejściowo wyciszone, rozbieżności. Winą za brak sukcesu obarczono głównie Barzela, którego, z jednej strony, krytykowali zwolennicy Kohla, z drugiej zaś, nie szczędził mu gorzkich uwag Strauss. Kryzys w kierownictwie partii zaostriżyl się w momencie, gdy w wyniku niepomysłnego dla Barzela głosowania próbnego we frakcji nad kwestią przystąpienia RFN do ONZ (9 V 1973 r.), zrezygnował on ze stanowiska przewodniczącego frakcji. W kilka dni później, w rezultacie przyjętego kompromisu, frakcja CDU/CSU wybrała nowego przewodniczącego, którym został konserwatywny polityk, były szef Urzędu Kanclerskiego K. Carstens — deputowany zaledwie od 1972 r. Zwołany natomiast na 12 VI 1973 r. nadzwyczajny Zjazd CDU w Bonn wybrał przeważającą większością głosów nowym przewodniczącym partii Kohla, jedynego kandydata na to stanowisko. Sekretarzem generalnym na jego wniosek został K. Biedenkopf. Zmiany te wpłynęły na poprawę klimatu w partii, co przyczyniło się do ożywienia dyskusji na programowym Zjeździe w listopadzie 1973 r. w Hamburgu. Jej kierownictwo, składające się teraz z kilku głównych funkcjonariuszy: H. Kohla, K. Biedenkopfa, K. Carstensa i W. Leislera-Kiepa — który pozostając skarbnikiem został również rzecznikiem CDU do spraw polityki zagranicznej — nie wyciszało na Zjeździe odmienności stanowisk, lecz akcentowało nawet dopuszczalność zróżnicowanej gamy poglądów. Podczas obrad doszło nawet do konfrontacji poglądów między lewym a prawym skrzydłem partii. Końcowe rezultaty świadczyły jednak o przewadze elementów konserwatywno-prawicowych. Umocnieniu równocześnie uległa pozycja przewodniczącego partii, Kohla. W maju 1975 r. Zarząd Federalny jednogłośnie wybrał go już kandydatem CDU na stanowisko kanclerza. Pomimo pewnych oporów ze strony Straussa, kandydaturę tę zaaprobowała także frakcja, a CDU zobowiązała się popierać ją w wyborach 1976 r. Zjazd w Mannheim w czerwcu 1975 r. był już tylko manifestacją jedności, zwartości i zdyscyplinowania partii oraz pełnego jej poparcia

dla Kohla. W tzw. deklaracji z Mannheim wyrażone zostało znane wcześniej stanowisko kierownictwa partii w sferze gospodarczej i socjalnej jako odpowiedź na przygotowywany już od dłuższego czasu w SPD program długofalowy.

Pomimo dość ostrych sporów, które pojawiły się znów jesienią 1975 r. między lewicką CDU, do której zaliczyć można by: H. Katzera, H. Wex, R. Barzela, N. Blüma, a nawet W. Leislera-Kiepa, wspieraną przez ugrupowanie liberalne: K. Biedenkopfa, P. Lorenza, H. Maiera i centrum H. Kohla, a prawicą z K. Carstensem, A. Dreggerem, W. Marxem, G. Stoltenbergiem silnie wspomaganą przez F. J. Straussa, R. Stücklena, F. Zimmermanna z CSU, wyciszono je niemal natychmiast wobec demonstracji jedności SPD na Zjeździe w Mannheim. W wyniku zatem wspólnych prac prowadzonych przez H. Kohla, K. Carstensa, F. J. Straussa i przewodniczącego grupy krajowej CSU we frakcji Parlamentu Związkowego, R. Stücklena, wyłoniono pod koniec 1975 r. dziesięcioosobową ekipę kierowniczą, uzupełnioną w sierpniu 1976 r. o dalszych 6 osób, stanowiącą alternatywę dla rządu koalicji SPD/FDP. Przed wyborami 1976 r. nadzwyczajny Zjazd CDU w Hanowerze stał się znów tylko paradą jedności, siły i zdyscyplinowania partii. Sukcesy zaś odniesione przez CDU/CSU w wyborach krajowych oraz korzystniejszy w 1976 r. niż w 1972 r. wynik wyborów do Parlamentu Związkowego uznano za dobry punkt wyjścia dla przejęcia władzy w przyszłości. Ostre kontrowersje związane z uchwałą CSU z Wilbad Kreuth nie osłabiły pozycji Kohla, lecz raczej wzmocniły ją, czego wyrazem było pełne poparcie udzielone mu przez przeważającą większość w wyborach na stanowisko przewodniczącego frakcji CDU/CSU. Potwierdzeniem tej jego pozycji był Zjazd CDU 7-8 III 1977 r. w Düsseldorfie, który na miejsce K. Biedenkopfa pozostającego w konflikcie z H. Kohlem wybrał sekretarzem generalnym H. Geisslera, najbardziej zaufanego współpracownika przewodniczącego partii. Rozszerzyła swe wpływy związana z nim centrowa „grupa moguncka”, która wprowadziła do grona wiceprzewodniczących partii R. Laurien oraz zapewniła członkostwo Zarządu R. Weizsäckerowi i F. Vogelowi.

Kohl skupił zatem w swych rękach, podobnie jak w przeszłości Barzel, funkcje przewodniczącego partii i frakcji oraz praw-

dopodobnie kandydata na kanclerza w następnych wyborach. Ta jego pozycja, nie zagrożona jak na razie w CDU, kwestionowana jest jednak przy każdej okazji przez Straussa i jego zwolenników z CSU. Strauss uznaje bowiem siebie za najlepszego kandydata na kanclerza, zdolnego przejąć ten urząd w przyszłości.

Z powyższych rozważań wynika, iż dokąd CDU sprawowała władzę, obsadę stanowiska przewodniczącego partii przesądzała właściwie frakcja. Każdy bowiem z wybranych przez nią kanclerzy powoływany był następnie na to stanowisko niejako automatycznie, aczkolwiek nie zawsze odbywało się to, jak w przypadku Erharda, na najbliższym zjeździe. Po przejściu do opozycji sytuacja niejako się odwróciła, każdy z przewodniczących partii był jednocześnie kandydatem na kanclerza i jako takiego akceptowała znów frakcja.

Przewodniczącemu partii ze względu na znaczne obciążenie działalnością polityczną skierowaną na zewnątrz pozostawiano w zasadzie swobodę w zakresie doboru współpracownika na stanowisko sekretarza generalnego (wcześniej urzędującego przewodniczącego), którym najczęściej był jeden z najbardziej zaufanych jego ludzi. Dlatego centrum dyspozycji politycznej znajdujące się w latach pięćdziesiątych w zasadzie poza strukturą formalną partii na skutek powołania Dufheusa jako najbliższego współpracownika Adenauera na stanowisko — urzędującego przewodniczącego i umocnienia przez niego jej struktury — zaczęło stopniowo przesuwac się w kierunku frakcji, a następnie partii tak, iż na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych koncentrowało się już bardziej wyraźnie niż poprzednio w Prezydium partii. Daleko posunięta kumulacja stanowisk jego członków z zajmowanymi jednocześnie we frakcji Parlamentu Związkowego i jej Zarządzie, ewentualnie wcześniej również w Rządzie Federalnym, zapewniła jednolitość poczynań na wszystkich tych płaszczyznach.

Tak kształtowana grupa kierownicza partii, licząca średnio około 10—15 osób, mając faktycznie decydujący udział w procesie politycznego kształtowania woli, na ogół w węższym lub szerszym zakresie podporządkowywała się albo autorytetowi jednego przywódcy jak początkowo Adenauera, a ostatnio Kohla, albo w przypadku konfliktu w tej grupie, co też częściej miało miej-

sce, wyłaniała trzech przywódców jak np. Erharda—Adenauera—Dufheusa, Erharda—Barzela—Dufheusa, Kiesingera—Barzela—Schrödera, Kohla—Biedenkopfa—Carstensa, zmuszonych w istotnych sprawach partii do szukania wzajemnego kompromisu<sup>127</sup>.

Pomimo zatem stosunkowo demokratycznych rozwiązań przyjętych w statutach CDU, zgodnych w zasadzie z wymogami ustawy o partiach politycznych, rzeczywisty wpływ szeregowych członków partii na procesy politycznego kształtowania w niej woli jest znikomy lub prawie żaden. O ile jednak autokratyczne kierowanie partią przez Adenauera w latach pięćdziesiątych faktycznie wyłączyło nawet udział wysoko postawionych funkcjonariuszy i biurokracji partyjnej z tego procesu, o tyle stopniowo postępująca w latach sześćdziesiątych demokratyzacja mechanizmów wewnątrzpartyjnych pozwoliła na rozszerzenie już w latach siedemdziesiątych kręgu jego uczestników do stosunkowo wąskiej jeszcze grupy oligarchii partyjno-parlamentarnej.

Dla CDU istotnym ponadto czynnikiem oddziałującym na jej procesy decyzyjne, choć silnie z nią powiązanym, stojącym jednak na zewnątrz, o skrajnie prawicowym profilu, jest bawarska Unia Chrześcijańsko Społeczna. Przywódcy tej partii, zwłaszcza F. J. Strauss, R. Stücklen i F. Zimmermann, wspierając prawicowo-konserwatywne skrzydło CDU z A. Dreggerem, G. Stoltenbergiem, K. Filbingerem i Ph. von Bismarckiem na czele, przyczyniają się do podejmowania w wielu przypadkach rozstrzygnięć na jego korzyść i poprzez nie równocześnie silnie wpływają na decyzje kierownictwa CDU.

*Socjaldemokratyczna Partia Niemiec.* W SPD postanowienia dotyczące procesu podejmowania decyzji, mimo że znaleźć je można już w statutach z 1946/1947, 1950 i 1958 r., są stosunkowo zwięzłe i odnoszą się właściwie tylko do Zjazdu. Zgodnie z nimi, jednostki organizacyjne partii mogą kierować do Zarządu Federalnego na kilka tygodni przed rozpoczęciem Zjazdu wnioski dotyczące porządku jego obrad. Wnioski takie poddawane są pod dyskusję w partii i w tym celu publikuje się je w centralnym

---

<sup>127</sup> Por.: B. Zeuner: *op. cit.*, s. 84.

organie prasowym „Vorwärts”. Statut z 1971 r. przewidywał ponadto możliwość zgłaszania w toku obrad Zjazdu wniosków dodatkowych. Możliwe jest to jednak tylko wtedy, gdy uzyskają one poparcie określonej liczby delegatów z kilku przynajmniej okręgów. Dla podjęcia uchwał konieczne jest *quorum* najmniej połowy ogólnego składu Zjazdu i zwykła większość głosów. Przeprowadzenie natomiast wyboru Zarządu partii wymaga poparcia bezwzględnej większości. Regułą jest, iż kandydatów na członków Zarządu zgłasza ustępujący Zarząd. Zgłoszenie natomiast innych kandydatur wymaga poparcia najmniej 30 delegatów z 4 okręgów.

Te w zasadzie dość demokratyczne, aczkolwiek może zbyt ogólnikowe, reguły postępowania nie zapewniają, jak się okazuje, realnego wpływu szerokich rzesz członkowskich na wewnętrzz-partyjne procesy decyzyjne.

Liczący kilkuset członków Zjazd zazwyczaj prócz kierującego jego obradami Prezydium wyłania ponadto kontrolującą mandaty delegatów Komisję Mandatową (*Mandatsprüfungskommission*) oraz przygotowującą końcowe projekty uchwał Komisję Redakcyjną (*Redaktionskommission*). Dokonuje również podziału na zajmujące się poszczególnymi problemami grupy robocze (*Arbeitsgemeinschaften*)<sup>129</sup>.

Propozycje w kwestii obsady personalnej tych gremiów przedstawia zjazdowi zwykle Rada Partii po wcześniejszym przekonsultowaniu ich z przewodniczącymi okręgów. Kierowanie zaś ich pracami powierza się zazwyczaj członkom Zarządu Federalnego, którzy wywierają wskutek tego dość istotny wpływ na kształtowanie treści przedstawionych później Zjazdowi końcowych projektów uchwał. Na każdy Zjazd jednostki organizacyjne niższych szczebli, w tym także organizacje miejscowe, wysyłają dziesiątki, a niekiedy i setki wniosków.

Charakterystyczne jest, że liczba ich dość systematycznie wzrastała. O ile na Zjazd w 1954 r. w Berlinie Zachodnim wpłynęło 106 wniosków, w 1956 r. w Monachium 94, a na Zjazd w Bad-Gadesberg w 1959 r. — 276, to w 1968 r. w Berlinie Za-

---

<sup>129</sup> Nie należy mylić mimo identycznie brzmiącej nazwy ze wspólnotami pracy całej organizacji.

chodnim ponad 1000, a w 1971 r. w Bonn i Bad-Godesberg już 1354<sup>129</sup>. Większość nadsyłanych wniosków bywa zwykle odrzucona lub załatwiana poprzez „wtapianie” ich treści w przyjmowane na ogół przez Zjazd wnioski Zarządu Federalnego lub z jego inspiracji działającej Komisji Redakcyjnej<sup>130</sup>. W rzeczywistości pomimo nieraz dość złożonego trybu postępowania i wielu przeprowadzanych dyskusji w partii, decydujący wpływ na treść podejmowanych przez Zjazd uchwał wywiera Zarząd Federalny. Uczestnictwo zaś szerszych rzesz członków, a nawet samych delegatów ma charakter ograniczony i sprowadza się do nie mających istotnego znaczenia korekt i to głównie o charakterze redakcyjnym<sup>131</sup>. Zdarza się jednak, że niekiedy, zwłaszcza w sprawach personalnej obsady składu organów partyjnych, w tym samego Zarządu, Zjazd jest w stanie wbrew narzuconym mu przez Zarząd propozycjom przeforsować własne stanowisko, co też miało miejsce np. na Zjeździe w 1954 r. w Berlinie, w 1958 r. w Stutgarcie i w 1973 r. w Hanowerze<sup>132</sup>.

Zazwyczaj Zarząd dla wsparcia swego stanowiska powołuje się prezentując je Zjazdowi, również na autorytet innych organów np. Rady Partii i Komisji Kontroli, które z nim razem występują ze wspólnie ustalonymi propozycjami. Poprzedzające Zjazd konsultacje Zarząd przeprowadza również czasem na nieformalnych konferencjach krajowych, w których uczestniczą przedstawiciele krajowych i okręgowych kierownictw partyjnych albo w innych *ad hoc* powoływanych gremiach. Charakterystyczne jest bowiem, iż w naczelnych organach partyjnych, zwłaszcza zaś w toku obrad Zjazdu, kształtują się różnego rodzaju wspierające się albo konkurujące ze sobą ugrupowania o często odmiennych interesach i dość złożonych powiązaniach, których oczywiście Zarząd nie może nie brać pod uwagę. Walka zaś tych wewnątrzpartyjnych ugrupowań, w której często interesy o charakterze lokalnym przeplatały się z interesami gospodarczo-socjalnymi określonych grup społecznych przyjmowała tu na ogół

---

<sup>129</sup> Porównaj też L. Meissner: *SPD i jej elita...*, s. 69.

<sup>130</sup> U. Müller: *op. cit.*, s. 85 i nast.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 88, 89 oraz *Rechtliche Ordnung...*, s. 58 i 59.

<sup>132</sup> U. Dübber: *op. cit.*, s. 433; C. Ch. Kaiser: *Der Sturz vom Partei-Olymp*. „Die Zeit” 17/73 z 20 IV 1973 r., s. 3.



kształt ideologicznych sporów i niekiedy nawet doktrynalnych rozbieżności. O ile jednak do Zjazdu w Bad-Godesberg 1959 r., a nawet jeszcze, choć już w mniejszej mierze, na Zjeździe w Hanowerze w 1960 r. i w Köln w 1962 r., prowadzone podczas obrad plenarnych dyskusje miały charakter bardziej swobodny i mniej skrupowany, a nawet czasem żywiołowy, niekiedy wymykający się spod kontroli Zarządu, o tyle w zasadzie od Zjazdu w Karlsruhe w grudniu 1964 r., kiedy przewodniczący partii, a jednocześnie kandydat na kanclerza W. Brandt przedstawił po raz pierwszy Zjazdowi do zatwierdzenia, wyselekcjonowaną wcześniej, alternatywną wobec rządzącej kierowniczą ekipę zdolną do przejęcia władzy w państwie, dyskusje na plenum wyraźnie wyciszono, przenosząc je bardziej na niepubliczne forum specjalistycznych grup pracy i poddano dość ostrej kontroli Zarządu, który faktycznie je przygotowywał i przebiegiem ich sterował<sup>133</sup>. Zjazd zatem coraz wyraźniej zaczął stawać się imprezą propagandową, demonstrującą jedność, zwantność i siłę partii, obliczoną na określone efekty wyborcze i w tym upodabniał się stopniowo do zjazdów partii chrześcijańsko-demokratycznej. O wiele istotniejsze bowiem również dla partii socjaldemokratycznej po rezygnacji z określonych wartości ideologicznych charakteryzujących ją do 1959 r. stało się nie tyle szukanie odpowiedzi na pytanie „co” po zdobyciu władzy, ile „jak” zdobyć tę władzę w realiach polityczno-ekonomicznych Republiki Federalnej Niemiec. Temu zatem celowi na niemal kilkanaście lat podporządkowane zostały wszelkie mechanizmy działania wewnątrzpartyjnego, które z kolei ukształtowały tak charakterystyczny dla tej partii stereotyp zdyscyplinowanego funkcjonariusza. Dopiero Zjazd w Bonn i Bad-Godesberg w 1971 r., a najwyraźniej w Hanowerze w 1973 r., stał się czymś zgoła odmiennym. Złożyło się na to szereg czynników, do których głównie zaliczyć by można: a) przejście wspólnie z FDP władzy w 1969 r.; b) sukces wyborczy w 1972 r. i umocnienie pozycji SPD jako partii rządzącej; c) wspomniany już wzrost liczebny w partii młodym stażem i wiekiem członków, zwłaszcza przejście na wyższe szczeble w hierarchii par-

---

<sup>133</sup> R. Wildemann, V. Gemmecke, H. G. Pankalla, U. Schleth: *op. cit.*, s. 124.

tyjnej byłych przywódców „Juso” przeciwstawiających się zbyt daleko idącemu, ich zdaniem, oportunistom partii; d) ożywienie „starej lewicy”, która z umocnieniem pozycji politycznej partii łączyła nadzieje na pewne korekty „w lewo” jej założeń programowych.

Najogólniej biorąc, w SPD umocnił się podział na związaną z „Juso” i głównie „inteligentkami” związkami zawodowymi lewicę, powiązanymi z kołami gospodarczymi prawicę i balansujące pomiędzy nimi centrum. W ramach każdego z tych ugrupowań dają się ponadto wyodrębnić mniejsze grupy o różnych, bardziej lub mniej umiarkowanych i niekiedy pokrywających się tendencjach.

Na Zjeździe w Hanowerze 1973 r. spośród 435 jego delegatów około 160 tworzyło dość zróżnicowane wewnętrznie lewe jego skrzydło. Należący do niego członkowie skupiali się przede wszystkim w założonym jeszcze w 1969 r. pod przewodnictwem J. Stefena i byłego przewodniczącego „Juso” K. Voigta w tzw. Kole Frankfurckim (*Frankfurter Kreis*), odbywającym zresztą regularnie swe zebrania. Do koła tego stanowiącego właściwie „organizację czapkę” (*Dachorganisation*) lewicy należeli, obok kierowniczego aktywu „Juso”, działacze związków zawodowych, głównie zaś przewodniczący organizacji zakładowych (*Betriebsobleute*), wielu deputowanych lewego skrzydła frakcji Parlamentu Związkowego, których wspierało dodatkowo bardziej pragmatyczne i zbliżające się do centrum „Koło Tybindzkie” („Tübinger Kreis”) E. Epplera oraz tzw. grupa „Leverkusener”<sup>134</sup>. Do lewicy zaliczało się także tzw. lewe centrum (*linke Mitte*) P. Corteriera, której jednak lewicowość podawana była w wątpliwość ze względu na jej bliskie kontakty z konserwatywno-prawicową grupą tzw. Robotników Kanałowych (*Kanalarbeiter*) E. Franke uznawanego jeszcze w latach sześćdziesiątych za „szarą eminencję” SPD<sup>135</sup>. Grupa E. Franke, podobnie zresztą jak cała prawica par-

---

<sup>134</sup> C. Ch. Kaiser: *In lockerer Schlachtordnung*. „Die Zeit” 13/1973 z 23 III 1973 r., s. 4.

<sup>135</sup> *Ibidem* oraz U. Planitz: *Egon Franke — graue Eminenz der SPD*. „Christ und Welt” z 25 VI 1965, s. 8, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. V. Berlin 1966, s. 117 i nast.

tii, działa raczej niejawnie i jak się to określa — „z ukrycia”<sup>136</sup>, dlatego o wiele trudniej o jej wyodrębnienie. Do prawicy należą również tzw. Koło Fritza Erlera, Koło im. Schumachera oraz Koło Godesberskie. Przywódcami lub członkami tych grup są niektórzy deputowani Parlamentu Związkowego, a także ministrowie Rządu Federalnego, w tym obecny kanclerz H. Schmidt oraz G. Leber i H. J. Vogel. Centrum zaś Zjazdu stanowili Brandt, Wehner, Kühn, Koschnick, Arendt i ich najbliżsi współpracownicy<sup>137</sup>.

Silna jak nigdy od 1959 r. lewica, wsparta jak zwykle w takiej sytuacji przez „taktycznych sojuszników” z centrum, przystąpiła na zjeździe do generalnej batalii, z jednej strony, o stanowiska we władzach partii, z drugiej — o korektę perspektywicznych założeń programowych. Spodziewając się ataku lewicy i licząc z zaistniałym układem sił, dotychczasowe kierownictwo SPD już przed rozpoczęciem zjazdu pragnęło wyjść temu na przeciw i na specjalnie zwołanym posiedzeniu kierowniczego gremium, dokonało szeregu ustaleń dotyczących proponowanego Zjazdu składu przyszłego Zarządu Federalnego. W myśl tych ustaleń, miał ustąpić ze stanowiska wiceprzewodniczącego partii H. Wehner, a wraz z nim z Zarządu wielu polityków starszej generacji, jak: A. Möller, K. Wienand, W. Figgen, K. Conrad i E. Schellenberg. Na ich miejsca wprowadzeni mieli być H. Kühn jako wiceprzewodniczący partii i 7 nowych członków w tym 5 z lewicy<sup>138</sup>.

Wyniki jednak przeprowadzonego na Zjeździe głosowania okazały się zaskakujące nie tylko dla prawicy, ale i dla samego kierownictwa partii. Lewica bowiem powiększyła swój stan posiadania nie o 5, jak zakładano, mandatów w Zarządzie, lecz o 12, zaś prawicy ubyło ich aż 9, a ponadto 2 mandaty oddać musiało również centrum<sup>139</sup>. Kierownictwo partii nie potrafiło zatem w pełni sterować dyskusją zjazdową ani w takim stopniu jak w przeszłości przebiegiem wyborów do Zarządu Federalnego.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> C. Ch. Kaiser: *Der Sturz vom Partei — Olymp*, op. cit., oraz tego autora: *In lockerer Schlachtordnung* op. cit.

<sup>138</sup> *Wechsel auf der SPD — Kommando-Brücke*, „Die Zeit” 13 1973 z 23 III 1973 r.

<sup>139</sup> C. Ch. Kaiser: *Der Sturz vom Partei — Olymp*, op. cit.

Ten stan rzeczy osłabił jednolitość i zwartość wewnętrzną kierownictwa i wpłynął na ożywienie dyskusji na różnych szczeblach partii, w konsekwencji zmusił prawicę do mobilizacji i podjęcia szeregu przeciwdziałań w celu odzyskania utraconych pozycji. Niekorzystna dla SPD zmiana nastrojów wyborczych, wywołana głównie obejmującym również RFN kryzysem gospodarki kapitalistycznej, niepowodzenia w wyborach krajowych, kryzys w kierownictwie partii zakończony ustąpieniem w 1974 r. Brandta ze stanowiska kanclerza oraz zbliżające się wybory 1976 r., w których przewidywano raczej spadek niż wzrost popularności partii, a także konsolidacja pragmatycznego bloku centroprawicowego wokół kanclerza H. Schmidta spowodowały, iż Zjazd w Mannheim w 1975 r. był już demonstracją jedności i miał przebieg raczej podobny do zjazdów sprzed 1973 r. Sterowana dyskusja przez kierownictwo partii była wyraźnie wyciszona. Lewica znalazła się w odwrocie. Przyjęty też został niemal jednogłośnie jako wyraz kompromisu program długofalowy partii na najbliższe 10 lat, tzw. Ramy Orientacyjne — 85. Jeszcze silniej zdyscyplinowany i podporządkowany kierownictwu był Zjazd 1976 r. w Dortmundzie. Wobec zbliżających się wyborów do Parlamentu Związkowego niemal jednogłośnie przyjął on program rządowy na lata 1976—1980 stanowiący płaszczyznę wyborczą partii.

Obradujący niejawnie Komitet Federalny, a od 1958 r. Rada Partii stanowi płaszczyznę konsultacji dla kierownictwa partii i jej Zarządu w istotniejszych sprawach, głównie o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, rzadziej zaś politycznym, a jednocześnie kanał transformacji podjętych ustaleń na niższe szczeble organizacyjne. Jest też w pewnej mierze podobnie jak w strukturze państwa Rada Związku, reprezentantem na szczeblu federalnym krajowych i okręgowych kierownictw i biurokracji partyjnej. Istnieje w praktyce ukształtowana tendencja do zachowania niepołączalności stanowisk w Radzie Partii i Zarządzie Federalnym, aczkolwiek nie jest to zasada konsekwentnie przestrzegana. Przyjmuje się na ogół, że jeśli przewodniczący związku krajowego lub okręgowego partii jest członkiem Zarządu, to członkiem Rady jest jego zastępca lub sekretarz <sup>140</sup>.

<sup>140</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 516, 517.

Pomimo tego, że Rada jest organem skupiającym w swym składzie dość szeroki krąg czołowych działaczy szczebla krajowego i częściowo również federalnego, nie odgrywa samodzielnie istotnej roli. Jeśli nawet uczestniczy w podejmowaniu ważniejszych decyzji, zakres tego uczestnictwa określa Zarząd i najczęściej posługuje się Radą dla przeforsowania swego stanowiska wobec krajów, okręgów lub Zjazdu. Dodatkowo osłabia jej pozycję powoływanie przez Zarząd i uruchamianie w praktyce różnych nieformalnych gremiów, do których należą przede wszystkim, dublująca ją w działaniu, jednak o węższym składzie, istniejąca od 1958 r. „Konferencja Krajów” (*Länderkonferenz*). Skupia ona głównie kierownictwa frakcji parlamentów krajowych i obraduje pod przewodnictwem jednego z parlamentarnych kierowników frakcji Parlamentu Związkowego, a niekiedy również jednego z wiceprzewodniczących partii<sup>141</sup>.

Istotną rolę w procesie podejmowania decyzji odgrywa Zarząd Federalny stanowiący w zakresie wewnętrznego układu sił w jakiejś mierze zminiaturyzowane odbicie wybierającego go Zjazdu. Różnice między poszczególnymi ugrupowaniami stają się tu jednak bardziej dostrzegalne i wyraźne. Wzajemne powiązania mają charakter zmienny i koniunkturalny. Np. w wybranym na Zjeździe w Hanowerze 1973 r. Zarządzie trzon lewicy stanowili: Rüdiger, Steffen, Eppler, Läßle, Droescher, Arndt, Matthöfer, Oentzen, Roth, Vitt, Ristock, do niej skłaniała się i z nią współpracowała grupa technokratyczno-pragmatyczna, do której zaliczano H. Heinemanna, Possera, Osswalda, Porznera, Ehmkego, Friedricha i Junkera, do centrum zaś należeli: Brandt, Wehner, Kühn, Arendt, Koschnick, Wischnewski i Rau, do centroprawicy natomiast: Buschfort, Schütz, Vogel, Gabert, Börner, a prawicy: H. Schmidt, Leber, Apel, Ruhnau i E. Eilers<sup>142</sup>. Na tak kształtujący się wewnętrzny układ sił w Zarządzie nakładają się oczywiście jeszcze inne podziały, wynikające głównie z terytorialnej przynależności poszczególnych jego członków, co ma znaczenie ze względu na strukturę federalną RFN. Nie są one jednak traktowane jako zasadnicze i stąd też ich bliższa analiza wydaje się być mniej interesującą.

<sup>141</sup> U. Dübber: *op. cit.*, s. 434.

<sup>142</sup> C. Ch. Kaiser: *Der Sturz vom Partei...*

Początkowo po Zjeździe widoczna była współpraca lewicy i jej technokratyczno-pragmatycznych zwolenników z centrum, natomiast od 1974 r. sytuacja zmieniła się dość wyraźnie na niekorzyść lewicy wskutek tego, że centrum podjęło współpracę z centroprawicą i prawicą, a ponadto jeszcze w ich kierunku poczęła skłaniać się lewicująca dotychczas grupa technokratyczno-pragmatyczna. Ta zmiana wewnętrznego układu sił w Zarządzie wydaje się istotnie wpłynęła na kurs polityczny partii i przebieg Zjazdu w Mannheim 1975 r. Pomijając mające niewątpliwie nie-małe znaczenie w procesie podejmowania decyzji czysto taktyczne posunięcia poszczególnych ugrupowań, najważniejsze wydaje się być to, jakie stanowisko zajmie grupa centrum, która w zależności od tego, pełniąc w pewnej mierze rolę arbitra czy też swego rodzaju „języczka u wagi”, na rzecz którego z ugrupowań — lewicy czy prawicy — przechylą się, decydować będzie o tym, jakie treści zostaną przyjęte i uznane za obowiązujące. Nieprzypadkowo zatem grupa ta w znacznej mierze pokrywa się ze ścisłym kierownictwem partii.

Początkowo inna niż CDU pozycja partii socjaldemokratycznej, inne też jej tradycje, wpłynęły na to, iż podporządkowujący partię swemu autorytetowi pierwszy powojenny jej przewodniczący, a jednocześnie przewodniczący frakcji SPD w Parlamencie Związkowym, K. Schumacher, koncentrował swą działalność głównie w partii i jej Zarządzie. Dlatego mimo wyraźnej dominacji szefa partii nad tym organem w procesie podejmowania decyzji, zwłaszcza wobec innych organów partii, nie tracił on na znaczeniu i odgrywał zawsze istotną rolę. Podobnie sytuacja się miała gdy po śmierci Schumachera w 1952 r. przewodnictwo partii i frakcji objął E. Ollenhauer. Pozycję Zarządu umacniała dość daleko posunięta łączalność stanowisk jego członków ze stanowiskami w Zarządzie Frakcji Parlamentu Związkowego. Powiązania te były tak wzajemnie uzależnione, iż kiedy np. wiceprzewodniczący partii Mellies pełniący jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego frakcji nie został w 1957 r. ponownie wybrany przez frakcję na to stanowisko, zrezygnował także ze stanowiska wiceprzewodniczącego partii<sup>143</sup>. Również członkowie po-

<sup>143</sup> U. Dübber: *op. cit.*, s. 434; H. Nowka: *Machtverhältnis zwischen Partei und Fraktion in der SPD*, Bonn 1973, s. 68.

wołanego przez Zarząd w 1958 r. węższego gremium — Prezydium partii — w większości byli jednocześnie członkami Zarządu frakcji<sup>144</sup>. Te prawidłowości utrzymały się w zasadzie do 1969 r., kiedy na skutek utworzenia rządu SPD/FDP wielu członków Zarządu frakcji pozostając w Prezydium partii musiało poświęcić się wyłącznie pracy w Rządzie Federalnym i zrezygnować z zajmowanych wcześniej stanowisk we frakcji. Dlatego w 1970 r. tylko 2 członków Prezydium (Wehner i Renger) było jednocześnie członkami Zarządu frakcji. Na 12 zaś członków Rządu Federalnego aż 6 było członkami prezydium<sup>145</sup>.

Członkowie Prezydium łączą na ogół jeszcze inne funkcje. Wspomniano już, iż są odpowiedzialni za pracę poszczególnych wydziałów Biura Federalnego Partii, a ponadto, co jest dość utrwaloną praktyką, przewodniczą niekiedy nawet dwu jednocześnie i to zwykle najważniejszym komisjom problemowym działającym przy Zarządzie. Znaczenie tych komisji, w przeciwieństwie do CDU, jest w związku z tym o wiele większe od analogicznych gremiów funkcjonujących we frakcji SPD w Parlamencie Związkowym.

O ile jednak pomimo wyodrębnienia z Zarządu Prezydium jeszcze E. Ollenhauer jako przewodniczący partii wyraźnie dominował, podobnie jak jego poprzednik, choć może już nie tak wyraźnie, nad Zarządem i Prezydium, o tyle po jego śmierci wybierający nowego przewodniczącego nadzwyczajny Zjazd w Bad-Godesberg w lutym 1964 r. na wniosek Zarządu postawił na czele partii „triumwirat” z określonym w nim podziałem funkcji. Przewodniczącym i jednocześnie kandydatem na kanclerza z zadaniem skoncentrowania działalności nad przygotowaniem partii do przejścia władzy został W. Brandt. Wiceprzewodniczącym i jednocześnie przewodniczącym frakcji z zadaniem prowadzenia konstruktywnej opozycji w Parlamencie Związkowym został F. Erler. Sprawy zaś wewnątrzorganizacyjne w partii, tzw. „pracę u podstaw”, z poszczególnymi jej ogniwami prowadzić miał drugi wiceprzewodniczący H. Wehner, którego pozycja odpowiadała w rzeczywistości aż do 1973 r. pozycji sekretarza generalnego

---

<sup>144</sup> H. Nowka: *op. cit.*

<sup>145</sup> Zob.: H. Kaack: *Geschichte...*, wykres 28.

w CDU<sup>146</sup>. Tak ukształtowane ściśle gremium kierownicze partii, w którym po śmierci F. Erlera miejsce jego zajął od 1968 r. H. Schmidt, było przez kilkanaście lat centrum dyspozycyjnym partii. Stanowiło też trzon uformowanego przez W. Brandta w 1964 „gabinetu cieni”, obradujące zaś wspólnie ze skarbnikiem federalnym, A. Nau, określane było mianem „ściśłego zarządu partii”<sup>147</sup>.

W utworzonym w 1966 r. rządzie wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD W. Brandt otrzymał fotel wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych, H. Wehner został ministrem spraw ogólnoniemieckich. H. Schmidt zaś pozostał przewodniczącym frakcji Parlamentu Związkowego, aż do utworzenia rządu małej koalicji SPD/FDP w 1969 r. Wtedy to objął on stanowisko ministra obrony, a H. Wehner przejął po nim przewodzenie frakcji. Dla odciążenia go od spraw wewnątrzorganizacyjnych partii powołano w 1968 r. na stanowisko federalnego dyrektora (*Bundesgeschäftsführera*) H. J. Wischnewskiego. Pełnił on rolę wprawdzie bardziej jeszcze dyrektora Federalnego Biura Partii niż sekretarza generalnego, jednak stopniowo coraz bardziej w funkcję tę „wraстал”. W 1972 r. zastąpił go na tym stanowisku H. Börner, który faktycznie od ustąpienia w 1973 r. H. Wehnera ze stanowiska wiceprzewodniczącego, począł pełnić samodzielnie funkcję odpowiadającą sekretarzowi generalnemu w CDU.

Wobec narastających po Zjeździe w Hanowerze kontrowersji pomiędzy lewicą a prawicą partii, głównie na tle przygotowywanego projektu programu długofalowego — „Ram Orientacyjnych — 85”, doszło do poważnych rozbieżności również w łonie ściśłego jej kierownictwa. Pogłębił je niekorzystny w sferze polityki wewnętrznej bilans rządów kanclerza W. Brandta dokonany z początkiem 1974 r. Ostro z tego powodu zaatakował Brandta przewodniczący frakcji H. Wehner. Doszło również do nieporozumień między Brandtem a wicekanclerzem i przewodniczącym FDP, W. Scheelem. Zaznaczył się jednocześnie spadek po-

<sup>146</sup> Por.: Carlo Schmid: *Die Führung der Partei. Außerordentlicher Parteitag der SPD in Bad-Godesberg 1964*. Protokoll. Bonn, s. 33 i nast., [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. V. Berlin 1966, s. 105 i nast.

<sup>147</sup> R. Wildenmann i inni: *op. cit.* s. 125.



pularności SPD wśród wyborców, na co wskazywał wynik wyborów z 3 III 1974 r. do Zgromadzenia Obywatelskiego w Hamburgu (SPD straciła wówczas 10,4% głosów). Trzy dni po wyborach z publiczną krytyką Brandta przed kamerami telewizji wystąpił H. Schmidt, zarzucając mu nieudolność w kierowaniu partią i rządem. Ponowił on swe ataki na posiedzeniu zarządu partii 8 III 1974 r., poświęconego ocenie porażki w Hamburgu. W konsekwencji, w partii pojawiły się głosy domagające się odciążenia Brandta. Do kryzysu doszło niebawem w związku z aresztowaniem 24 IV 1974 r. G. Guillaume — osobistego referenta kanclerza, pod zarzutem działalności wywiadowczej na rzecz NRD<sup>148</sup>. W tej sytuacji powołując się na niemożność pełnienia dalej funkcji kanclerza Brandt podał się do dymisji. Na jego wniosek Prezydium partii jednogłośnie aprobowало kandydaturę na stanowisko kanclerza — wiceprzewodniczącego partii i ministra finansów Rządu Federalnego, H. Schmidta. Równocześnie z objęciem tej funkcji przez Schmidta, który faktycznie także w partii wysunął się na główną pozycję, można mówić o ukształtowaniu się, nieco szerszego niż poprzednio, aczkolwiek ścisłego jej gremium kierowniczego podejmującego najistotniejsze decyzje. Po Zjeździe w Mannheim, prócz H. Schmidta, pozostającego nadal na stanowisku wiceprzewodniczącego partii, gremium to tworzyli: przewodniczący W. Brandt; przewodniczący frakcji Parlamentu Związkowego H. Wehner; wiceprzewodniczący partii, burmistrz Bremy H. Koschnick; dyrektor federalny H. Börner, którego od listopada 1976 r. zastąpił bliski współpracownik Brandta — E. Bahr; skarbnik W. Droescher, powołany w miejsce niedawno zmarłego A. Naua. Pozostali członkowie Prezydium partii stanowią krąg działaczy o mniejszym nieco znaczeniu zwłaszcza, iż członkostwo ich wynika z ustalonego klucza. I tak są to: premier największego kraju — Północnej Nadrenii-Westfalli — H. Kühn, przewodnicząca wspólnoty pracy socjaldemokratycznych kobiet — E. Eilers; przedstawiciel Niemieckiej Federacji Związków Zawodowych (DGB) federalny minister pracy — W. Arendt;

---

<sup>148</sup> Była to w opinii wielu obserwatorów, a co w zasadzie potwierdził później proces G. Guillaume, dość zręcznie zorganizowana, wymierzona przeciw Brandtowi, prowokacja.

przedstawiciel lewego skrzydła — przewodniczący partii w Badenii-Wirtembergii — E. Eppler przedstawiciel prawego skrzydła federalny minister sprawiedliwości H. J. Vogel. Wyrażną zatem przewagę w Prezydium ma centrum partii współpracujące w zasadzie z przedstawicielami jej prawego skrzydła tworząc dominującą układ centroprawicowy. Charakterystyczna jest dla SPD, podobnie jak i CDU, trwałość piastowania określonych funkcji i tym samym dość stabilna przynależność do grupy kierowniczej partii. Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż zwolnienie określonych stanowisk następuje przeważnie wskutek śmierci tych, którzy je pełnili. Również rotacja odbywa się w zasadzie w kręgu stosunkowo zamkniętym tych samych osób. Nawet takie zmiany, jakich dokonał Zjazd w Hanowerze 1973 r. miały w gruncie rzeczy charakter drugorzędny, gdyż objęły głównie członków Zarządu i praktycznie nie zmieniały w sposób istotny układu sił w łonie ścisłego kierownictwa partii.

Obserwuje się jednak pewną ewolucję idącą w zbliżonym jak w CDU kierunku. Z okresu podporządkowania autorytetowi jednego przywódcy, jak to miało miejsce za czasów K. Schumachera i częściowo jeszcze w latach pięćdziesiątych E. Ollenhauera, partia weszła w etap kolegialnego kierownictwa „trzech” w latach sześćdziesiątych, by wreszcie w latach siedemdziesiątych krąg ten jeszcze rozszerzyć. Tak więc, podobnie jak w CDU, SPD również z etapu autokratycznego zarządzania partią weszła w etap rządów stosunkowo wąskiej oligarchii partyjnej. Różni jednak obie partie niewątpliwie to, iż centrum dyspozycji politycznej SPD zawsze umiejscawiano w ramach struktury partyjnej, a nie tak jak dłuższy czas w CDU poza nią. Ponadto zakres uczestnictwa organów formalnych partii w procesie politycznego kształtowania woli był i pozostaje znacznie szerszy niż w CDU, a tym samym o wiele szerszy również jest krąg uczestników tego procesu. W obu jednak partiach uczestnictwo to sprowadza się właściwie do pewnych korekt i niekiedy mających jedynie incydentalny charakter bardziej stanowczych ingerencji.

*Wolna Partia Demokratyczna.* Podobnie jak statuty z 1949 i 1954 r., również obecnie obowiązujący statut FDP z 1968 r. bardzo ogólnie normuje zasady postępowania w procesie poli-

tycznego kształtowania woli. Szczegółowe postanowienia zawarto bowiem w osobnym poświęconym tym zagadnieniom regulaminie z 1968 r. dostosowanym do wymogów ustawy o partiach. Przewidują one konieczność zachowania *quorum* przynajmniej połowy składu organu, podejmowanie uchwał zwykłą większością i przeprowadzanie wyborów w sposób tajny bezwzględną większością. Dopuszczają jednak możliwość kumulacji głosów w ręku jednego delegata na Zjazd bądź członka Głównego Komitetu Federalnego. Zasada ta jako niedemokratyczna może budzić wątpliwości co do jej zgodności z ustawą o partiach. Również pewne występujące ograniczenia w zakresie wysyłania wniosków na Zjazd nasuwać mogą analogiczne obawy.

W praktyce Zjazd FDP niewiele różni się od Zjazdu chrześcijańskiej demokracji. Głównym jego celem jest również uzyskanie korzystnych efektów wyborczych stąd też wiele sprawozdań i podsumowań osiągnięć, wobec których delegaci jedynie ustosunkowują się w dyskusji bez podejmowania formalnych w tych sprawach uchwał. Dyskusja jednak inaczej niż w CDU ma charakter bardziej szczery często krytyczny i swobodny. Jest ona w pewnej mierze barometrem nastrojów w partii, stąd też w jej przebieg uważnie wsłuchuje się kierownictwo partii, a zmasowana krytyka może wpłynąć nawet na pewne zmiany tendencji w zasadniczym kursie polityki prowadzonym przez partię<sup>149</sup>. Jest to właściwie jedyny sposób wpływania zjazdu na działalność polityczną kierownictwa partii. Kierowanie bowiem wniosków przez jej jednostki organizacyjne niższych szczebli jest raczej rzadko praktykowane, nieczęsto też wpływają wnioski od delegatów Zjazdu. Są zjazdy jak np. w 1965 r. we Frankfurcie<sup>150</sup>, których porządek obrad w ogóle nie przewidywał takiego punktu jak „wnioski”. Dlatego Zjazd jest jedynie płaszczyzną w rzeczywistości biernej reakcji jego uczestników na przedstawiane mu sprawy, sam zaś z inicjatywą prawie nie występuje.

Istotną natomiast rolę w procesie podejmowania decyzji, o wiele większą niż w CDU i SPD odpowiadające mu organy, odgrywał Główny Komitet Federalny partii, który skupiał w

---

<sup>149</sup> U. Müller: *op. cit.*, s. 90.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

swym składzie praktycznie bardziej kompetentne grono niż Zarząd Federalny. Komitet był faktyczną płaszczyzną podejmowania najważniejszych decyzji w partii, którymi czuła się związana zwykle frakcja FDP Parlamentu Związkowego, jak również należący do tej partii członkowie Rządu Federalnego. Do niego też należały niezwykle ważne postanowienia w sprawach porozumień koalicyjnych z innymi partiami <sup>151</sup>.

Tak duże znaczenie tego organu wynikało ze specyfiki partii i jej roli w systemie ustrojowym. Jest ona bowiem partią o stosunkowo niewielkim, czasem zbliżającym się do granicy klauzuli ograniczającej poparcie wyborców, skromną raczej liczbę członków, luźnej dyscyplinie partyjnej i słabej więzi wewnętrznej. Uczestniczy jednak relatywnie najczęściej w tworzeniu rządów i to zarówno na szczeblu krajowym, jak i federalnym. Tak np. we wrześniu 1964 r. miała ona w sumie zaledwie 9% mandatów we wszystkich parlamentach krajowych Republiki a wskutek koalicji z SPD albo CDU w rządach krajowych obsadziła ponad 25% stanowisk ministerialnych <sup>152</sup>. Musi zatem często dokonywać niełatwego wyboru między jedną z dwu głównych partii i niezadko tak, iż podejmuje współpracę w jednym rządzie z tą, z którą w innym pozostaje w konkurencji. W łonie partii więc niemal permanentnie przejawiają się, często wynikające z określonych układów regionalnych, tendencje z „lewa” do współpracy z SPD lub z „prawa” do współpracy z CDU/CSU. Jedyne obawa przed wypadnięciem z gry politycznej nakazuje wewnętrzny kompromis i stwarza konieczność utrzymania jedności, co też nie zawsze przychodziło bez trudu. Kompromis taki musi być kształtowany zatem w organie bardziej liczny, który stanowiłby płaszczyznę „styku” i stałej współpracy kierownictwa federalnego partii z kierownictwami poszczególnych związków krajowych partii, frakcji parlamentów krajowych i ich rządów. Niedostrzeżenie tych konieczności prowadziłyby do separacji niektórych kierownictw związków krajowych, a w konsekwencji do rozłamów w partii.

---

<sup>151</sup> U. Müller: *op. cit.*, s. 91; R. Wildenmann i inni: *op. cit.*, s. 142, H. Kaack: *Geschichte...*, s. 518.

<sup>152</sup> R. Wildenmann i inni: *op. cit.*, s. 143.

Żaden inny organ federalny partii poza Komitetami, ze względu na przewidziane statutem ich składy, nie był zdolny efektywnie pełnić tej tak niezbędnej dla jedności i integracji wewnętrznej partii roli. Stąd też o ile w Komitecie podejmowało się istotne decyzje głównie o charakterze ogólnopartyjnym, o tyle Zarząd i Prezydium swą działalność koncentrowały bardziej na rozstrzyganiu kwestii dotyczących działalności frakcji Parlamentu Związkowego i należących do FDP członków Rządu Federalnego.

Stan ten jednak ulegał pewnym przekształceniom, gdy wskutek zmian wprowadzonych po wydaniu ustawy o partiach politycznych rozszerzono skład Zarządu Federalnego tak, iż przejął on, jako bardziej reprezentatywne niż poprzednio gremium, dotychczas realizowane funkcje Komitetu, którego aktywność w związku z tym wyraźnie zmalała. Od 1968 do 1970 r. Komitet zebrał się zaledwie 5 razy, przy czym nie uczestniczył już w ogóle w podjęciu decyzji w październiku 1969 r. w kwestii przystąpienia FDP do koalicji z SPD na szczeblu federalnym<sup>153</sup>. Rola natomiast Zarządu znacznie wzrosła.

Charakterystyczna dla FDP jest ponadto jeszcze wyższa niż w SPD i CDU kumulacja stanowisk w partii, frakcji i rządzie. Z pełnieniem stanowiska ministra federalnego łączy się zawsze członkostwo Prezydium partii. Często odbywają się wspólne posiedzenia Prezydium bądź Zarządu partii z Zarządem frakcji. Dlatego bardzo trudno jest oddzielić ich działalność i wskazać na faktyczne centrum dyspozycyjne. W rzeczywistości niemal w każdym z tych organów występują te same osoby. Brak było natomiast w tej partii — inaczej niż w SPD lub CDU — przywódcy tej miary co Adenauer czy Schumacher, zdolnego podporządkować ją własnemu autorytetowi. Na ogół pozycja przewodniczącego partii nie była nigdy zbyt silną i ulegała tylko wtedy wzmocnieniu gdy pełnił on jednocześnie funkcję wicekanclerza. Pierwszy przewodniczący partii T. Heuss wybrany w 1948 r. na Zjeździe w Heppenheim pełnił tę funkcję raczej honorowo, zwłaszcza, iż w rok później wybrany został Prezydentem Republiki Federalnej. Faktycznie kierował partią w tym czasie jego wiceprzewodniczący F. Blücher, który będąc jednocześnie ministrem fe-

---

<sup>153</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 518.

deralnym do spraw planu Marshalla i wicekanclerzem, był pierwszą osobą w partii, co usankcjonowano przez powierzenie mu stanowiska jej przewodniczącego w 1950 r. W wyniku rozbieżności w łonie kierownictwa na tle współpracy z Adenauerem zjazd w Wiesbaden w 1954 r. powołał na stanowisko przewodniczącego partii byłego ministra sprawiedliwości w pierwszym Rządzie Federalnym, T. Dehlera, który w o wiele wyższym stopniu niż jego poprzednik mógł zająć się partią. Nie wchodził bowiem w przeciwieństwie do niego w skład drugiego Rządu Federalnego. Istniejące rozbieżności pogłębione zostały przez istotne różnice stanowisk w kwestii przyłączenia do RFN Saary w 1956 r. Członkowie Rządu Federalnego z ramienia FDP: Blücher, Neumayer, Preusker, Schäfer, wbrew stanowisku partii poparli politykę Adenauera. FDP wystąpiła wprawdzie formalnie z koalicji z CDU/CSU, jednakże ministrowie jej w Rządzie Federalnym pozostali. Wystąpili natomiast z partii. Do nich przyłączyło się 12 deputowanych frakcji Parlamentu Związkowego, którym przewodził A. M. Euler. Utworzyli oni tzw. Demokratyczną Wspólnotę Pracy (*Demokratische Arbeitsgemeinschaft*) przekształconą później w Wolną Partię Ludową (*Freie Volkspartei, FVP*), która rok później przyłączyła się do Partii Niemieckiej (*Deutsche Partei*)<sup>154</sup>. Dysydentom bowiem nie udało się uzyskać poparcia na niższych szczeblach organizacyjnych partii i utrzymać samodzielnej organizacji.

Kryzys ten poważnie przyczynił się do osłabienia autorytetu kierownictwa partii, zwłaszcza iż w jego wyniku FDP na szczeblu federalnym przez 5 lat zajmowała ławy opozycji. Wzrosła w związku z tym rola frakcji parlamentarnej i jej kierownictwa. W tej sytuacji Zjazd w Berlinie Zachodnim w 1957 r. na miejsce T. Dehlera wybrał przewodniczącym partii bardziej umiarkowanego polityka R. Maiera, zaś Zjazd w Stuttgarcie w 1960 r. powołał ponadto przedstawiciela prawego skrzydła E. Mende na stanowisko pierwszego przewodniczącego partii. W ten sposób otwarto w zasadzie drogę do rozmów koalicyjnych z CDU przed zbliżającymi się wyborami w 1961 r. Wzmocniona w tych wyborach FDP otrzymała 5 stanowisk ministerialnych w koalicyjnym rządzie utworzonym z CDU/CSU. E. Mende nie został jednak je-

<sup>154</sup> G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 74.

go członkiem, chciał bowiem przynajmniej sam pozostać w zgodzie ze złożonym wcześniej oświadczeniem, iż FDP nie przystąpi do tworzenia rządu w koalicji z CDU/CSU pod kierownictwem Adenauera. Mógł zatem więcej uwagi poświęcić działalności w partii i frakcji Parlamentu Związkowego jako również jej przewodniczący.

Kryzys polityczny powstały w związku z aferą tygodnika „Der Spiegel” pozwolił tym razem zaprezentować FDP bardziej zwarte niż poprzednio i jednolite stanowisko, a w konsekwencji uzyskać pewne ustępstwa ze strony CDU/CSU. W utworzonym w 1963 r. rządzie koalicyjnym pod kierownictwem L. Erharda FDP przypadło również 5 stanowisk ministerialnych w tym E. Mende otrzymał fotel wicekanclerza i ministra do spraw ogólnoniemieckich. Na stanowisku przewodniczącego frakcji zastąpił go K. v. Kühlmann-Stumm<sup>155</sup>.

W 1966 r. doszło znów do konfliktu z CDU/CSU, na który nałożyły się ponadto wewnętrzne rozbieżności w obu partiach, co doprowadziło do rozpadu koalicji rządowej. W łonie kierownictwa FDP po utworzeniu przez CDU/CSU koalicji z SPD silniej niż zwykle zaznaczyły się tendencje do współpracy z SPD. Zwolennikom tej współpracy przewodził wieloletni skarbnik federalny i tym samym członek Prezydium partii i wiceprzewodniczący Związku Krajowego Północnej Nadrenii-Westfalii, H. W. Rubin<sup>156</sup>. Do grupy tej uważanej za postępowo-liberalną należeli między innymi: naczelny redaktor teoretycznego pisma FDP „Freie Demokratische Korrespondenz” — W. Scholwer; ówczesny parlamentarny kierownik frakcji Parlamentu Związkowego — H. D. Genscher; zastępca federalnego przewodniczącego partii E. Bucher; przewodniczący Związku Krajowego Hamburga Rodemacher; wiceprezydent Parlamentu Związkowego T. Dehler. Przeciwnikami ich i zwolennikami koalicji z CDU/CSU było ugrupowanie konserwatywne, z E. Mende, na czele, do którego należeli: przewodniczący frakcji Parlamentu Związkowego v. Kühl-

<sup>155</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>156</sup> Charakterystyczne jest, iż był on również w tym czasie członkiem Zarządu Spółki Akcyjnej Żelaza i Metalu w Gelsenkirchen, w której partycypowały takie firmy jak: Hoesch, Mannesmann, Rheinmetall, a ponadto współwydawcą czasopisma „Liberal”.

mann-Stumm, minister spraw wewnętrznych Północnej Nadrenii-Westfalii Weyer, były federalny minister finansów H. Starke oraz S. Zoglmann i inni, głównie spośród deputowanych Parlamentu Związkowego.

Ataki ugrupowania postępowo-liberalnego skłoniły wprowadzić E. Mende do rezygnacji z zajmowanego stanowiska przewodniczącego partii, jednakże nie z prowadzenia dalszej walki. Wybór na Zjeździe we Fryburgu w 1968 r. na stanowisko przewodniczącego partii byłego ministra w Rządzie Federalnym w latach 1961—1966 i wiceprezydenta Parlamentu Związkowego W. Scheela, wywodzącego się z kręgów tzw. „młodoturków”<sup>157</sup>, miał przebieg pomimo wszystko bezkonfliktowy. Scheel był bowiem jedynym kandydatem wysuniętym na to stanowisko popartym przez zdecydowaną większość delegatów. Z jego kandydaturą ugrupowanie liberalno-postępowe wiązało nadzieje na zmianę kursu polityki partii, licząc na jego przeszłość reformistyczną, zaś ugrupowanie konserwatywne na utrzymanie dotychczasowego kursu oczekując, że doświadczenie, jakie zdobył we współpracy w rządzie z chrześcijańską demokracją przeważy nad dawnymi jego „młodzieńczymi” resentymentami.

Podobnie bezkonfliktowo przebiegał wybór na stanowisku wiceprzewodniczących partii: H. D. Genschera oraz kilka dni wcześniej wybranego przewodniczącym frakcji Parlamentu Związkowego W. Mischnicka<sup>158</sup> i przewodniczącego Związku Krajowego Badenii-Wirtembergii Müllera. Jedynie tylko przy wyborze na stanowisko skarbnika federalnego kandydaturze H. W. Rubina ugrupowanie konserwatywne przeciwstawiało, bezskutecznie zresztą, kontrkandydata Marguliesa.

Poparcie przez FDP kandydata SPD G. Heinemanna na prezydenta Republiki w wyborach na to stanowisko 1969 r. oraz utworzenie w tym samym roku koalicji rządowej obu tych partii z przyznaniem FDP trzech stanowisk ministerialnych łącznie ze stanowiskiem wicekanclerza, zmobilizowało ugrupowanie konser-

---

<sup>157</sup> Ugrupowanie reformistyczne w partii działające już w latach pięćdziesiątych niechętnie współpracy z CDU/CSU.

<sup>158</sup> Byłego ministra d/s przesiedleńców w latach 1961—1963 który zastąpił na stanowisku przewodniczącego frakcji v. Kühlmann — Stumma, ten zaś wybrany został wiceprzewodniczącym frakcji.



watywne do podjęcia generalnej rozprawy ze swymi przeciwnikami, do których zaliczyło ono tym razem głównie przewodniczącego partii, wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych W. Scheela. Zasadniczym argumentem E. Mende i jego zwolenników był spadek popularności partii w wyborach 1969 r., w których uzyskała ona — 5,8% głosów wyborców wobec 9,5% głosów w 1965 r. Na zwołanym do Bonn w czerwcu 1970 r. Zjeździe ugrupowanie konserwatywne nie zdołało jednak obalić Scheela, przeciwnie, poniosło wyraźną porażkę. Kilka miesięcy później Mende, Starke i Zoglmann opuścili szeregi partii. Wystąpili też z frakcji Parlamentu Związkowego. Mende przystąpił do CDU, H. Starke do CSU, a S. Zoglmann zaktywizował swą działalność w Narodowo Liberalnej Akcji (*Nationalliberalen Aktion*) skrajno-prawowym ugrupowaniu sympatyzującym z NPD <sup>159</sup>.

Zjazd we Fryburgu 1971 r. umocnił pozycję ugrupowania liberalno-postępowego nie tylko wskutek tego, iż zwolennik reform, dotychczasowy dyrektor federalny partii K. II. Flach, wybrany został niemal jednogłośnie jej sekretarzem generalnym. lecz przede wszystkim dlatego, iż sformułowana przez to ugrupowanie platforma dyskusji, której autorem był W. Maihofer, przyjęta została jako tzw. Tezy FDP z Fryburga w zakresie polityki społecznej (*Freiburger Thesen der FDP zur Gesellschaftspolitik*). Zapoczątkowały one nowy kurs polityczny FDP, zwany „socjoliberalizmem”. FDP tym samym zaczęła przekształcać się z partii wyrażającej interesy wielkiego i średniego kapitału w partię uwzględniającą również interesy pracobiorców. Wobec przegranej ugrupowania konserwatywnego i braku realnych szans na odzyskanie przez nie utraconych pozycji skoncentrowało ono swoje wysiłki na torpedowaniu we frakcji Parlamentu Związkowego poczynań koalicji SPD/FDP, zwłaszcza w kwestii polityki wschodniej i ratyfikacji umów z Polską. Deputowani

---

<sup>159</sup> Ugrupowanie to skupiające w większości członków FDP powstało w Monachium jako początkowo Klub Narodowo-Liberalny (*National-Liberalen Clube in München*) w odpowiedzi na utworzone wcześniej również wśród członków FDP postępowe Koło Akcji Liberalnej (*Aktions Liberales München*). W Klubie Narodowo-Liberalnym, któremu przewodniczył w 1967 r. E. Halter, żywą działalność prowadził również aktualny minister Rządu Federalnego, J. Ertl.

K. v. Kühlmann — Stumm i G. Kienbaum opuścili w 1972 r. szeregi FDP i frakcję rezygnując z mandatu. W ten sposób przyczynili się do powstania kryzysu rządowego i rozwiązania Parlamentu Związkowego.

Umocnienie w wyniku wyborów 1972 r. pozycji FDP (zdobyła ona 8,4% głosów i 5 stanowisk ministerialnych w Rządzie Federalnym) utrwaliło przewagę ugrupowania liberalno-postępowego. W związku z objęciem przez W. Scheela w 1974 r. stanowiska prezydenta Republiki, przewodniczącym partii na Zjeździe w Hamburgu wybrany został H. D. Genscher, któremu powierzono także urząd ministra spraw zagranicznych. Zjazd dokonał również wyboru sekretarza generalnego, którym został przedstawiciel skrzydła postępowego M. Bangemann. Wywodzący się z tego samego ugrupowania W. Maihofer przegrał natomiast w konkurencji o stanowisko wiceprzewodniczącego z konserwatystą H. Friderichsem. Ponadto wiceprzewodniczącymi zostali: przewodniczący frakcji W. Mischnick i bliska współpracownica Genschera H. Hamm-Brücher. Skarbnikiem zaś w miejsce H. W. Rubina wybrano H. Karry. Obradujący w listopadzie 1976 r. Zjazd we Frankfurcie nie wprowadził istotniejszych zmian personalnych<sup>160</sup>. Oba zjazdy jednak wskazywały na dalsze umocnienie w partii pozycji H. D. Genschera, który mimo, że wspierany przez Młodych Demokratów zajął raczej pozycję centrową i pełni rolę integrującą w partii. Trzon odłamu postępowego natomiast prócz Maihofera tworzą Bangemann, R. Augstein i przewodniczący Młodych Demokratów T. Schiller. Na czele konserwatystów stoją zaś H. Friderichs, J. Ertl, O. Lambsdorff. Pomimo zatem zmieniających się układów personalnych zasadniczy podział w łonie FDP nie ulegał istotnym zmianom. Relatywnie jednak do stanu istniejącego na początku lat siedemdziesiątych silniejsze stało się, zwłaszcza po wyborach 1976 r. ugrupowanie konserwatywne. Przejawia się to nie tylko w tym, iż w nowym, utworzonym po wyborach Rządzie, na 4 przyznane FDP stanowiska ministerialne dwa zajmują konserwatyści (Friderichs i Ertl), a jedno tylko przedstawiciel ugrupowania postępowego (Maihofer), lecz również i w tym, iż coraz donioślejsze

---

<sup>160</sup> H. Hamm-Brücher zastąpiona została przez U. Ronenburga.

stają się głosy domagające się otwarcia FDP również dla współpracy z CDU/CSU, co też zapoczątkowano już w Saarze i Dolnej Saksonii.

Charakterystyczne zatem dla FDP jest ukształtowanie tej grupy oligarchii partyjno-parlamentarnej, w której nawet jej przywódca jej zyskiwał przewagę, tak jak E. Mende w latach 1960—1966, W. Scheel w latach 1969—1974, H. D. Genscher od 1974 r., nie była to pozycja nigdy tak silna, jak niektórych przywódców w CDU lub SPD. Nie potrafili bowiem oni wznieść tak dalece swego stanowiska, aby stanąć ponad oligarchią i kierować partią w sposób autokratyczny. Niełatwe jest też wyodrębnienie w tej partii wąskiego kierownictwa. Tworzy go zwyczaj kilkunastoosobowa grupa członków Prezydium partii i Zarządu frakcji, jest jednak ona mniej stabilna niż w CDU, SPD. W łonie tej grupy można by jednak wskazać w niektórych okresach na zajmujących główne pozycje i wywierających zasadniczy wpływ na podejmowane decyzje trzech przywódców ścisłego kierownictwa, jak np. po 1968 r. Scheela—Mischnicka—Genschera<sup>161</sup>.

Znamienny ponadto dla FDP wydaje się być fakt, iż w jej oligarchii partyjno-parlamentarnej jest znacznie szerszy niż w CDU i chyba względnie przeważa krąg tych, którzy wywodzą się bezpośrednio z wpływowych kół gospodarczych, a więc posługując się kategoriami M. Webera<sup>162</sup> żyjących „dla” (*für*) polityki, a nie „z” (*von*) polityki, co czyni z niej partię o zaznaczających się wyraźniej tendencjach plutokratycznych. Stąd też między nimi a resztą szeregowych członków, zwłaszcza pochodzących z klas nieposiadających, istnieje dzieląca ich o wiele głębsza przepaść niż w innych partiach. W ramach zaś tak stonkowo szczelnie zamkniętego kręgu oligarchii występuje tu większa mobilność i częstotliwość zmian na określonych stanowiskach. Nie ma bowiem obawy, iż podstawowe interesy klasowe, którym ta partia służy, mogą być wskutek tego istotnie zagrożone lub naruszone. Zmiany takie, wynikające na ogół z rywalizacji poszczególnych ugrupowań w łonie partii, mają jedy-

<sup>161</sup> Por.: B. Zeuner: *op. cit.*, s. 84.

<sup>162</sup> M. Weber: *Politik als Beruf*. München u. Leipzig 1926, s. 15 i nast.

nie charakter poszukiwania bardziej skutecznych metod służących realizacji tych interesów. Częstsze też niż w innych partiach odwoływanie się, w szczególności w przypadkach sporów w jej kierownictwie do organów o szerszych składach, poprzednio Komitetu, aktualnie Zarządu lub Zjazdu, nie wpływa jednak, wbrew pozorom, w istotniejszy sposób na zwiększenie demokratyczności wewnętrznych mechanizmów jej funkcjonowania i procesu kształtowania woli, tym samym zapewnienia w nim szerszego udziału szeregowych członków partii.

**f) Wpływy grup interesu na wewnątrzpartyjne procesy kształtowania woli.** Na zachodzące w prezentowanych partiach procesy decyzyjne istotny wpływ wywierają różnego rodzaju grupy interesu. W zależności od ich możliwości organizacyjnych i zasięgu oddziaływania wpływ ten wywierany jest albo tylko na niektóre organy i ośrodki dyspozycji politycznej partii, albo w układzie pionowym, obejmuje niemal wszystkie jej szczeble. Kanałami tego wpływu zaś są afiliowane przy partiach organizacje, poszczególne komisje problemowe, głównie poprzez angażowanych do współpracy z nimi ekspertów oraz należący do tych grup bądź powiązani z nimi, pełniący niejednokrotnie funkcje kierownicze członkowie partii. Do utrwalonej już praktyki należą ponadto bezpośrednie kontakty kierownictw najbardziej liczących się grup interesu z przywódcami partyjnymi. Grupy o zasięgu federalnym i interesach o tej skali troszczą się przede wszystkim o odpowiednie zabezpieczenie swych wpływów w kierownictwie federalnym partii, frakcji Parlamentu Związkowego i Rządzie Federalnym. Dlatego też wiele uwagi przywiązują do obsady stanowisk w tych trzech ośrodkach kształtowania woli. Najsilniejszą przy tym aktywność wykazują one wobec partii uczestniczących w formowaniu rządu. W partiach opozycyjnych natomiast zabezpieczają na ogół swe wpływy te grupy, które nie zdołały ich sobie zagwarantować w dostatecznym stopniu w partii rządzącej. W przypadku gdy określone grupy zdolne były podporządkować sobie autokratycznego przywódcę partii, bądź jej oligarchię partyjno-parlamentarną nie zabiegały już zazwyczaj o intensywne uruchamianie innych kanałów oddziaływania. Jeśli natomiast jest odwrotnie, wykorzystują one

wszelkie dostępne im środki i możliwości wywierania wpływu nawet tymi kanałami, którymi może się to okazać mało skuteczne.

Dokąd CDU sprawowała władzę, na niej i jej partnerach koalicyjnych koncentrowała się aktywność grup interesu. Bezpośrednie zaś kontakty K. Adenauera z grupami interesu wielkiego kapitału, z pominięciem w zasadzie partii, przez kilkanaście lat gwarantowały dość skuteczne ich wpływy na rządy bez potrzeby organizowania organizacji afiliowanych przy partii. Odkąd jednak zorganizowane już wcześniej w organizacji afiliowane inne grupy poczęły być wyraźnie konkurencyjne wobec nich, a pozycja Adenauera słabła, utworzono w 1963 r. Radę Gospodarczą, którą zamierzano zreorganizować w 1970 r. W związku z tym, tylko w statucie CDU zmieniono jej nazwę na Zrzeszenie Gospodrcze, w rzeczywistości jednak utrzymuje nadal poprzednią nazwę. Od 1963 r. zatem również grupy interesu wielkiego kapitału mogły już w sposób zorganizowany przeciwstawiać się innym, oddziałującym na partie grupom, blokować ich wpływy oraz korzystać z formalnych przywilejów przyznanych w niej organizacjom afiliowanym.

Rada Gospodarcza CDU skupia około 3,5 tys. przedstawicieli kół wielkoprzemysłowych i finansowych RFN, w większości nie będących jednak członkami partii. Do partii należą tylko ci, którzy zajmują w tej organizacji kierownicze stanowiska. Są oni jednocześnie najczęściej powoływani na wpływowe stanowiska w partii i należą w związku z tym do jej partyjno-parlamentarnej oligarchii. Przewodniczącym Rady od wielu lat jest Ph. v. Bismarck, urlopowany członek Zarządu „Kali — Chemie” w Hanowerze, a jednym z zastępców G. Stoltenberg. Około  $\frac{1}{3}$  członków Zarządu Rady jest funkcjonariuszami wielkich zrzeszeń gospodarczych jak BDI, BDA i DIHT. Wśród jej członków zaś znajdowali się między innymi tacy potentaci przemysłowi jak: H. G. Sohl — przewodniczący BDI od 1971 r. i szef koncernu „August Thyssen-Hütte” (ATH); P. v. Siemens — przedstawiciel „Siemens-Konzern”; von Menges — dyrektor generalny „Gutehoffnungshütte-Konzern”; W. Heintzeler — członek Zarządu BASF; K. Hausen — dyrektor generalny „Bayer — Leverkusen”, J. Zahn — dyrektor generalny „Daimler-Benz”;

E. v. Brauchitsch — generalny pełnomocnik „Axel — Springer Konzern”; E. Kratzmüller — dyrektor generalny „Esso”; II. J. Abs — prezes rady nadzorczej Deutsche Bank AG<sup>163</sup>.

Znaczny wpływ na działalność CDU wywiera również afiliowane przy niej Zrzeszenie Stanu Średniego, skupiające drobnych przedsiębiorców, kupców i rzemieślników. Przewodniczącym jego jest E. Lampersbach. Nie istnieje natomiast przy tej partii organizacja reprezentująca interesy przedstawicieli gospodarki rolnej, która w zorganizowanej formie oddziałuje niezwykle silnie zresztą na CSU. Kanałem wpływu dla tych grup interesu w CDU jest przede wszystkim istniejąca przy Zarządzie partii Komisja Polityki Rolnej.

Mniejszość ewangelicką w CDU reprezentuje konserwatywno-prawicowe Ewangelickie Koło Pracy, które mając poparcie części wyznawców i samej hierarchii Kościoła ewangelickiego jest również jedną z liczących się sił oddziałujących na partię. Należy również pamiętać o mających niemalże znaczenie wpływach Kościoła katolickiego, choć nie ma on w tej partii wyraźnie zinstytucjonalizowanych form. Mało aktywną i zachowawczą siłą stanowi Zrzeszenie Kobiet, którego znaczenie wynika z poparcia udzielanego CDU jako partii powiązanej z Kościołem przez kobiety. Niezwykle prężną odwetowo-rewizjonistyczną i ekspansjonistyczną siłą jest natomiast Unia Wypędzonych i Uciekinierów, licząca się nie tylko ze względu na jej wpływy wśród przesiedleńców i poparcie udzielane przez nich w wyborach, lecz również na możliwość wykorzystywania jej zimnowojennej frazeologii dla wzmacniania kompleksu wojskowo-przemysłowego i podnoszenia poziomu zbrojeń. Niewielkie znaczenie zaś mają aktywizujące się bardziej wobec organów władzy lokalnej Zrzeszenie Polityki Komunalnej oraz działające w środowisku młodzieży akademickiej Koło Chrześcijańsko-Demokratycznych Stu-

---

<sup>163</sup> Działająca od 1948 r. w CSU Rada Gospodarcza, strukturalnie powiązana z Radą Gospodarczą CDU liczy około 1500 członków. Przewodzi jej W. Dollinger. Podaje za: B. Engelmann: *Die Superreichen und die CDU/CSU*. „Gewerkschaftliche Umschau” nr 5, z 1972 r., s. 22 i nast., [w:] O. K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik...*, s. 538 i nast. oraz J. Dittberner: *Der Wirtschaftsrat der CDU e. V.*, [w:] J. Dittberner, R. Ebbighausen: *op. cit.*, s. 213.

dentów. Wszystkie te organizacje reprezentują interesy pracodawców bądź też wyraźnie, zwłaszcza ideologicznie, je w pełni oddają. Łącznie stanowią one dominujące konserwatywno-prawicowe skrzydło CDU.

Interesy natomiast pracobiorców w tym również popierających chrześcijańską demokrację robotników reprezentuje powiązana ze związkami zawodowymi i innymi organizacjami pracobiorców, głównie chrześcijańskimi<sup>164</sup> Komisja Socjalna Chrześcijańsko-Demokratycznych Pracobiorców, licząca około 100 tys. członków. Przez długie lata przewodniczył jej H. Katzer, a od 1977 r. były jej sekretarz — N. Blüm. Znaczenie jej mierzy się przede wszystkim liczbą zdobytych na rzecz CDU głosów wyborców i to przeważnie ze środowisk robotniczych. Tworzy ona lewe skrzydło CDU o niejednokrotnie dość wyraźnie przejawiających się tendencjach zmierzających do podejmowania i prowadzenia współpracy w różnych zresztą dziedzinach z SPD. Również do lewego skrzydła chrześcijańskiej demokracji zalicza się Unię Młodych, aczkolwiek jej lewicowość ma bardziej umiarkowany i mniej pragmatyczny charakter. Będąc szkołą aktywu politycznego partii skupiała ona w 1969 r. około 117 tys. członków do 35 roku życia, a rola i znaczenie jej wzrosły po obniżeniu do 18 lat wieku wyborczego, przy czym najbardziej liczy się jej siła organizacyjna i możliwość mobilizowania poparcia wyborczego na rzecz CDU wśród młodzieży.

O ile Zrzeszenie Gospodarcze zajmuje zasadniczą pozycję w kształtowaniu polityki partii chrześcijańsko-demokratycznej, o tyle oddziaływanie w tym kierunku Zrzeszenia Stanu Średniego i innych konserwatywno-prawicowych ugrupowań jest już wyraźnie skromniejsze, zaś pozostałych organizacji, zwłaszcza lewicy partyjnej, ogranicza się w zasadzie do zabezpieczenia najbardziej podstawowych, jeśli nie wręcz elementarnych, ich interesów. Stanowią bowiem one głównie kanał transmisji ideo-

<sup>164</sup> Są to głównie: Katholische Arbeiterbewegung, Deutsche Kolpingsfamilie, Christliche Arbeiterjugend, Jung KKV, Evangelische Arbeiterbewegung, Evangelische Arbeiterjugend, Evangelische Gesellenvereine, Katolisches Werkvolk, Katolisches Werkvolk Diözese Rottenburg, Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands. Skupiały one w sumie w 1964 r. około 1,5 mln. członków. Podaję za: O. K. Flechtheim: *Dokumente...* B. IV. Berlin 1965, s. 178.

logii CDU, tym samym więc trasponowania do środowisk, w których działają takich treści, które służą interesom dwu najważniejszych zrzeszeń tej partii, tj. Zrzeszenia Gospodarczego i Zrzeszenia Stanu Średniego.

SPD przez lata pozostając w opozycji była w znacznie niższym stopniu penetrowana przez grupy nacisku niż CDU. Stąd też afiliowane przy niej wspólnoty pracy stanowiły przede wszystkim kanał transmisji ideologii partii do środowisk, w których działały. Jedynie na szczeblu krajowym lub komunalnym tam gdzie SPD sprawowała władzę pełniły one również w dużej mierze rolę reprezentantów interesów tych środowisk. Ze względu na fakt, iż wielu zajmujących w partii kierownicze stanowiska było jednocześnie członkami lub funkcjonariuszami wspólnot pracy lekarzy, aptekarzy, nauczycieli i prawników, wspólnoty te odgrywały zazwyczaj znacznie większą rolę w kształtowaniu polityki partii niż inne. Większą również w SPD rolę odgrywała zwykle Komisja Wypędzonych, organizacja reprezentująca interesy przesiedleńców, podejmująca często współpracę z organizacjami tego typu w innych partiach.

Dość charakterystyczny dla wzajemnych stosunków pomiędzy SPD i jej wspólnotami pracy wydaje się być przykład działającego w środowisku akademickim Socjalistycznego Niemieckiego Związku Studentów (*Sozialistischen Deutschen Studentenbund, SDS*). Zarysowujące się bowiem od początku lat sześćdziesiątych rozbieżności między kierownictwem SPD a kierownictwem tej organizacji doprowadziły do całkowitego zerwania pomiędzy nimi i utworzenia przez SPD w 1960 r. w tym środowisku Socjaldemokratycznego Związku Szkół Wyższych (SHB). W latach 1969—1972 z kolei zaszły rozbieżności między SHB a kierownictwem SPD. Ich konsekwencją było zerwanie pomiędzy obu organizacjami, aczkolwiek poparcie udzielone dla SHB przez „Juso” zmusiło kierownictwo SPD do poczynienia bardziej umiarkowanych kroków. Jednak na wniosek SPD w 1972 r. Sąd Krajowy w Bonn zabronił używania przez SHB w jej nazwie przymiotnika „socjaldemokratyczna”. Przecięto tym samym ostatnie formalne powiązania między obu organizacjami<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> Bardziej szczegółowo o „Juso” i SHB pisał L. Meissner: *SPD i jej elita...*, s. 125—153.



Pozycja „Juso” jest wyjątkowa wśród wspólnot pracy, aczkolwiek wielokrotnie kierownictwo SPD usiłowało sprowadzić jej rolę do równej z nimi. Jest to bowiem niezwykle prężna licząca około 250 tys. członków (do 35 roku życia) organizacja, stanowiąca dynamiczne lewe skrzydło partii. Po zjeździe w Bad Godesberg w 1959 r. była właściwie jedyną poza studenckimi organizacjami płaszczyzną żywych ideologicznych sporów i dyskusji. Mówiono, iż jest „sumieniem partii” wobec tak drastycznych rewizji założeń programowych SPD i przejścia jej do jawnej współpracy z burżuazją. „Juso” znajdowała zwykle poparcie wśród starej lewicy partyjnej i w szczególności inteligenckich związków zawodowych. Wspólnie z nimi potrafiła odegrać niemałą rolę o czym świadczy choćby powoływany przykład Zjazdu 1973 r. w Hanowerze.

Bazą właściwie dla SPD, a jednocześnie organizacją wywierającą istotny wpływ na jej działalność była przez lata Federacja Niemieckich Związków Zawodowych<sup>166</sup>. Wejście jednakże SPD w koalicję rządową z CDU/CSU, a następnie FDP wpływy jej znacznie ograniczyło. Wzmogły natomiast i zintensyfikowały swe oddziaływania grupy interesu wielkiego kapitału i tzw. stanu średniego. W przeszłości oddziaływania te miały charakter na ogół niejawnym, najczęściej kamuflowany i prowadzone były w stosunkowo skromnym zakresie. Brak zatem zorganizowanych form wpływu tych grup na SPD tak jak to ma miejsce w CDU. Jednakże korzystające z pomocy ekspertów tych grup w postaci głównie doradctwa komisje Zarządu partii oraz osobiste kontakty kierownictwa SPD stanowią dość często uruchamiane kanały oddziaływania.

Po przejściu władzy przez SPD głównym i najczęściej wykorzystywanym kanałem wpływu na jej politykę stała się płaszczyzna rządowo-parlamentarnej współpracy z FDP oraz fachowe, jak się określa, doradztwo z jakiego korzystają poszczególni ministrowie w Rządzie Federalnym, zwłaszcza tych resortów, które są udziałowcami wielkich przedsiębiorstw jak Ministerstwo Finansów lub ich kontrahentami jak Ministerstwo Obrony albo też w

---

<sup>166</sup> Również więcej uwagi relacjom między SPD i związkami zawodowymi poświęcał L. Meissner: *op. cit.*, s. 154—171.

których zasięgu znajduje się ingerencja w działalność gospodarki, np. Ministerstwo Gospodarki. Tak np. sekretarzem stanu w Ministerstwie Obrony, później Gospodarki, wówczas gdy kierowane one były przez H. Schmidta, był jego przyjaciel i bliski współpracownik W. Mommsen — jedna z osobistości kół gospodarczych RFN, były szef spółki Thyssen-Rheinrohr AG, a od 1973 r. przewodniczący zarządu koncernu Kruppa. Zapewniał on stałe kontakty Schmidtowi z kołami wielkiego kapitału. Nie bez powodu zatem już w 1972 r. prezydent Niemieckiej Konferencji Przemysłu i Handlu (*Deutschen Industrie — und Handelstags DIHT*) multimilioner O. W. v. Amerongen publicznie uznał H. Schmidta obrońcą gospodarki rynkowej<sup>187</sup>. Podjął on też stosunkowo najwcześniej dość bliską współpracę z rządem małej koalicji oraz rozwinął ściśle kontakty z kierownictwem SPD. Również sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, O. Pohl stale współpracował z F. Neefem dyrektorem Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego (BDI). Związek ten, co charakterystyczne ze względu na ściśle kontakty z CDU, którą przez lata gorąco popierał i nadal popiera, miał wprawdzie pewne trudności z przestawieniem się i dostosowaniem do nowych układów politycznych jednakże realizm przeważył. Początkowo także ze strony SPD okazywano pewną niechęć do współpracy z BDI<sup>188</sup>. Już jednak 15 VI 1972 r. W. Brandt wziął udział w dorocznym zgromadzeniu BDI, gdzie wygłosił przemówienie skierowane do członków tej organizacji. Dwa miesiące później doszło do oficjalnego spotkania Brandta i członków jego gabinetu z przedstawicielami sfer gospodarczych. Podobne trudności istniały również w pierwszych latach rządów małej koalicji ze współpracą z innymi grupami interesu wielkiego kapitału, zwłaszcza zaś tymi, które były i pozostawały najwierniejszymi protektorami CDU/CSU. Na ogół jednak i te trudności zostały przełamane gdy w 1974 r. zreorganizowano Rząd Federalny i fotel kanclerski objął H. Schmidt. Najściślej powiązane ze sferami gospodarczymi, aczkolwiek z reguły niejawnie, jest prawicowe skrzydło SPD. Chcąc przeciwdziałać lewicowym tendencjom w partii, zwłaszcza zneutralizować

<sup>187</sup> „Das deutsche Capital” 8/1972, s. 8 i 10.

<sup>188</sup> W. Hoffmann: *Mit Brandt leben*. „Die Zeit” nr 16 z 13 IV 1973 r., s. 29.

wpływy „Juso”, powołano z końcem 1973 r. Wspólnotę Pracy do Spraw Pracobiorców. Wbrew oczekiwaniom, w organizacji tej powiązanej ze związkami zawodowymi ujawniły się też tendencje lewicowe. Powstały zatem nowe, bardziej zinstytucjonalizowane formy wewnętrznych napięć, które jedynie ze względów wyborczych wyciszono, ale których bynajmniej nie rozwiązano. W tej sytuacji prawica nie pozostała bierna. Z różnych dość licznych kół, w które organizowała się w przeszłości, takich jak wspomniane już Koło F. Erlera, Koło Godesbergskie, Koło im. K. Schumachera, Koło J. Lebera i inne utworzyła z początkiem 1976 r. jedno Towarzystwo im. F. Erlera. Zadaniem jego jest walka przeciw lewicy w SPD i wszelkim przejawom marksizmu w jej łonie.

W okresie sprawowania władzy przez SPD znacznie wzrosła również rola i aktywność afiliowanych przy niej wspólnot pracy reprezentujących interesy tzw. stanu średniego. Tak np. Wspólnota Pracy Polityki Budownictwa Miejskiego i Mieszkaniowego potrafiła istotnie wpłynąć na obsadę stanowiska Federalnego Ministerstwa Budownictwa Miejskiego i Mieszkaniowego w okresie tworzenia rządu w 1969 r. zastrzegając je dla siebie<sup>169</sup>.

O ile zatem jeszcze w latach pięćdziesiątych, pomimo już pewnych wpływów średniego, a także i niekiedy wielkiego kapitału, SPD stanowiła partię o przeważających oddziaływaniach związków zawodowych, o tyle lata sześćdziesiąte stanowiły okres natężającej się penetracji burżuazyjnych grup interesu, tak iż z początkiem lat siedemdziesiątych zyskały one już w niej liczącą się pozycję. SPD jednak pozostała nadal partią, w której wpływy związków zawodowych są stosunkowo najsilniejsze i jedynie właściwie poprzez nią mają one realną szansę urzeczywistnienia, aczkolwiek w skromnym zakresie, niektórych ze swych postulatów o charakterze społecznym i ekonomicznym<sup>170</sup>.

W FDP poważną rolę w kształtowaniu polityki partii odgrywa działające przy niej Zrzeszenie Polityki Gospodarczej i Socjalnej. Jest to partia w zasadzie podporządkowana grupom interesu wielkiego i średniego kapitału, jednak w znacznej mierze tym,

<sup>169</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 547.

<sup>170</sup> Zob. bliżej: E. Bandholz: *Zwischen Godesberg und Großindustrie oder Wo steht der SPD*. Reinbek bei Hamburg 1971, s. 107.

które pozostają w konkurencji do grup wspierających CDU/CSU. Najsilniejsze wpływy mają bowiem w niej koncerny Kruppa, Hoescha, Mannesmana i inne z nimi powiązane. Przejęcie władzy przez FDP wspólnie z SPD zmusiło szereg grup interesu tradycyjnie stojących za chrześcijańską demokracją do szukania również wpływów w FDP. Znalezienie ich w tej partii było oczywiście o wiele łatwiejsze niż w SPD, wymagało jednakże czasem poczynienia pewnych wobec niej ustępstw.

Wszystkie więc główne partie Republiki Federalnej poddane są wyraźnym, choć o zróżnicowanej skali, wpływom grup interesu kapitału, nie zawsze jednak tych samych. Na ogół konkurujące ze sobą grupy oddziałują na różne pozostające ze sobą w konkurencji partie. Najpotężniejsze jednak związki kapitału starają się zapewnić wystarczającą skuteczność swych wpływów we wszystkich partiach i w tym zakresie wykazują daleko idącą elastyczność. W zależności jednak od tego w jakim stopniu poszczególne partie dopuszczają intensywność tych wpływów oraz na ile zapewnią im tym samym możliwość realizacji ich interesów, zwiększają one rozmiar udzielanego im poparcia.

Poparcie grup kapitału jest przede wszystkim stawianiem do dyspozycji oligarchii partyjno-parlamentarnej określonych dóbr materialnych, w szczególności środków finansowych. Możliwość dystrybucji tych dóbr wzmacnia pozycje oligarchii w łonie partii i wiąże ją ściśle z popierającymi ją grupami. Z drugiej strony, CDU/CSU i SPD poddawane są wpływom związków zawodowych o różnym natężeniu. Wpływy ich jednak jako dostarczycieli przede wszystkim głosów wyborców obejmują głównie bazę członkowską partii i nie dominują w oddziaływaniu na oligarchię partyjno-parlamentarną, choć brane są przez nią, zwłaszcza w SPD, pod uwagę.

**g) Wylanianie kandydatów do Parlamentu Związkowego w procesie wewnątrzpartyjnego kształtowania woli.** Jednym z istotnych zadań partii w ramach przedparlamentarnego kształtowania woli, wynikającym z obowiązku ich uczestniczenia w wyborach, jest wylanianie kandydatów do państwowych organów przedstawicielskich. Zadanie to realizowane jest w procesie wewnątrzpartyjnego kształtowania woli, na który jak to już wyżej prezentowano

oddziaływają w najwyższym stopniu oligarchia partyjno-parlamentarna oraz powiązane z nią grupy interesu. Ustawodawca przywiązując szczególną wagę do tego, by wyłanianie kandydatów przebiegało w sposób demokratyczny z udziałem szerszych kręgów członków partii, zastrzegł w §§ 22 i 28 ust. 5 związkowej ustawy wyborczej z 1956 r. pewne warunki, którym powinno ono odpowiadać. Zgodnie z tymi postanowieniami uprawnionym do wyłaniania kandydatów w okręgu może być tylko zebranie mających prawa wyborcze członków partii tegoż okręgu lub zebranie ich delegatów. Jeśli nie jest to zebranie specjalnie w tym celu zwołane, powinno być powołane nie wcześniej niż rok przed dniem wyborów. W wielkich miastach, które obejmują kilka okręgów wyborczych, kandydatów wyłaniać może jedno wspólne dla nich zebranie. Wybór kandydatów winien być przeprowadzony w głosowaniu tajnym, o czym złożyć mają solenne zapewnienie komisarzowi okręgu wyborczego przewodniczący zebrania i dwóch jego uczestników.

Wobec wyłonionych przez zebranie kandydatów zarząd krajowy lub inny przewidziany statutem organ może wnieść sprzeciw. Przelamuje go jednak powtórne przegłosowanie kandydatur przez zebranie, które dokonało ich wyboru. Przestrzeganie postanowień ustawy podlega kontroli organu wyborczego. W tym celu kopię protokołu z przeprowadzonego wyboru kandydatów partia zobowiązana jest dołączyć do zgłaszanego wniosku wyborczego. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wniesiony wniosek zostaje partii zwrócony<sup>171</sup>. Postanowienia te znajdują w zasadzie odpowiednie zastosowanie w procesie wyłaniania kandydatów na listę krajową, z tym jednak iż właściwymi są tu przeważnie krajowe zjazdy lub specjalnie w tym celu zwołane konferencje delegatów (*Landesdelegiertenkonferenz*).

Blizszą regulację postępowania w toku wyłaniania kandydatów ustawa pozostawia statutom partii. Aktualny statut CDU dla wyłaniania kandydatów w okręgu wyborczym przewiduje właściwość zebrań szczebla powiatowego. Jeżeli jednak okręg taki obejmowałby swym obszarem kilka związków powiatowych lub ich części, powinno być zwołane specjalne w tym celu zebranie okręgu wy-

---

<sup>171</sup> Zob. bliżej: W. Henke: op. cit., s. 200 i nast.

borczego (*Wahlkreisversammlung*), którego skład zapewniać musi odpowiednią reprezentację poszczególnych związków powiatowych. Przy wyłanianiu kandydatów, jak mówi dalej statut, współdziała Zarząd Federalny, który obok zarządów krajowych uprawniony jest do zgłaszania sprzeciwu wobec wysuniętych przez właściwe zebrania kandydatów. Sekretarz generalny partii zaś, o czym już wspomniano, może udzielać wytycznych organizacjom partyjnym niższego szczebla w zakresie przygotowywania i przeprowadzania kampanii wyborczej.

Postanowienia statutu SPD w tej kwestii są zwięzłe i mało precyzyjne. Przewidują, iż wnioski wyborcze w okręgach, zawierające kandydatury wysuniętych przez partię jej członków, uchwalane są przez właściwe jednostki organizacyjne partii w porozumieniu z zarządem okręgowym lub federalnym. Krajowe zaś listy kandydatów wysuwają organizacje okręgów lub krajów w porozumieniu z Zarządem Federalnym.

W FDP wyłanianie kandydatów regulują również pobieżnie statuty związków krajowych, które zadanie to powierzają, zgodnie z wymogami ustawy, zebraniu członków lub delegatów odpowiednich szczebli. Statut zaś ogólny partii w ogóle problem ten pomija.

W praktyce do wydania ustawy wyborczej z 1956 r. o wysuwaniu kandydatów do Parlamentu Związkowego decydowały w zasadzie federalne władze partyjne, gdyż poprzednie wersje tej ustawy z 1949 r. i 1953 r. nie ingerowały w tym zakresie tak dalece<sup>172</sup>. Od tego czasu ciężar podejmowania decyzji w tych sprawach przesunął się nieco w kierunku instancji partyjnych niższego szczebla. Wprawdzie zachodzą tu niemałe różnice pomiędzy poszczególnymi partiami i w ramach partii jej organiza-

---

<sup>172</sup> Wprawdzie ustawy wyborcze z 1949 i 1953 r. przewidywały, że partie wyłaniać winny kandydatów w głosowaniu tajnym na zebraniach członków lub delegatów, jednakże ogólnikowość tych postanowień wpływała na to, iż nie miały one raczej praktycznego znaczenia. Por.: W. Kaltefleiter: *Regeln der Machtbewerbung*, [w:] H. Unkelbach, R. Wildenmann, W. Kaltefleiter: *Wähler Parteien, Parlament*. Frankfurt a. Main—Bonn 1965, s. 82; K. Kremer: *Der Abgeordnete Zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin*. München 1956, s. 23.

cyjami, prawidłowością jednak jest, iż znaczny wpływ na wysuwanie kandydatów w okręgach wywierają lokalne władze partyjne.

Z propozycją kandydatur na deputowanych do Parlamentu Związkowego w okręgu wyborczym występuje zwykle zarząd powiatowy partii, który poprzez szereg nieformalnych kontaktów i oddziaływań pragnie uzyskać wśród uczestników zebrania (*Wahlkreisversammlung; Wahlkreisdelegiertenkonferenz*) aprobatę dla swego stanowiska. Najczęściej jest to propozycja jednego kandydata, którego później zazwyczaj zebranie przegłosowuje. Zdarza się jednak, iż jeśli nie uwzględniono interesów liczących się grup albo w łonie kierownictwa partyjnych władz powiatowych zachodzą rozbieżności, zgłaszanych jest więcej kandydatów. W takim przypadku ostatecznie decyduje zebranie większości głosów<sup>173</sup>.

Przy wysuwaniu przedstawionej zebraniu propozycji kandydata zarząd musi brać pod uwagę szereg czynników, do których należy między innymi: prestiż poprzednio wybranego z tego okręgu deputowanego, autorytet kandydata w partii i wśród wyborców okręgu, pełnione przez niego funkcje i posiadane kwalifikacje, poparcie lokalnych grup interesu oraz krajowych i federalnych władz partyjnych, a także to czy jest to dla partii tzw. okręg pewny, stabilny, w którym zwykle wyborcy w większości oddają na nią głosy, czy też nie<sup>174</sup>.

Instancje wyższych szczebli starają się na ogół jeszcze przed wysunięciem propozycji kandydata przez zarząd powiatowy wywrzeć odpowiednio skuteczne naciski. Presja ich bowiem bezpośrednio na wybierające kandydata zebranie jest najczęściej mało skuteczna. Jeszcze mniejsze szanse powodzenia ma ingerencja w formie przewidzianego przez ustawę wobec wybranego kandydata sprzeciwu. Przeważa bowiem tu solidarność zebrania z lokalnymi kierownictwami partyjnymi<sup>175</sup>.

<sup>173</sup> Dość szczegółową analizę tego procesu przedstawił H. Kaack: *Geschichte...*, s. 600—603.

<sup>174</sup> Por.: B. Vogel, D. Nohlen, R. O. Schultze: *op. cit.*, s. 199 i 200; H. Kaack podał, iż obie najsilniejsze partie: CDU/CSU i SPD mają od 150 do 160 okręgów stabilnych, tenże, *Geschichte...*, s. 596, 598 i 599.

<sup>175</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 595, 596; W. Kaltefleiter: *op. cit.*, s. 83.

Uczestnikami zebrań wyłaniających kandydatów w okręgach są głównie funkcjonariusze partyjni i państwowi do szczebla krajowego, a stosunkowo rzadko szeregowi członkowie partii. W sumie w skali całej Republiki w zebraniach tych w 1969 r. uczestniczyło w CDU/CSU około 13,5 tys., a w SPD 23,5 tys. osób, co stanowi niewielki procent składu członkowskiego tych partii, a jeszcze niższy ogółu uprawnionych wyborców, których w tym roku było 38,6 mln <sup>176</sup>.

Regulacja zatem normatywna wprowadzie zwiększyła krąg uczestników procesu wyłaniania kandydatów w okręgach wyborczych, lecz relatywnie do liczby członków partii i liczby wyborców jest on jeszcze niewielki. Znaczenie tych skromnych stosunkowo liczb pomniejsza to, iż w zasadzie uczestnictwo w zebraniach wyłaniających kandydata ma charakter najczęściej formalny, przeważają bowiem sytuacje, w których propozycje kierownictw partyjnych instancji powiatowych przyjmowane są bez poważniejszych zastrzeżeń. Działają tu te same czynniki, które jak już wyżej prezentowano zapewniają dominację poszczególnych kierownictw nad zwoływanymi również w innych sprawach zebraniami członków albo delegatów. Wartość tych regulacji normatywnych polega, jak się wydaje, głównie na tym, iż wywierany przez lokalne kierownictwa partyjne wpływ na wyłanianie kandydatów w okręgach stanowi jedną z przesłanek decentralizujących w pewnym zakresie mechanizmy wewnątrzpartyjnego działania.

Spod wpływu tego wyjęty jest proces wyłaniania kandydatów na listy krajowe partii. O składzie ich faktycznie decydują federalne i krajowe kierownictwa, choć uchwalają je formalnie krajowe zjazdy lub konferencje delegatów. Przy ustalaniu składu listy w wyższym stopniu niż w okręgach uwzględnia się interesy federalnych kierownictw partyjnych i poszczególnych ugrupowań w ich łonie, wpływowych w skali Republiki grup interesu, a także reprezentacje różnych grup zawodowych i wyznaniowych oraz specjalistów z poszczególnych dziedzin. Zapewnia się, ponadto reprezentację kobiet i dba się również, aby frakcja zachowała odpowiednie proporcje stażu parlamentarnego i wieku

---

<sup>176</sup> H. K a a c k: *Geschichte...*, s. 596 i 597.



swych członków. W celu zabezpieczenia miejsc w Parlamencie Związkowym zawodowym parlamentarzystom i wpływowym politykom oraz przedstawicielom najbardziej liczących się grup interesu, którzy stanowią zwykle stosunkowo stabilną grupę deputowanych, wnioskuje się często ich kandydatury na listach krajowych i jednocześnie w okręgach. Tak np. w 1957 r., spośród 123 kandydatów SPD z listy krajowej kandydowało również 105 w okręgach, a w CDU/CSU spośród 270 z listy, także 216 w okręgach. W 1965 r. zaś z 248 deputowanych z list krajowych 197 równocześnie kandydowało w okręgach<sup>177</sup>.

Ingerencji władz nadrzędnych partii w proces wyłaniania kandydatów służą wydawane przez ich kierownictwa szczebla federalnego lub krajowego obowiązujące niższe instancje zasady ich selekcji<sup>178</sup>. Sprzyja jej również stwarzająca potrzebę zapewnienia odpowiedniej koordynacji, zarówno w CDU jak i w jeszcze wyższym stopniu w SPD, odbiegająca od podziału na kraje i w pewnym zakresie także okręgi wyborcze ich struktura terytorialna. Najistotniejsze znaczenie jednak w zapewnieniu przewagi federalnych kierownictw partyjnych ma w zasadzie centralna dyspozycja środkami materialnymi i finansowymi, a w konsekwencji i propagandowymi przeznaczonymi na cele kampanii wyborczej, bez których wyłaniania kandydaci, zwłaszcza w systemie wyborczym Republiki Federalnej, nie mieliby realnych szans zdobycia mandatu, z czym oczywiście muszą się liczyć niższe instancje. W rezultacie zatem, pomimo osiągniętego wskutek działań ustawy wyborczej znaczącego wpływu lokalnych kierownictw, władze federalne partii, a właściwie ich oligarchie, zapewniają sobie wyrażną przewagę, a nawet dominację również w toku wyłaniania większości kandydatów do Parlamentu Związkowego nad organami formalnie w tym celu powołanymi. Nie daje się bowiem od prawidłowości rządzących ogólnym procesem wewnątrzpartyjnego kształtowania woli i kształtujących go mechanizmów oderwać

---

<sup>177</sup> B. Vogel, D. Nohlen, R. O. Schultze: *op. cit.*, s. 200.

<sup>178</sup> Por.: w SPD — *Grundsätze für die Kandidatenaufstellung zum Bundestag 1969* uchwalone 27 VIII 1968 r. oraz w CDU *Leitsätze des CDU — Landesverbandes Rheinland — Pfalz für die Kandidatenauswahl*”, [w:] H. Kaack, *Geschichte...*, s. 605—608.

jednego z postępowań przebiegających w jego ramach, gdyż poddawane jest ono oddziaływaniu niemal tych samych czynników, które wywierają decydujący wpływ na wszelkie procesy decyzyjne zachodzące w partii.

Z powyższej analizy wynika, że pomimo w zasadzie zgodnych z wymogami ustawy o partiach politycznych formalnych rozwiązań przyjętych przez główne partie RFN w zakresie statusu prawnego członków, struktury terytorialnej i funkcjonalnej partii oraz zasad kształtujących wewnętrzne ich procesy decyzyjne, a także ich zgodności z postanowieniami ustawy wyborczej dotyczącymi wyłaniania kandydatów do Parlamentu Związkowego, nie uzyskano jak tego oczekiwiała doktryna, a co stanowiło *ratio legis* tych regulacji, faktycznej eliminacji oligarchicznego zarządzania „od góry”, ani też sterowania przez grupy nacisku, zwłaszcza wielkiego kapitału, „od zewnątrz”. W żadnej z partii nie zapewniono tym samym rzeczywiście demokratycznego funkcjonowania ich mechanizmów wewnętrznych.

Czynniki sprzyjające tendencjom oligarchicznym są różnorodne i niezwykle złożone. Jednym z podstawowych jest struktura klasowa społeczeństwa RFN i istniejące w jego ramach zróżnicowanie ekonomiczne. Niektóre jednak z nich tkwią już w formalnych postanowieniach statutowych i ustawowych. Do nich należy przewidziany obowiązek zachowania jednolitości działań partii, hierarchiczne podporządkowanie niższych jednostek organizacyjnych wyższym, a tych z kolei władzom federalnym, zwłaszcza zaś w bieżącej działalności organom o stosunkowo wąskich składach jak zarządom i prezydiom, wieloszczeblowość pośredniego wyboru do tych organów, w ten sam sposób dokonywanego wyboru delegatów na zjazdy i ich częściowa obsada z urzędu oraz oddawanie przez państwo bądź grupy interesu do dyspozycji wąskich gremiów partyjnych olbrzymich środków przeznaczonych na finansowanie działalności wyborczej partii.

Szerzej na przyczyny kształtowania się w łonie partii rządów oligarchii wskazywał w swej obszernej analizie „etiologii” tego zjawiska autor tzw. spisowego prawa oligarchii, R. Michels<sup>179</sup>. Zdaniem jego, ze względu na brak technicznych środków dla bez-

<sup>179</sup> R. Michels: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. Leipzig 1910.

pośredniego decydowania przez masy konieczne jest stosowanie form przedstawicielskich, konieczna jest organizacja. Powołani jednakże pierwotnie do wykonywania woli mas przywódcy usamodzielniają się i stają się od nich niezależni. Organizacja bowiem zmienia ten pierwotny stosunek przywódców do mas w jego przeciwieństwo i stwarza w każdej partii podział na kierującą (*anführende*) mniejszość i kierowaną (*geführte*) większość. Proporcjonalnie do rozrostu organizacji rośnie, jak zauważa, władza przywódców. W ramach organizacji zaś dochodzi do powstania faktycznego zróżnicowania jej członków i ukształtowania się obok przywódców rozbudowanej wieloszczeblowej biurokracji. Oznacza to w rzeczywistości koniec faktycznej demokracji<sup>180</sup>. Do czynników sprzyjających oligarchizacji partii R. Michels zalicza: charakter współczesnej partii jako organizacji bojowej, przyzwyczajenie wyłanianych przez masy delegatów do roli im powierzonych i stąd wynikające ich dążenie do zabezpieczenia sobie na trwałe tej pozycji, bezwolność odczuwających potrzebę przewodzenia mas, ich wdzięczność i uwielbienie dla przywódców, osobiste właściwości zdolnych porwać za sobą masy przywódców, intelektualna ich przewaga głównie w zakresie umiejętności kierowania masami<sup>181</sup>. Umacnianiu zaś pozycji przywódców służy jego zdaniem stabilność i trwałość zajmowanych przez nich stanowisk, ich przeciwwaga finansowa, usługowa wobec nich rola prasy, wpływające na tłumienie wewnątrzpartyjnej krytyki posiadanie przez partię reprezentacji w parlamencie<sup>182</sup>. W konkluzji zaś stwierdza, iż „organizacja jest matką panowania wybranych nad mocodawcami, delegatów nad delegującymi”. Kształtowanie się oligarchii w łonie różnorodnych form demokracji jest ich cechą organiczną, a więc tendencją, której każda organizacja, także socjalistyczna, a nawet wolnościowa bezwzględnie podlega<sup>183</sup>.

Wprawdzie niektóre z wymienionych przez autora przyczyn występowania zjawiska oligarchii w partiach budzić mogą pewne wątpliwości, jak np. odczuwanie przez masy potrzeby przewo-

<sup>180</sup> *Ibidem*: s. 21—34.

<sup>181</sup> *Ibidem*: s. 41—45.

<sup>182</sup> *Ibidem*: s. 92, 114—125, 132 i 133.

<sup>183</sup> *Ibidem*: s. 384 i 385.

dzenia, uwielbienie i wdzięczność dla przywódców, lub wskutek wzrostu poziomu powszechnej oświaty zdezaktualizowanie się niektórych z nich, jak np. intelektualnej przewagi przywódców nad masami, to jednak szereg spostrzeżeń wydaje się być trafnych i nadal aktualnych.

W zbliżonym kierunku idą bardziej współczesne ustalenia M. Duvergera, który wskazując również na występujące w partiach tendencje autokratyczno-oligarchiczne, uzupełnia jednocześnie w pewnej mierze wymieniony przez R. Michelsa katalog ich przyczyn i czynników im sprzyjających. Zalicza on do nich: pośredni wieloszczeblowy (piramidalny), pozwalający na dość dowolne manipulowanie nim wybór kierownictwa, konserwatywny charakter mas, proporcjonalny system wyborczy (głosowanie na listy), większościowy system wyborczy w warunkach systemu dwupartyjnego, biurokratyzację i technokratyzację kierownictwa, jego stabilizację — występującą szczególnie wyraźnie w partiach lewicy, masowy charakter partii, dążność kierownictwa do osiągnięcia maksymalnego zdyscyplinowania swych członków. Silna dyscyplina, jak zauważa, stanowi istotną przesłankę sprawności i skuteczności działań oraz gwarancję trwałości pozycji przywódców. W tym celu omijają oni i pomniejszają znaczenie procedury w sferze podejmowania decyzji, stosują perswazję, przymus, różnego rodzaju środki dyscyplinarne oraz zmasowaną indoktrynację stanowiącą jedną z fundamentalnych przesłanek tzw. świadomej dyscypliny<sup>184</sup>. Twierdzi przy tym, iż „wszelka władza jest oligarchią”, dążącą do utrwalenia swej przewagi i stabilizacji swych pozycji. Intensywność zaś władzy jest wprost proporcjonalna do liczby tych, którzy są jej podmiotem<sup>185</sup>.

Analizując mechanizmy wewnętrznego działania głównych partii RFN, B. Zeuner dochodzi do wniosków potwierdzających trafność, choć z pewnymi jednak zastrzeżeniami wielu ustaleń R. Michelsa<sup>186</sup> i wydaje się być również w jakiejś mierze zgodny ze spostrzeżeniami M. Duvergera, wskazuje jednak na inne jeszcze, jego zdaniem, przyczyny wzrostu tendencji oligarchi-

---

<sup>184</sup> M. Duverger: *op. cit.*, s. 135—138, 151—154, 171—177.

<sup>185</sup> *Ibidem*: s. 160—170.

<sup>186</sup> B. Zeuner: *op. cit.*, s. 99—103.

cznych. Uważa, iż do nich należy również: udział partii w kampaniach wyborczych i podporządkowanie ich członków celom sukcesu wyborczego, odpowiedzialność partii za losy utworzonego przez nią rządu i stąd ograniczenie krytyki wewnątrzpartyjnej, specjalizacja posługujących się ponadto ekspertami przywódców w zakresie prowadzenia polityki partii, przesycenie członków partii niejednokrotnie jednostronnie dobranymi informacjami, personalizacja polityki w szczególności wobec postępującego procesu „odideologizowania” partii i przekształcenia się ich w partie powszechne, niepopularność wśród wyborców wewnątrzpartyjnych rozbieżności i sporów, spowodowane oddziaływaniem większościowo-proporcjonalnego systemu wyborczego i 5% klauzuli, osłabienie tendencji rozłamowych w partiach. Umocnieniu zaś pozycji przywódców sprzyja jednocześnie dysponowanie przez nich środkami patronażu partyjnego, decydowanie w sprawach zamówień państwowych, badanie opinii publicznej i monopole na wykorzystywanie ich wyników, dostęp do tajnych informacji, stałe kontakty z grupami interesu<sup>187</sup>.

U. Lohmar natomiast w swej analizie partii Republiki Federalnej większą uwagę przywiązuje do służebnej wobec przywódców roli biurokracji i funkcjonariuszy partyjnych<sup>188</sup>. Stanowią bowiem oni tę kategorię członków, która zapewnia podporządkowanie przywódcom (oligarchii) szeregowych członków partii i umożliwia wywieranie odpowiedniego wpływu na wyborców.

Czy wobec tak szerokiej gamy ustalonych przez naukę przyczyn kształtowania się oligarchii oraz różnorodności czynników im sprzyjających, niekiedy nawet o charakterze obiektywnym, próby regulacji ustawowej struktur i zasad wewnętrznego działania partii zmierzające w kierunku ich demokratyzacji są z góry skazane na niepowodzenie i pozostają bezskuteczne? Pomimo tych tak charakterystycznych dla wielu partii wyżej prezentowanych tendencji oligarchicznych występują one w jednych z nich mniej, w innych bardziej intensywnie. Uzależnione to jest także od szeregu czynników i uwarunkowań sprzyjających demokratyzacji życia wewnątrzpartyjnego, jak ograniczenie władzy oligarchii, roz-

---

<sup>187</sup> *Ibidem*: s. 103—106.

<sup>188</sup> U. Lohmar: *op. cit.*, s. 110—124.

szerzenie jej kręgów, drażność kanałów wpływu rzesz członkowskich na podejmowane decyzje. Jednym z nich jest niewątpliwie regulacja ustawowa, zobowiązująca partie do przestrzegania określonych, demokratycznych zasad dotyczących struktur i mechanizmów ich działania. W tym zakresie pewną rolę odegrało, co wyżej prezentowano, ustawodawstwo Republiki Federalnej zwłaszcza wobec partii chrześcijańsko demokratycznej, która poprzez szereg wewnętrznych przekształceń struktur terytorialnych i funkcjonalnych oraz zasad dotyczących procesów wewnętrznego kształtowania woli stała się partią w porównaniu do stanu sprzed regulacji ustawowej stwarzającą większe szanse wpływu na podejmowane decyzje szerszym kręgom swych członków. Ostrożność jednak dyktowana względami realności postanowień, brak konsekwencji w przyjętych rozwiązaniach, a także efektywnych środków ich egzekwowania, czyni z nich instrument ingerencji jedynie w sferze najbardziej widocznych odstępstw od zasad uznanych za demokratyczne w danych warunkach społeczno-ekonomicznych.

---

## IV. ROLA PARTII POLITYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI PARLAMENTU ZWIĄZKOWEGO

---

### 1. Kształtowanie się systemu partyjnego

Na kształtowanie się systemów partyjnych wywierają wpływ różnorodne czynniki. Za najistotniejszy z nich w nauce uważa się, najogólniej, charakter konfliktów społecznych oraz system wyborczy<sup>1</sup>. Nie kwestionując tych wynikających z analizy procesów rozwojowych systemów partyjnych wielu państw ustaleń ani znaczenia tych czynników, można podjąć próbę wskazania również i na inne, zwłaszcza te, które w konkretnych, nawet niekiedy dość specyficznych warunkach RFN, w różnych okresach rozwoju tego państwa odegrały niemałą rolę.

Dla pierwszego etapu rozwoju systemu partyjnego w latach 1945—1949 decydujące było stanowisko zachodnich mocarstw okupacyjnych. Przesądziło bowiem o kapitalistycznym charakterze stosunków produkcji w zachodnich strefach, a ponadto wpłynęło istotnie na uformowanie nowego, według również kapitalistycznych wzorców ustrojowych państwa.

Władze okupacyjne udzielając licencji na tworzenie partii uwzględniały istniejące w przeszłości, zwłaszcza w okresie Republiki Weimarskiej, tradycje partyjno-polityczne oraz podziały charakterystyczne dla społeczeństw burżuazyjnych. Kierowały się

---

<sup>1</sup> M. Sobolewski: *Partie i systemy...*, s. 402 i nast.; W. Skrzydło: *O partii i systemach partyjnych*. Warszawa 1976, s. 79 i 80.

również tym, aby nie odradzały się ugrupowania faszystowskie. Trzon zatem systemu partyjnego tworzyć zaczęły chrześcijańsko-konserwatywna CDU i CSU, liberalna FDP, socjaldemokratyczna SPD i komunistyczna KPD<sup>2</sup>. Partie te obejmowały w zasadzie swym zasięgiem cały obszar zachodnich stref okupacyjnych, choć w niektórych ich częściach, np. CDU lub FDP, przybierały niejedonolite nazwy i zróżnicowane niekiedy programy. Obok nich powstawały dość liczne drobne partie burżuazyjne, których zasięg ograniczał się do jednego lub kilku krajów. Tak np. w Północnej Nadrenii-Westfalii, Szlezwiku-Holsztynie i Dolnej Saksonii utworzono partię Centrum (Z) i Niemiecką Partię Prawicową (DReP); w Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii Partię Niemiecką (DP); w Szlezwiku-Holsztynie — Związek Wyborczy Południowego Szlezwiku (SSW); w Bawarii Partię Bawarską (BP) i Gospodarcze Zrzeszenie Odbudowy (WAV). O ile jednak Centrum była partią umiarkowanie postępową, głoszącą także hasła pewnych reform społecznych i w swych dążeniach federalistycznych zbliżało się do radykalnej w tym zakresie Partii Bawarskiej, zaś Związek Wyborczy Południowego Szlezwiku reprezentował interesy mniejszości duńskiej, o tyle pozostałe z wymienionych ugrupowań — Niemiecka Partia Prawicowa, Partia Niemiecka i Gospodarcze Zrzeszenie Odbudowy okazały się partiami skrajnej prawicy. Pomimo podejmowanych inicjatyw władze okupacyjne nie zezwoliły na założenie partii przesiedleńców.

W przeprowadzonych w latach 1946—1947 wyborach krajowych w poszczególnych strefach najwięcej głosów zdobyły partie reprezentujące wspomniane już cztery zasadnicze nurty polityczne — chrześcijańsko-konserwatywny, liberalny, socjaldemokratyczny i komunistyczny. Dlatego też w utworzonej w 1947 r. Radzie Gospodarczej i w 1948 r. Radzie Parlamentarnej zapewniono im największy udział w rozdziale mandatów, który uwzględniał siłę reprezentacji krajowych partii.

Do wyborów do Parlamentu Związkowego w 1949 r. przystąpiło około 16 partii, niekiedy powiązanych ze sobą w bloki, reprezentujących dość szeroką gamę tendencji politycznych od lewicy komunistycznej począwszy, poprzez burżuazyjne ugrupowa-

---

<sup>2</sup> M. Rowald: *op. cit.*, s. 18.



nia centrystyczne na skrajnej prawicy kończąc. Mandaty zdobyło aż 11 z nich, co umożliwiła jeszcze w tym czasie dość tolerancyjna wobec słabszych ugrupowań ordynacja wyborcza. Najwięcej głosów, bo w sumie aż 72,1% zdobyły trzy główne ugrupowania CDU/CSU, SPD i FDP, wyraźnie dystansując pozostałe partie<sup>3</sup>. Na czoło wśród nich wysunęła się CDU/CSU, która prezentując się jako partia całego narodu (*Volkspartei*) potrafiła pod swymi hasłami integrować pracodawców i pracobiorców, warstwy średnie i rolników, katolików i ewangelików, konserwatystów z południa i bardziej postępowe elementy z północy. Jej sławny program z Ahlen z 1947 r., uchwalony pod wpływem lewicy partyjnej, zapowiadał uspołecznienie niektórych gałęzi gospodarki, dekoncentrację przemysłu, likwidację monopolu, współdecydowanie załóg w przedsiębiorstwach. Jednocześnie jednak w ramach koncepcji tzw. socjalnej gospodarki rynkowej wyrażonej w *Deklaracji z Düsseldorfu* z 1949 r. stanowiącej jej płaszczyznę wyborczą potwierdzono utrzymanie gospodarki kapitalistycznej i prywatnej własności środków produkcji z dopuszczalną jedynie w pewnym zakresie ingerencją państwa. Ta niekonsekwencja, a nawet sprzeczność założeń, niekiedy zróżnicowana w zależności od kraju, służyła zapewnieniu korzystniejszych rezultatów wyborczych, gdyż w środowiskach bardziej postępowych akcentowano socjalizację gospodarki, w innych, konserwatywnych utrwalenie jej kapitalistycznego charakteru.

Drugą siłą polityczną w wyniku wyborów okazała się SPD, która opierając się na środowisku klasy robotniczej i uważając się za jej reprezentanta głosiła hasła socjalistycznych przeobrażeń. Jej założenia wyrażał program uchwalony na Zjeździe w Hanowerze w 1946 r. zapowiadający uspołecznienie środków produkcji, planową gospodarkę i reformę rolną.

Znaczne też poparcie wyborców zyskała FDP, która usytuowała się na trzeciej pozycji w Parlamencie. Stojąc w swych założeniach na prawo od CDU/CSU, partia ta wyrażała interesy

---

<sup>3</sup> CDU/CSU zdobyła 31% głosów i 139 mandatów; SPD — 29,2% i 131 mandatów; FDP — 11,9% i 52 mandaty; KPD — 5,7% i 15 mandatów; BP — 4,2% i 17 mandatów; DP — 4% i 17 mandatów; Zentrum — 3,1% i 10 mandatów, WAV — 2,9% i 12 mandatów; DreP — 1,8% i 5 mandatów; SSW — 0,3% i 1 mandat. Trzy mandaty zdobyli bezpartyjni.

bardziej konserwatywnej części klasy burżuazyjnej, przeciwstawiającej się ingerencji państwa w sferę społeczną i gospodarczą.

Pomimo wzrostu zimnowojennych napięć w stosunkach Wschód-Zachód oraz prowadzonej przez prasę burżuazyjną antykomunistycznej nagonki na czwartej pozycji znalazła się KPD. Musiała ona konkurować nie tylko z partiami burżuazyjnymi ale i z odcinającą się od niej SPD, która głosiła wprawdzie program mniej radykalnych przemian, ale w szeregu kwestiach bardzo zbliżony do komunistycznego. Nie można zapominać przy tym, iż radykalizm KPD nie zyskiwał w niektórych kręgach dość zachowawczej klasy robotniczej RFN uznania, a niekiedy nawet je odstraszał.

Również pewna zbieżność niektórych założeń Partii Bawarskiej i Centrum z konkurującą z nimi CDU/CSU oraz brak silnego dla tych partii poparcia kapitału, utrudniały im wprawdzie osiągnięcie poważniejszego rezultatu wyborczego, jednakże nie przeszkodziły wejściu ich przedstawicieli do Parlamentu.

Jeszcze stosunkowo silnie, pomimo ograniczonego terytorialnie zasięgu oddziaływania, reprezentowane były w Parlamencie partie skrajnej prawicy: Partia Niemiecka, Zrzeszenie Gospodarcze Odbudowy i Niemiecka Partia Prawicowa.

Po zniesieniu z początkiem 1950 r. wymogu uzyskania licencji dla utworzenia partii liczba ich dość gwałtownie wzrosła. Przestały istnieć bariery utrudniające powstawanie partii radykalnie prawicowych i faszystowskich. Zniesiono również ograniczenia dla tworzenia partii przesiedleńców. Zapoczątkowało to drugi etap ewolucji partii politycznych w RFN, który trwał do 1961 r. Wszystkie nowo powstające partie stanowiły bez wątpienia element dezintegrujący wobec systemu ukształtowanego w wyniku wyborów 1949 r. Uruchomiono w związku z tym szereg mechanizmów prawnych mających przeciwdziałać tym niekorzystnym zjawiskom.

Spośród dość licznych, aczkolwiek drobnych partii neofaszystowskich na czoło wysunęły się dwie — o większych wpływach Socjalistyczna Partia Rzeszy (SRP) działająca w 6 krajach i mająca swych reprezentantów w parlamentach Bremy i Dolnej Saksonii oraz słabsza od niej Niemiecka Partia Rzeszy (DRP) SRP na wniosek Rządu Federalnego orzeczeniem Trybunału

Konstytucyjnego z 1952 r. została zdelegalizowana, DRP zaś wprawdzie uczestniczyła jeszcze trzykrotnie w wyborach do Parlamentu Związkowego, jednak nie uzyskała znaczącego poparcia wyborców.

W 1950 r. powstała partia przesiedleńców również o prawicowym profilu pod zmienioną od 1952 r. nazwą „Ogólnoniemiecki Blok — Związek Wygnanych z Ojczyzny i Pozbawionych Praw (GB/BHE)”. Objęła ona swym zasięgiem działania całą Republikę Federalną. Była to jedyna w tej skali partia interesu, która przede wszystkim jednak stawiała sobie za cel podtrzymywanie i podsycanie odwetowych i zimnowojennych nastrojów.

Krańcowo niemal przeciwna tym celom, opowiadająca się za polityką neutralności RFN oraz współpracą z państwami socjalistycznymi, była utworzona z końcem 1952 r. Ogólnoniemiecka Partia Ludowa (GVP). Założycielem jej był G. Heinemann, były minister w rządzie Adenauera, który podał się do dymisji w 1950 r. na znak protestu przeciw zbrojeniowej i prozachodniej polityce Kanclerza. GVP podjęła współpracę ze Związkiem Niemców (BdD), partią o podobnych tendencjach i objęła zasięgiem swego działania wszystkie kraje Republiki.

Do wyborów w 1953 r. przystąpiło 13 partii reprezentujących te same co poprzednio kierunki polityczne. Ze względu na delegalizację SRP relatywnie słabsze i rozbite pozostawały ugrupowania skrajnie prawicowe. Osłabiona była również pozycja KPD wskutek wniesienia przez Rząd Federalny z końcem 1951 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o jej delegalizację. Zaostrożone zaś ograniczenia wynikające z ustawy wyborczej godziły w partie drobniejsze o słabszym społecznym oddziaływaniu. W rezultacie mandaty w Parlamencie Związkowym otrzymało tylko 7 partii, przy czym trzy główne ugrupowania CDU/CSU, SPD i FPD zdobyły łącznie 83,5% głosów<sup>4</sup>. Przyrost głosów (około 14,2%) zanotowała tylko CDU/CSU, której osiągnięcia gospodarcze, sukcesy w polityce zagranicznej oraz osobisty autorytet Adenauera zapewniły wysokie poparcie wyborców. Proces tym samym integracji wokół tej partii uległ dalszemu pogłębieniu.

<sup>4</sup> CDU/CSU zdobyła 45,2% głosów i 243 mandaty; SPD — 28,8% i 151 mandatów; FDP — 9,5% i 48 mandatów; GB/BHE — 5,9% i 27 mandatów; DP — 3,2% i 15 mandatów; Centrum — 0,8% i 2 mandaty.

Straty natomiast poniosła SPD pomimo, iż skupiła część głosów oddawanych dotychczas na KPD. Niższe też poparcie wyborców zanotowała FDP. Nie przekroczyły klauzuli ograniczającej Partia Bawarska i Centrum, choć ta ostatnia wskutek porozumienia wyborczego z innymi ugrupowaniami uzyskała dwa mandaty. Spośród partii skrajnej prawicy w Parlamencie została tylko Partia Niemiecka, która objęła swym zasięgiem całą Federację i dzięki jedynie wsparciu CDU i FDP nie odniosła poważniejszych strat. Zbliżyła się ona również do niedawno powstałej GB/BHE, która z trudem przekroczyła klauzulę ograniczającą. Nie potrafiły jej natomiast pokonać już ugrupowania postępowe KPD i GVP. KPD została zdelegalizowana w 1956 r., zaś GVP wobec niepowodzeń również w wyborach krajowych rozwiązała się z początkiem 1957 r., a większość jej członków wstąpiła do SPD.

W wyborach 1957 r., w których wprowadzono jeszcze dalej idące, wymierzone przeciw drobnym partiom, ograniczenia uczestniczyło nadal 13 partii, reprezentujących podobnie jak poprzednio dążenia polityczne, z wyjątkiem jednak ugrupowań lewicy komunistycznej. Reprezentowane były natomiast nadal ugrupowania skrajnej prawicy. Do Parlamentu Związkowego zaś weszło tym razem zaledwie 5 partii z czego samodzielnie tylko 4 — CDU, CSU, FDP i SPD, które łącznie zdobyły 89,7% głosów<sup>5</sup>. Partia Niemiecka bowiem zawdzięczała swe mandaty wyłącznie porozumieniom wyborczym z CDU. Największy sukces w swej historii odniosła chrześcijańska demokracja, zdobywając ponad połowę wszystkich ważnie oddanych głosów. Był to jednak szczyt możliwości tej partii. Osiągnęła go ona podobnie jak poprzednio przede wszystkim dzięki utrzymującej się koniunkturze gospodarczej, sukcesom w polityce zagranicznej, osobistej popularności Adenauera, zwiększonego poparcia kapitału, rozbitcia skrajnej prawicy i konkurującego wcześniej z nią Centrum oraz wchłonięcia ich klienteli wyborczej, a w konsekwencji przesunięcia kursu polityki bardziej w prawo, sporów w łonie innych partii prawicowych zwłaszcza w GB/BHE i FDP, a także wyeliminowania le-

---

<sup>5</sup> CDU/CSU zdobyła 50,2% głosów i 270 mandatów; SPD — 31,8% i 169 mandatów; FDP — 7,7% i 41 mandatów; DP — 3,4% i 17 mandatów.

wicy komunistycznej. Zintegrowała ona zatem wokół siebie elementy od skrajnej prawicy do lewicującego centrum, konserwatyistów i przesiedleńców, była symbolem stabilizacji społecznej i postępu gospodarczego. Dalsze natomiast straty wskutek słabnącego poparcia kapitału i rozłamu w kierownictwie poniosła FDP. Podobne przyczyny wpłynęły na wyeliminowanie z Parlamentu Związkowego GB/BHE.

Utrzymująca się w zasadzie nadal, pomimo niewielkiego przyrostu głosów, w tych samych granicach popularność SPD skłoniła kierownictwo tej partii do dokonania rewizji dotychczasowych założeń programowych. W związku z tym na Zjeździe w Bad Godesberg w 1959 r. uchwalono 11 w historii socjaldemokracji niemieckiej program zasadniczy, stanowiący wytyczną jej działania na przyszłość. Program akceptował kapitalistyczne stosunki gospodarcze i przewidywał jedynie w ich ramach doskonalenie systemu i stopniową jego socjalizację. Zrezygnowano z radykalnych lewicowych postulatów, zwłaszcza z uspołecznienia podstawowych gałęzi gospodarki. W ten sposób stworzono warunki do przekształcenia SPD z partii klasy robotniczej, za którą dotychczas się uważała w podobną w swych założeniach do CDU/CSU, zwróconą do całego narodu, wszystkich jego klas i warstw partią powszechną. Tak przeobrażona, skłaniająca się bardziej w stronę centrum SPD, liczyła na znaczny wzrost popularności w zbliżających się wyborach.

W 1960 r. doszło do rozłamu w kierownictwie Partii Niemieckiej, którego część przeszła do CDU. Od tej pory partia ta nie mogła już liczyć na poparcie w wyborach chrześcijańskiej demokracji. Szansę przełamania przez nią klauzuli ograniczającej było połączenie się ze zbliżoną w założeniach partią przesiedleńców GB/BHE. Obie partie zatem wiosną 1961 r. utworzyły Partię Ogólnoniemiecką (GDP), żywiąc nadzieje sforsowania w ten sposób istniejących barier prawnych.

Na rok przed wyborami doszło również do zorganizowania się ugrupowań postępowych w Niemiecką Unię Pokoju (DFU). Skupiła ona w swych szeregach byłych członków KPD, GVP, pacyfistów, neutralistów, byłych członków SPD — którzy wystąpili po uchwaleniu programu godesberskiego i inne elementy postępowe. Partia ta opowiadała się za rozbrojeniem, utrwale-

niem granic w Europie i współpracą z państwami socjalistycznymi. Z takimi też postulatami przystąpiła ona do wyborów w 1961 r.

W wyborach tych, otwierających trzeci etap kształtowania się systemu, uczestniczyło 9 partii, przy czym tylko 4 z nich CDU, CSU, SPD i FDP zdobyły mandaty i w sumie 94,3% głosów<sup>6</sup>. Pozostałe partie, w tym również Partia Ogólnoniemiecka i Niemiecka Unia Pokoju, nie zdołały przekroczyć klauzuli ograniczającej. Po raz pierwszy straty poniosła CDU/CSU. Były one konsekwencją zbyt małej elastyczności tej partii w polityce zagranicznej, zwłaszcza w stosunkach ze wschodem, wobec postępujących w świecie tendencji odprężeniowych. Powstały ponadto osłabiające ją rozbieżności w jej kierownictwie oraz zaznaczył się wyraźny spadek popularności autorytetu Adenauera. Ten ostatni moment szczególnie umiejętnie wykorzystała FDP, która występując przeciw Adenauerowi uzyskała najlepszy jak dotychczas rezultat wyborczy.

Znaczny przyrost głosów osiągnęła również SPD, prezentująca się jako partia uwzględniająca socjalne potrzeby pracobiorców. Jej zwartość wewnętrzna oraz umiarkowany program budziły zaufanie także warstw średnich. Dawała ponadto większą gwarancję w epoce odprężenia prowadzenia elastycznej i bardziej realistycznej polityki wobec państw socjalistycznych. Nie uczestniczyła bowiem tak jak rządząca CDU/CSU w budowaniu zimnowojennych, dzielących Europę barier. Ten walor SPD okazał się być dla niej szczególnie wartościowy zwłaszcza w przyszłości. Potrafiły go docenić również bardziej postępowe odłamy burżuazji, widzące w znormalizowanych stosunkach ze wschodem szansę sprzyjającą dalszemu rozwojowi gospodarczemu RFN.

Wyniki wyborów świadczyły o załamaniu się dominacji partii unii oraz początkach integracji społeczeństwa wokół dwu jego podstawowych sił politycznych. W tej sytuacji bynajmniej jeszcze nie centrystyczna, lecz nadal konserwatywno-liberalna FDP pragnęła stać się „trzecią siłą” i pełnić rolę „języczka u wa-

---

<sup>6</sup> CDU/CSU zdobyła 45,3% głosów i 242 mandaty; SPD — 36,2% i 190 mandatów; FDP — 12,8% i 67 mandatów.

gi". Straciły zupełnie znaczenie na płaszczyźnie federalnej ugrupowania radykalnej lewicy i skrajnej prawicy. Na marginesie życia politycznego sprowadzone zostały partie o zasięgu lokalnym nie obejmujące całej Federacji.

Do wyborów 1965 r. przystąpiło 11 partii. W Parlamencie Związkowym zasiedli, podobnie jak uprzednio, tylko reprezentanci 4 głównych partii. Zdobyły one w sumie 96,4% głosów<sup>7</sup>. Pomimo tego, że po reorganizacji Rządu w 1963 r. nowy kanclerz z ramienia chrześcijańskiej demokracji L. Erhard nie cieszył się takim autorytetem jak w przeszłości Adenauer, partii tej udało się osiągnąć korzystniejszy rezultat wyborów niż w 1961 r. Zmiana bowiem w kierownictwie Rządu wzbudziła nadzieje niektórych kręgów społeczeństwa na pełniejsze dostosowanie kursu prowadzonej przez niego polityki społecznej i zagranicznej do istniejących potrzeb i uwarunkowań. Przyrost głosów uzyskała również SPD, która pod przewodnictwem W. Brandta zaczęła nawiązywać równorzędną walkę o władzę z CDU/CSU. Spadła natomiast popularność partii liberalnej, gdyż traciła ona zwolenników z prawego konserwatywnego skrzydła w związku z przesuwaniem się coraz wyraźniej w tym kierunku partii unii, zwłaszcza zaś CSU. Żadnej w zasadzie roli nie odegrała, nie będąca w stanie sprostać wymogom klauzuli ograniczającej, założona w 1964 r., neofaszystowska Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec (NPD). Skupiała bowiem, ona częściowo dotychczas rozbite, elementy radykalnie prawicowe.

Zbliżone w swych założeniach obie partie powszechne CDU CSU i SPD stworzyły w 1966 r. w ramach wielkiej koalicji najbardziej szeroką w historii RFN płaszczyznę integracji politycznej. Obejmowała ona tendencje radykalnie lewicowe, podtrzymywane przez SHB i „Juso”, umiarkowanie reformistyczne przez prawicę SPD i lewicę w CDU oraz skrajnie prawicowe powiązane z przemysłem zbrojeniowym w CSU. Okazała się być ona jednak na dłuższą metę niemożliwa do utrzymania. Chciano bowiem pogodzić tak krańcowo przeciwne interesy i dążenia. Wzmogły się zatem w społeczeństwie tendencje dezintegracyjne.

---

<sup>7</sup> CDU/CSU zdobyła 47,6% głosów i 245 mandatów; SPD — 39,3% i 202 mandaty; FDP — 9,5% i 49 mandatów.

Przejawem czego był, z jednej strony, wzrost popularności NPD, która osiągając znaczne sukcesy w wyborach krajowych, liczyła na wejście do Parlamentu Związkowego, z drugiej zaś, na fali protestacyjnych ruchów studenckich, wspieranych przez niektóre kręgi inteligencji i częściowo związki zawodowe, zwłaszcza na tle ustawodawstwa o stanie wyjątkowym, ukształtowała się lewicowa opozycja pozaparlamentarna. Tym tendencjom sprzyjał także korzystniejszy klimat polityczny wytworzony wskutek postępującego odprężenia międzynarodowego i w jego ramach lansowanej przez rząd Kiesingera—Brandta nowej polityki wschodniej. W takich warunkach powstała w 1968 r. broniąca interesów klasy robotniczej Niemiecka Partia Komunistyczna (DKP).

Zepchnięta natomiast do nieznaczącej opozycji w Parlamencie FDP zmuszona była dokonać wewnętrznych przewartościowań i przeobrażeń. Szansą dla niej mogło być jedynie zdobycie pozycji partii „środką”. Okazją zaś ku temu stały się wybory prezydenta RFN przeprowadzone wiosną 1969 r. FDP poparła kandydata SPD, G. Heinemanna. Dało to początek ukształtowaniu się systemu dwu bloków partyjnych: z jednej strony, SPD i FDP, z drugiej zaś — CDU/CSU. Zaznaczył się tym samym proces polaryzacji wokół tak ukształtowanych biegunów politycznych. Ograniczał się on jednak do dwu istotnych dla społeczeństwa RFN problemów: polityki wschodniej i polityki socjalnej.

Wybory 1969 r. zapoczątkowały zatem czwarty etap w ewolucji systemu partyjnego RFN. Uczestniczyło w nich 12 partii, wyłączność jednak reprezentacji w Parlamencie utrzymały nadal CDU, CSU, SPD i FDP. Przyrost głosów zanotowała jedynie SPD. Największe straty poniosła FDP, choć zaznaczył się również mniejszy niż oczekiwano spadek popularności CDU/CSU. Łącznie tym samym te 4 partie otrzymały niższą niż w poprzednich wyborach o 1,8% liczbę głosów<sup>8</sup>. Dały zatem o sobie znać tendencje dezintegracyjne, choć na czas kampanii wyborczej usiłowano je maksymalnie zniwelować. Dotychczas bowiem stale wzrastała liczba głosów oddawanych na główne partie Republiki.

---

<sup>8</sup> CDU/CSU zdobyła 46,1% głosów i 242 mandaty; SPD — 42,7% i 224 mandaty FDP — 5,8% i 30 mandatów.



Bliska sukcesu tym razem była NPD, która omal nie przekroczyła klauzuli ograniczającej. Niewielką liczbę głosów wbrew wcześniejszym tendencjom zdobyły natomiast skupione w Akcji Demokratycznego Postępu (ADF) ugrupowania lewicowo-postępowe. Wpłynęła na to głównie wykorzystana przez propagandę burżuazyjną dla zastraszenia społeczeństwa RFN, zwłaszcza zaś osłabienia lewicy antykomunistyczna nagonka w związku z podjęciem przez wojska Układu Warszawskiego działań w sierpniu 1968 r. w Czechosłowacji. W tej sytuacji głosy zwolenników postępu skupiła przede wszystkim SPD.

Wydarzenia w Czechosłowacji w 1968 r. wykorzystwała również dla podtrzymywania antyodprężeniowych nastrojów i rozwinięcia propagandy antysocjalistycznej partia chrześcijańsko-demokratyczna. Stały się one dla niej także okazją do torpedowania żądań nawet umiarkowanych reform socjalnych. SPD natomiast w rozwijaniu polityki odprężeniowej i na tym tle normalizacji stosunków z krajami socjalistycznymi widziała odpowiedź na zapotrzebowanie dość szerokich kręgów społeczeństwa oraz na postulaty bardziej zaawansowanych w tej sferze sojuszników na Zachodzie. W tym też zgadzała się ona nadal w zupełności z FDP, która z kolei w skutecznej polityce wschodniej widziała szansę szerszego niż dotychczas otwarcia rynków zbytu oraz korzystniejszego zaopatrzenia w surowce dla gospodarki RFN. Obie partie jednak różniły się w kwestii rozmiarów interwencjonizmu państwowego, zwłaszcza w polityce socjalnej. Żądająca wyeliminowania FDP z Parlamentu Związkowego chrześcijańska demokracja nie dawała tej partii wyboru. W swych tezach z Fryburga w 1971 r. przyjęła ona zatem w ramach tzw. socjalliberalizmu również umiarkowaną koncepcję reform socjalnych. Stanowiła ponadto dla klas posiadających i warstw średnich gwarancję hamowania niekiedy bardziej radykalnych zapędów SPD.

Wokół tak ukształtowanych ugrupowań politycznych, z jednej strony bloku SPD/FDP, z drugiej CDU/CSU doszło w 1972 r. głównie na tle polityki wschodniej do najdalej zaawansowanej w historii RFN polaryzacji społeczeństwa. W rozpisanych przed upływem kadencji wyborach uczestniczyło zaledwie 8 partii. Drobne z nich nie odegrały żadnej roli. CDU, CSU, SPD, i FDP

skupiły bowiem w sumie 99,1% głosów<sup>9</sup>. Sukces odniosło ugrupowanie socjalliberalne, które umocniło swą pozycję w Parlamencie. Zaaprobowany został tym samym przez większość społeczeństwa prowadzony przez nie kurs polityki. Kolejne wybory w 1976 r., w których uczestniczyło 20 partii, świadczyły o utrwaleniu się istniejącego układu sił, choć pewne straty, głównie wskutek załamania się koniunktury gospodarczej, poniosły rządzące SPD i FDP. Cztery główne partie jednak zdobyły w sumie również 99,1% głosów<sup>10</sup>. Nie zyskały natomiast szerszego poparcia dezintegrujące system próby utworzenia dla całej federacji Unii Chrześcijańsko-Społecznej ani też skonfederowania z nią działających poza Bawarią drobnych ugrupowań skrajnej prawicy.

W kształtowaniu zatem systemu partyjnego RFN wyodrębnić można cztery jego zasadnicze etapy. P i e r w s z y w latach 1945—1949, charakteryzujący się, z jednej strony, ograniczeniem jego rozwoju wynikającym z licencjonowania partii i polityki mocarstw okupacyjnych, z drugiej zaś jednak jego znacznym rozdrobnieniem. Po zniesieniu zaś licencji w 1950 r., co zapoczątkowało d r u g i etap rozwoju trwający do 1961 r. zaznaczył się początkowo wzrost liczby partii, który jednak ograniczono wskutek uruchomienia mechanizmów prawnych, przyspieszających proces integracji społecznej głównie wokół partii chrześcijańsko-demokratycznej, która stała się w tym czasie partią dominującą. W t r z e c i m etapie, w latach 1961—1969, nastąpiło osłabienie dominacji CDU/CSU i zintensyfikowanie tendencji integracyjnych wokół SPD. Eliminacja zaś z Parlamentu Związkowego ostatejnie z regionalnych partii stworzyła system konkurujących ze sobą trzech ugrupowań — chrześcijańsko-konserwatywnego, liberalnego i socjaldemokratycznego. Wobec zaś próby w drugiej połowie tego etapu integracji całego niemal społeczeństwa, na krańcach systemu zaznaczyły się tendencje dezintegracyjne. W czwartym etapie od 1969 r. charakterystyczny stał się proces polaryzacji społeczeństwa wokół dwu integrujących go biegunów politycz-

---

<sup>9</sup> SPD zdobyła 45,8% głosów i 230 mandatów; CDU/CSU — 44,9% i 225 mandatów; FDP — 8,4% i 41 mandatów.

<sup>10</sup> CDU/CSU zdobyła 48,6% głosów i 243 mandatów; SPD — 42,6% i 214 mandatów; FDP — 7,9% i 39 mandatów.

nych, z jednej strony konserwatywnej chrześcijańskiej demokracji z drugiej zaś postępowego ugrupowania socjalliberalnego. W ten sposób ukształtował się i nabrał pewnych cech trwałości system alternatywnego sprawowania władzy.

## 2. Pozycja prawna frakcji w Parlamencie Związkowym

Dla utworzenia frakcji pierwszy regulamin Parlamentu Związkowego z 20 IX 1949 r. wymagał zorganizowania się najmniej 10 deputowanych, stąd też początkowo istniało ich aż 8. Wielokrotnie zmieniany, obowiązujący jednak do dnia dzisiejszego drugi z kolei regulamin z 6 XII 1951 r.<sup>11</sup> nie określał od razu liczby deputowanych niezbędnej dla utworzenia frakcji, lecz pozostawiał to wydanej już 1 I 1952 r. osobnej uchwale, która podwyższyła poprzednie minimum do 15. Mimo iż krok ten wymierzony był głównie przeciw KPD, także słabsze partie prawicy musiały dokonać pewnych przegrupowań, aby korzystać z przyznanych frakcjom przywilejów. Tak np. uprzedzając postanowienia uchwały już w połowie grudnia 1951 r. deputowani Partii Bawarskiej (BP) i Centrum połączyli się w jedną frakcję o nazwie Unia Federalistyczna (*Föderalistische Union*)<sup>12</sup>. Skutkiem tego w pierwszej kadencji Parlamentu liczba frakcji uległa pewnemu zmniejszeniu, w drugiej zaś wynosiła już tylko 5, w trzeciej 4, a w czwartej zaledwie 3. Od 1961 r. frakcje tworzone były już tylko przez 4 największe partie, tj. CDU/CSU, FDP i SPD.

Wobec wzrostu popularności NPD chcąc ograniczyć ewentualną jej aktywność w razie wejścia do Parlamentu Związkowego, a także osłabić pozycję FDP, jak również przeciwdziałać tendencjom rozłamowym w łonie własnych frakcji, partie wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD w marcu 1969 r. podwyższyły minimum wymagane dla utworzenia frakcji do 5% ogólnego składu Parla-

---

<sup>11</sup> Bekanntmachung z 28 I 1952 r. BGBl. II., s. 389 ostatnio zmieniono 6 V 1970 BGBl. I., s. 621.

<sup>12</sup> K. Kremer: *op. cit.*, s. 42—44.

mentu Związkowego, to jest obecnie najmniej 26 deputowanych<sup>13</sup>.

W celu zapobieżenia łączeniu się drobnych, niekiedy rozłamowych grup deputowanych z różnych partii we wspólne frakcje regulamin zabraniał organizowania się w nie członków więcej niż jednej partii. Wyjątkowo, za zgodą większości Parlamentu Związkowego, możliwe było odstępianie od tej zasady i utworzenie frakcji z deputowanych kilku partii. W praktyce, mimo obowiązywania tego przepisu, do 1965 r. CDU/CSU tworzyły wspólną frakcję bez formalnej zgody Parlamentu Związkowego. Wychodzono bowiem z założenia, iż uzyskanie jej nie stanowiłoby żadnych trudności i byłoby jedynie czczą formalnością. Po wyborach 1965 r. okazało się, iż gdyby CDU i CSU nie łączyły się, najsilniejsza byłaby frakcja SPD. Postawiła ona zatem kwestię uzyskania przez nie wymaganej zgody. Wszystko zależało od FDP, która licząc się z wejściem w koalicję z CDU/CSU wyraziła swe poparcie dla partii chrześcijańskiej demokracji<sup>14</sup>. Chcąc uniknąć powtórzenia podobnej sytuacji CDU/CSU wymogły na SPD w okresie wielkiej koalicji wprowadzenie poprawki do regulaminu, które zapewniały im w przyszłości możliwość organizowania wspólnej frakcji bez konieczności uzyskiwania każdorazowej zgody większości Parlamentu Związkowego. W myśl aktualnych zatem postanowień frakcję tworzyć mogą również deputowani należący do takich partii, które na podstawie jednakowych celów politycznych nie konkurują w żadnym z krajów pomiędzy sobą. Pozwala to oczywiście na organizowanie wspólnej frakcji CDU/CSU bez wcześniejszej zgody Parlamentu. Wymagana jest ona jednak nadal, w przypadku łączenia się we frakcje deputowanych różnych partii na innych niż te zasadach<sup>15</sup>.

Do frakcji przystępować mogą tzw. goście, którzy nie są tworzącymi je członkami partii. Nie bierze się ich jednak pod uwagę,

---

<sup>13</sup> § 10, ust. 1, część 1, zd. 1. poprawki do regulaminu Parlamentu Związkowego z 28 III 1969 r. BGBl. I. 1969, s. 296.

<sup>14</sup> W. D. Hauenschild: *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*. Berlin 1968, s. 40.

<sup>15</sup> § 10, ust. 1, część 1, zd. 1 i zd. 2 — poprawki do regulaminu z 28 III 1969 r., *ibidem*.

przy określaniu siły frakcji (*Fraktionsstärke*), choć liczy przy ustalaniu ich udziału (*Stellenanteile*) w obsadzie organów Parlamentu. Gośćmi zostają najczęściej deputowani, którzy po wystąpieniu ze swej frakcji podjęli współpracę z inną<sup>16</sup>.

Gdyby liczba deputowanych była niższa od wymaganej dla utworzenia frakcji, regulamin dopuszcza możliwość organizowania się ich w tzw. grupy parlamentarne i to niezależnie od tego czy pochodzą oni z jednej, czy też kilku partii. Grupy takie nie mają jednak tych przywilejów co frakcje i nie mają też tego znaczenia. Mogą jednak do nich, podobnie jak do frakcji, przystępować goście. Grupy takie istniały jedynie w pierwszych kadencjach Parlamentu Związkowego.

Utworzenie frakcji albo grupy wymaga pisemnego zawiadomienia prezydenta Parlamentu Związkowego oraz podania nazwy, nazwiska przewodniczącego, nazwisk członków i gości. Konieczne jest to dla ustalenia siły (liczebności) frakcji, od której zależy jej kolejność w Parlamencie. W przypadku równej siły frakcji o kolejności decyduje los ciągnięty przez prezydenta Parlamentu Związkowego. Kolejność ta brana jest szczególnie pod uwagę przy ustalaniu listy mówców debat parlamentarnych.

Od siły frakcji zależy również procentowy ich udział w obsadzie poszczególnych organów Parlamentu Związkowego. Zgodnie z przyjętym zwyczajem przedstawiciel najsilniejszej z frakcji, którym jest na ogół jeden z członków kierownictwa jej partii, wybrany zostaje prezydentem Parlamentu Związkowego. Jest on wysoko postawionym w hierarchii państwowej dostojnikiem, tuż po kanclerzu i prezydencie Związku. Reprezentując Parlament Związkowy na zewnątrz, załatwia jego sprawy, strzeże jego powagi i praw, wspiera jego pracę i kieruje obradami zgodnie z zasadami słuszności i bezstronności oraz strzeże porządku w czasie obrad. Przewodniczy również posiedzeniom Rady Seniorów, ma prawo z głosem doradczym brać udział w posiedzeniach wszystkich komisji Parlamentu. Jest ponadto gospodarzem pomieszczeń Parlamentu Związkowego i z tej racji przysługuje mu władza policyjna na ich terenie oraz służbowym przełożonym

---

<sup>16</sup> Tak np. gościem frakcji CDU/CSU był po wystąpieniu z FDP S. Zoglmann.

wszystkich zatrudnionych w obsłudze techniczno-biurowej jego pracowników. W przypadku nieobecności prezydenta Parlamentu Związkowego zastępuje go jeden z jego czterech zastępców, których wybiera Parlament z uwzględnieniem siły poszczególnych frakcji.

Prezydent i jego zastępcy tworzą Prezydium Parlamentu Związkowego, a ponadto wchodzi w skład Rady Seniorów (*Ältestenrat*), która prócz nich liczy jeszcze 23 członków, wybieranych proporcjonalnie do siły frakcji. Zazwyczaj przedstawicielami frakcji w Radzie Seniorów są ich parlamentarni kierownicy (*Parlamentarische Geschäftsführer*) oraz niektórzy przewodniczący frakcyjnych kół pracy (*Arbeitskreis*). W posiedzeniach Rady Seniorów uczestniczy również przedstawiciel Rządu Federalnego w randze ministra oraz jego zastępca w randze parlamentarnego sekretarza stanu. Do zadań Rady Seniorów należy: wspieranie prezydenta Parlamentu w jego pracach, podejmowanie decyzji dotyczących wewnętrznych spraw Parlamentu, o ile nie zastrzeżone zostały dla prezydenta lub Prezydium, projektowanie budżetu Parlamentu, decydowanie o wykorzystaniu jego pomieszczeń. Rada jest jednak przede wszystkim płaszczyzną porozumienia frakcji w kwestii perspektywicznego i bieżącego planowania prac Parlamentu oraz przygotowania jego obrad, a ponadto również obsady komisji, zwłaszcza stanowisk ich przewodniczących i zastępców. Stanowiska te, podobnie jak i miejsca w poszczególnych komisjach, rozdzielane są proporcjonalnie do siły frakcji z uwzględnieniem jednak również pewnej hierarchii ważności i znaczenia każdej z nich. Do najważniejszych i najbardziej atrakcyjnych dla większości deputowanych należy Komisja Spraw Zagranicznych. Obsadzana jest ona z reguły przez doświadczonych parlamentarzystów, a jej przewodniczenie albo nawet członkostwo zapewniają określone wpływy i mogą stać się niekiedy punktem wyjścia objęcia niektórych stanowisk w Rządzie Federalnym. Ważne są również komisje zajmujące się polityką gospodarczą, finansami, rolnictwem, handlem zagranicznym. Do najmniej atrakcyjnych i dających niewielkie możliwości wpływu należy Komisja Petycji (*Petitionsausschuß*). W obsadzie komisji każda z frakcji stara się zapewnić pewną ciągłość umo-

zliwiająca poszczególnym jej członkom osiągnięcie wymaganej dla danego rodzaju spraw specjalizacji, a ponadto zaspokoić żądania wywierających na nie naciski, określonych grup interesu<sup>17</sup>.

Silę frakcji uwzględnia się również przy wyborze 19 sekretarzy Parlamentu Związkowego, których głównym zadaniem jest pomoc prezydentowi w prowadzeniu obrad i liczeniu głosów. Bierze się ją także pod uwagę przy wyborze przedstawicieli Parlamentu Związkowego do różnych stojących na zewnątrz organów. Jedynie tylko przy ustalaniu czasu wystąpień w toku debaty parlamentarnej deputowani wszystkich frakcji, niezależnie od ich siły, mają te same prawa. Regulamin bowiem przewiduje, iż łączny maksymalny czas wystąpień deputowanych jednej frakcji nie powinien przekraczać 45 minut, zaś wystąpienie jednego mówcy — 5 minut. Dopuszczalne tu są jednak pewne wyjątki. Regułą natomiast jest, iż czas wystąpień mówców z poszczególnych frakcji i ich kolejność ustala konkretnie dla każdego obrad na swym posiedzeniu Rada Seniorów.

Przy rozdziale i obsadzie stanowisk w Parlamencie Związkowym nie bierze się pod uwagę grup parlamentarnych ani nie zorganizowanych w nie deputowanych. Uczestniczą bowiem w nich tylko frakcje. Szereg innych natomiast uprawnień regulamin przyznał również takiej liczbie członków Parlamentu, nawet do-raznie zorganizowanej, która odpowiada wymaganej dla utworzenia frakcji. W praktyce jednak one także realizowane są tylko przez frakcje. Podzielić je można najogólniej na dwie grupy. Do pierwszej z nich zaliczyć można by wszystkie te uprawnienia, które mają jedynie charakter inicjujący wobec Parlamentu Związkowego. Realizowane są one najczęściej w formie niewiążących wniosków, których treść nabiera mocy obowiązującej dopiero po przegłosowaniu ich przez większość Parlamentu. W praktyce zatem skuteczność ich zależy od poparcia udzielonego im przez partie większości rządowej. Jest to przede wszystkim występowanie z wnioskami w następujących sprawach: zamknięcia lub odrocze-

---

<sup>17</sup> G. Loewenberg: *Parliament in the German Political System*. Ithaca—New York 1967, s. 191—196.

nia obrad plenarnych Parlamentu, wezwania ministra federalnego, wprowadzenia poprawek do projektu ustaw w trzecim czytaniu, uchwalenia przez Parlament rezolucji, zwołania Komisji Pojednawczej (*Vermittlungsausschuß*), a ponadto także: wnoszenie wniosków, z którymi występować mogą członkowie Parlamentu Związkowego, wnoszenie poprawek do wniosków nie będących projektami ustaw, wnoszenie wniosków wpływających w trakcie debaty nad wielką interpelacją (*Große Anfrage*).

Drugą grupę natomiast stanowią te uprawnienia, które każdej frakcji niezależnie od jej siły, a więc także tym, które znajdują się w opozycji, dają możliwość stanowczego żądania określonych działań Parlamentu albo nawet Rządu Federalnego. Należą tu zatem: żądanie otwarcia debaty nad kwestią, która wynikła w związku z wystąpieniem poza porządkiem obrad pełnomocnika Rządu Federalnego lub Rady Związkowej, żądanie przeprowadzenia imiennego głosowania, żądanie otwarcia debaty generalnej w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu, żądanie powtórzenia głosowania nad przyjętymi poprawkami, żądanie przeprowadzenia końcowego głosowania, gdy poprawki przyjęte były w trzecim czytaniu, żądanie debaty nad dużą interpelacją, żądanie umieszczenia na porządku obrad kwestii wyjaśnień Rządu Federalnego o wykonaniu ustaw, żądanie złożenia dodatkowych wyjaśnień pełnomocnika Parlamentu Związkowego do spraw wojskowych w trakcie obrad nad jego sprawozdaniem, żądanie wezwania tegoż pełnomocnika na posiedzenie Parlamentu Związkowego, żądanie złożenia wyjaśnień przez Rząd Federalny w kwestii postawionej w dużej lub małej interpelacji (*Große Anfrage, Kleine Anfrage*).

Te dość rozwinięte regulaminowo uprawnienia przyznawane w rzeczywistości frakcjom, jak również fakt, iż bez ich udziału trudno byłoby wyobrazić sobie funkcjonowanie współczesnego parlamentu, skłoniły niektórych przedstawicieli nauki niemieckiej do rozważań nad charakterem prawnym frakcji i spowodowały także zajęcie w tej kwestii stanowiska przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny.

W obszernej analizie tego zagadnienia W. D. Hauenschild, podając krytyce poglądy przyjmujące, iż frakcja jest częścią par-



tii, jej parlamentarnym organem<sup>18</sup> albo korporacją prawa publicznego<sup>19</sup>, dochodzi do końcowego wniosku, że jest ona organem parlamentu<sup>20</sup>. Zdaniem zaś W. Henke jest jego częścią, tym samym zaś częścią organizacji państwowej powiązaną ściśle i bezpośrednio z partią<sup>21</sup>. G. Leibholz uważa, że frakcja to instytucja (*Einrichtungen*) pozaparlamentarna<sup>22</sup>, K. Kremer natomiast, iż jest ona tylko „zjednoczeniem deputowanych do stałej współpracy dla osiągnięcia wspólnych celów”<sup>23</sup>.

W 1959 r. w jednym ze swych orzeczeń Związkowy Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż frakcje parlamentarne to niezbędne instytucje (*Einrichtungen*) życia konstytucyjnego, które z momentem uznania partii w art. 21 uznała również ustawa zasadnicza<sup>24</sup>. W przytoczonym zaś już orzeczeniu z 1966 r. stwierdził ponadto, że są one częścią partii, jednak pozostają także składową częścią Parlamentu Związkowego i stanowią tym samym element struktury państwowej<sup>25</sup>.

Ta różnorodność poglądów i rozbieżność zdań na temat charakteru prawnego frakcji wynika, podobnie jak i w omawianej już kwestii statusu prawnego partii, z braku konsekwencji ustawodawcy, który bazując nadal na podstawowych zasadach ustrojowych epoki liberalnej, rozwinął już dość szeroko ingerencję prawną w sferze struktur społecznych, zwłaszcza struktur partyjnych stojących najbliżej organów państwa.

Pozycja frakcji jest o tyle bardziej złożona, iż o ile partia, co podkreśla wielu autorów, jest „łącznikiem” między społeczeństwem a aparatem państwa, o tyle frakcja jest z kolei podstawowym, aczkolwiek nie jedynym ogniwem, pomostem, łączność tę

<sup>18</sup> W. D. Hauenschild: *op. cit.*, s. 147—151.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 151—157.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 167—170.

<sup>21</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 110, 111. Podobne stanowisko prezentuje S. Dammholz: *Die interfraktionelle Vereinbarung*. Marburg 1972, s. 36.

<sup>22</sup> G. Leibholz: *Der Strukturwandel...*, [w:] *Strukturprobleme...*, s. 129, a także: *Das Wesen Repräsentation...*, s. 226, 227.

<sup>23</sup> K. Kremer: *op. cit.*, s. 31.

<sup>24</sup> BVerf. G. E. 10, 4 (14).

<sup>25</sup> Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1966, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. VIII, Berlin 1970, s. 132, 133.

zapewniającym. Stanowi zatem element struktury partyjnej, który stoi najbliżej organów państwa, a jednocześnie na skutek tego jest już tym składnikiem aparatu państwowego, który najsilniej powiązany jest z partią<sup>26</sup>.

### 3. Pozycja deputowanego jako członka frakcji

Podobne trudności jak przy określaniu statusu prawnego frakcji występują również przy ustalaniu pozycji deputowanych jako ich członków. Zadaniem bowiem partii, a w konsekwencji i frakcji jest, co wynika z art. 21 ustawy zasadniczej i odpowiednich postanowień ustawy o partiach politycznych, transformacja ukształtowanej w partii woli w wolę państwową. Dlatego też konieczne staje się podporządkowanie partii i jej dyscyplinie działań frakcji, a tym z kolei, działań w Parlamencie poszczególnych deputowanych.

W myśl jednak art. 38, ust. 1, zd. 2 ustawy zasadniczej, stojącego na gruncie liberalnej koncepcji mandatu wolnego, deputowany jest przedstawicielem całego narodu, nie związanym żadnymi poleceniami i instrukcjami, podlegającym tylko własnemu sumieniu. Gwarancji realizacji tych postanowień służyć mają z kolei dyspozycje art. 46, 47 i 48 ustawy zasadniczej zapewniające deputowanym immunitet, prawo odmowy zeznań, prawo niezakłóconego wykonywania mandatu oraz odpowiednie świadczenia materialne. Na tle tego stanu prawnego ukształtowało się szereg poglądów nawiązujących w mniejszej lub większej mierze do prezentowanych już koncepcji plebiscytnego państwa partii G. Leibholza albo zmodyfikowanej o pewne elementy plebiscytnie koncepcji K. Hessego.

Z założeń plebiscytnego państwa partii wynika bowiem, iż deputowany nie może odstępować od linii wyznaczonej przez partię i frakcję, jest z nią związany zarówno w trakcie swych wystąpień parlamentarnych, jak i głosowań. Dopuszczalny jest zatem tzw. przymus frakcji (*Fraktionszwang*) który musi odpowied-

---

<sup>26</sup> W tym zakresie wydaje się być również zbliżony pogląd L. Janickiego: *Partie polityczne w systemie...*, s. 167.

nio zapewniać przestrzeganie uchwał zarówno partii, jak i frakcji. Konsekwencją tego jest utrata przez deputowanego mandatu w przypadku jego wystąpienia z partii bądź wykluczenia go z niej. Art. 38, ust. 1, zd. 2 ustawy zasadniczej może — zdaniem G. Leibholza — stanowić jedynie pewną formę złagodzenia najbardziej skrajnych skutków wypływających z założeń plebiscytarnego państwa partii<sup>27</sup>. W myśl tych poglądów istnieje pewna sprzeczność pomiędzy art. 21 a 38, ust. 1, zd. 2 ustawy zasadniczej jako opierających się na dwu odmiennych koncepcjach, plebiscytarnego państwa partii i liberalno-demokratycznych reprezentacji<sup>28</sup>. Takie też stanowisko zajął Związkowy Trybunał Konstytucyjny w 1952 r.<sup>29</sup>. Stwierdził jednak jednocześnie, iż rozstrzygnięcie tego problemu może nastąpić tylko w drodze przyznania przewagi jednej z dwu koncepcji, a więc tym samym bądź art. 21, bądź art. 38, ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej. W konkretnym przypadku delegalizacji SRP, podobnie jak w 1956 r. w orzeczeniu delegalizującym KPD, przyznał on przewagę art. 21 i orzekł tym samym, jako konsekwencję tego, utratę przez deputowanych tych partii mandatów<sup>30</sup>.

To stanowisko Trybunału, jak również będące jego rezultatem wprowadzone do związkowej ustawy wyborczej postanowienia § 49, przewidujące wraz z orzeczeniem zakazu działania partii, pozbawienie mandatu deputowanych, a nawet zdolności ich nabycia przez znajdujących się na krajowej liście partyjnej jej kandydatów, którzy mogliby wejść w ich miejsce, przytaczane były jako argumenty przemawiające za tym, iż na gruncie istniejącego w RFN ustawodawstwa istnieje silne związanie mandatu deputowanego z partią, w konsekwencji rodzące jego utratę w przypadku zmiany przynależności partyjnej<sup>31</sup>. W argumentacji

---

<sup>27</sup> G. Leibholz: *Das Wesen der Repräsentation...*, s. 228—230 i 238, 239.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 235.

<sup>29</sup> Ch. Starck: *op. cit.*, s. 33.

<sup>30</sup> *Ibidem*: s. 33—55; BVerf. G. E. 5,85 (392).

<sup>31</sup> Zob. bliżej: G. Leibholz: *Das Wesen der Repräsentation...* s. 235, 236; H. Säcker: *Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?* „Deutsches Verwaltungsblatt“. H. 15/1970, s. 567—570. Do zwolenników utraty przez deputowanego mandatu jeśli pochodził on z listy należał również K. Loe-

tej podnoszono ponadto również to, że związkowa ustawa wyborcza przewiduje w razie wygaśnięcia mandatu wejście w miejsce dotychczas posiadającego go deputowanego następnego z listy krajowej kandydata partii, która mandat ten w wyborach zdobyła i to nawet wtedy, jeśli byłby to mandat pochodzący z okręgu wyborczego. Kandydat taki jednakże straciłby możliwość uzyskania tą drogą mandatu, jeśli w międzyczasie wystąpiłby z partii<sup>32</sup>.

Zdaniem K. Hessego przyznającego przewagę art. 38, ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej nad art. 21, nie można rozpatrywać pozycji deputowanego bez udziału partii ani też odwrotnie, współdziałania partii w Parlamencie bez zachowania mandatu wolnego. Art. 38, ust. 1 zd. 2 stanowi bowiem gwarancję wewnątrzfrakcyjnej i wewnątrzpartyjnej demokracji. Zapewnia jednocześnie pewną niezależność frakcji od partii i indywidualnie deputowanych od frakcji. Żaden deputowany nie może być w związku z tym zmuszany do jakichkolwiek działań w Parlamencie<sup>33</sup>. Nie dopuszczalny jest zatem tzw. przymus frakcyjny, przez który rozumie się stosowanie środków przekraczających konstytucyjne granice wyznaczone art. 38, ust. 1 zd. 2. Nie mogą więc tu być stosowane jako środki sprzeczne z konstytucją jakiejkolwiek formy zobowiązań deputowanych do rezygnacji z mandatu na wypadek naruszenia linii partyjnej. Zabroniona tym samym jest rezy-

---

wenstein: *Über die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland*, [w:] *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*. Tübingen 1950, s. 39, 40. Już w okresie Republiki Weimarskiej za utratą mandatu przez deputowanego wybranego z listy opowiadali się: H. Kelsen: *op. cit.*, s. 42 i 43; G. Radbruch: *op. cit.*, s. 290—293 oraz E. Tatarin — Tarnheyden: *Die Rechtsstellung der Abgeordneten, ihre Pflichten und Rechte*, [w:] *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Tübingen 1960, s. 419 i nast.

<sup>32</sup> H. Säcker: *op. cit.* Por. też H. J. Schröder: *Mandatsverlust bei Fraktionswechsel*. „Deutsches Verwaltungsblatt” s. 132/71 oraz również H. Säcker: *Nochmals: Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?* „Deutsches Verwaltungsblatt” 642/1971.

<sup>33</sup> K. Hesse: *op. cit.*, s. 31 oraz tego samego autora: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe 1974, s. 238—240. Podobnie też: F. Koja: *Das freie Mandat des Abgeordneten*. Slazburg-München 1971, s. 41—46.

gnacja *in blanco* <sup>34</sup>. Nie jest ona zresztą nawet możliwa, gdyż wprowadzony w związku ze sprawą deputowanego KPD Müllera w 1950 r. <sup>35</sup> przepis federalnej ustawy wyborczej (aktualnie § 46 ust. 1, pkt 4) wymaga dla rezygnacji z mandatu formy aktu notarialnego sporządzonego przez notariusza w okręgu wyborczym deputowanego lub przez odpowiednio uprawnionego do tych czynności pracownika placówki dyplomatycznej RFN w państwie obcym. Sprzeczną też z konstytucją jest praktyka stosowana przez NPD, której kandydaci do Parlamentu Związkowego zobowiązani są do wpłacenia przed ich wysunięciem określonej sumy na wypadek, gdyby występując z partii nie złożyli mandatu <sup>36</sup>. Zdaniem K. Hessego, nie daje się również pogodzić z art. 38, ust. 1, zd. 2 ustawy zasadniczej orzeczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego o pozbawieniu mandatów deputowanych partii zakazanej <sup>37</sup>.

Dopuszczalna jest natomiast dyscyplina frakcyjna (*Fraktionsdisciplin*) polegająca na stosowaniu frakcyjnych i partyjnych środków dyscyplinarnych, łącznie z usunięciem z frakcji i partii w granicach jednak art. 38, ust. 1, zd. 2 ustawy zasadniczej. Deputowany nie może zatem być pozbawiony mandatu wskutek naruszenia dyscypliny frakcyjnej albo też nawet wystąpienia z partii i przejścia do innej frakcji. Stosowanie bowiem środków dyscyplinarnych służyć ma jedynie zapewnieniu podporządkowania się mniejszości frakcji demokratycznie kształtowanej woli jej większości, a nie usunięciu deputowanego z Parlamentu. Zdarza się przy tym niekiedy, iż frakcje zwalniają w określonych sprawach swych deputowanych od przestrzegania dyscypliny i dają im możliwość swobodnego głosowania w Parlamencie <sup>38</sup>. Są to jednak wypadki niezwykle rzadkie.

---

<sup>34</sup> Takie przynajmniej rozumienie przymusu frakcyjnego podają: H. Säcker: *Das politische Mandat in den Repräsentativen Demokratie*. München 1971, jak również H. Lang: *Das repräsentative Prinzip im Parteienstaat*. Würzburg 1971, s. 72.

<sup>35</sup> H. J. Schröder: *Mandatsverlust...*

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

<sup>37</sup> K. Hesse: *Grundzüge...*, s. 239, 240.

<sup>38</sup> H. Lang: *op. cit.*, s. 72 i 73—75. Niektóre frakcje zwolniły swych deputowanych od zachowania dyscypliny partyjnej np. w czasie głosowa-

Zdaniem H. Langego, ze względu na przeobrażenie się głównych partii RFN w partie powszechne, dyscyplina frakcji nie tylko nie narusza postanowień art. 38, ust. 1, zd. 2, lecz przeciwnie, realizacji ich służy. Partie bowiem, a tym samym i frakcje, prezentują wolę ogólną, wypracowaną w procesie wewnętrznego jej kształtowania i poprzez stosowanie dyscypliny pozwalają wyzwolić się swym członkom od nacisków różnego rodzaju partykularnych, regionalnych, zawodowych albo jeszcze innych interesów<sup>39</sup>. Na ogół też, kiedy deputowani powołują się na swe sumienie, chodzi zazwyczaj o interesy znacznie węższe niż te, które reprezentują partie.

Koncepcja zatem oparta na kojarzeniu, a nie przeciwstawianiu obu artykułów: 21 i 38, ust. 1, zd. 2 ustawy zasadniczej wydaje się być bardziej współcześnie aprobowana<sup>40</sup> i odpowiadająca istniejącej praktyce. Zdarza się bowiem, iż ilekroć deputowani naruszają dyscyplinę partyjną narażają się jedynie na konsekwencje natury pozaprawnej. Jeśli nawet deputowany opuścił swą frakcję i przeszedł do innej, zachował nadal swój mandat, o ile z niego dobrowolnie nie zrezygnował. Na około 90<sup>41</sup> przypadków wystąpień deputowanych z frakcji i ich zmian które zdarzyły się w Parlamencie Związkowym do końca 1971 r. częściej wydaje się były to decyzje podejmowane przez nich samych, jako wynik określonych rozbieżności stanowisk, niż wynikały z sankcji stosowanych przez partię. Problem jednak przybrał na ostrości, gdy w rezultacie braku zdyscyplinowania kilkunastu deputowanych SPD i FDP i wystąpienia niektórych z nich ze swych frakcji, osłabiona została tak dalece tworzona przez nie większość parlamentarna, że doprowadziło to do powstania kryzysu

---

nia nad projektem ustawy o przedłużeniu okresu przedawnienia ścigania zbrodni hitlerowskich.

<sup>39</sup> Koncepcja ta oczywiście nawiązuje do prezentowanych już poglądów Scheunera. H. Lang: *op. cit.*; F. Kojas: *op. cit.*, s. 37, 38.

<sup>40</sup> Do zwolenników tej koncepcji zaliczyć można by oprócz K. Hessego również K. Kremera: *op. cit.*, s. 62; H. J. Schrödera: *Mandatsverlust... i H. Langa.*

<sup>41</sup> H. Kaack: *Fraktions und Parteiwechsel im Deutschen Bundestag. „Zeitschrift für Parlamentsfragen“* 1972, s. 3 i nast., za: T. Ellwein: *op. cit.*, s. 257.

rządowego, którego rozwiązanie nastąpiło dopiero wskutek rozpisania nowych wyborów. Polemika pomiędzy zwolennikami koncepcji, w myśl której następowałaby utrata mandatu deputowanego występującego z frakcji i przeciwnikami jej, rozgorzała na nowo. Zintensyfikowała się ona również w szeregach partyjnych. Padaly głosy zwolenników i przeciwników związania deputowanych ustaleniami partii i frakcji. Podnoszono, iż przynajmniej moralnym obowiązkiem deputowanego jest złożyć mandat, jeśli występuje on z frakcji parlamentarnej<sup>42</sup>. Ostatecznie jednak oficjalne stanowiska trzech głównych partii istotnie nie różniły się.

Najbardziej zliberalizowaną koncepcję mandatu przyjęła CDU/CSU. Brak jedności frakcji tej partii w Parlamencie Związkowym w kwestii przystąpienia RFN do ONZ został oceniony przez ówczesnego jej przewodniczącego, R. Barzela<sup>43</sup>, jako konsekwencja odrzucenia przez CDU/CSU konstrukcji mandatu imperatywnego i nie wiązania również deputowanych uchwałami żadnych gremiów partyjnych. W każdej bowiem ważnej sprawie politycznej konieczne jest, jak dodał, wypracowanie przez organy partii i frakcji wspólnego stanowiska. Pomimo negatywnych doświadczeń SPD przewodniczący tej partii W. Brandt<sup>44</sup> uznał również, iż mandat imperatywny w państwie demokratycznym jest nie do przyjęcia. Demokracja zdaniem jego opierać się może tylko na konstrukcji mandatu wolnego. Nie odrzuciła jej także FDP, choć stanęła na stanowisku, iż deputowani opuszczający jedną frakcję nie powinni być przyjmowani do innych. Postulowała w związku z tym przyjęcie o takiej treści umowy mię-

---

<sup>42</sup> Por. M. Müller: *Fraktionswechsel im Parteienstaat*. Opladen 1971, s. 40—52.

<sup>43</sup> Erklärung des Bundesvorstandes der CDU vom 12. V. 1973 zum Rücktritt des Vorsitzenden der CDU/CSU — Bundestagsfraktion Rainer Barzel, in: *Union Deutschland* Nr 20/1973, s. 12. w: M. Müller: *op. cit.*, s. 96.

<sup>44</sup> W. Brandt: *Rede zum 100. Geburtstag des früheren Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Otto Wels*, [w:] *Partei Vorstand der SPD* (Hg). *Mitteilungen für die Presse* Nr 295/73 vom 14 IX 1973, [w:] M. Müller: *op. cit.*, s. 104.

dzypartyjnej<sup>45</sup>. Nie doszło jednak do żadnych zmian w sferze prawnej, a problem sam pozostał otwarty. Rozwiązaniu jego, zwłaszcza w drodze przyjęcia jakiegokolwiek odmiany mandatu imperatywnego, przeszkadza, z jednej strony, powszechny charakter głównych partii RFN, z drugiej zaś, troska o zabezpieczenie interesów potężnych grup presji, które w innej niż obecnie konstrukcji mandatu dopatrują się ograniczenia możliwości ich wpływu na procesy decyzyjne w Parlamencie. Jeśli bowiem zawo-  
dzą inne środki oddziaływania służące interesom tych grup posłużyć się one mogą różnymi formami nacisków wywieranymi na poszczególnych deputowanych, zwłaszcza zaś instrumentem korupcji, co przejawia się na zewnątrz najczęściej jako „głos sumienia” deputowanego<sup>46</sup>, a czemu sprzyja najwyraźniej konstrukcja mandatu wolnego.

#### 4. Struktura i zasady wewnętrznego działania frakcji

Podstawowym zadaniem każdej frakcji jest zorganizowanie według przynależności partyjnej wybranych przez naród jego reprezentantów w ten sposób, aby zapewniło ono takie funkcjonowanie Parlamentu, które umożliwiłoby realizację jego kompetencji. Działający w pojedynkę deputowani jak również niezorganizowana ich masa czyniłyby Parlament niezdolnym do efektywnych działań, zwłaszcza wobec tak rozległych jego zadań, jakie wynikają ze stawianych przed państwem kapitalistycznym doby interwencjonizmu. Dla przykładu choćby tylko w czasie 3 lata trwającej VI kadencji Parlamentu Związkowego odbył on 196 posiedzeń plenarnych, rozpatrzył 502 projekty ustaw i uchwalił z nich 320<sup>47</sup>. Konieczne jest więc zorganizowanie deputowanych

---

<sup>45</sup> W. Mischnick, *Gegen imperatives Mandat*, [in:] *Vorstand der FDP Bundestagsfraktion* (Hg). Bonner Depesche nr 20/1972, s. 4. [w:] M. Müller: *op. cit.*, s. 97 i 98.

<sup>46</sup> Wskazywał na to W. Brandt w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „Der Spiegel” z 25 IX 1972, s. 24—31.

<sup>47</sup> T. Eilwein: *op. cit.*, s. 267.



w odpowiednio rozbudowaną strukturę frakcyjną, zapewniającą określony podział ich ról oraz pewną łączącą się z tym specjalizację, gwarantującą możliwość ich uczestnictwa w wewnątrzfrakcyjnych procesach decyzyjnych.

Wśród deputowanych Parlamentu Związkowego uczestniczących w pracach frakcji istnieje dość daleko posunięte zróżnicowanie, zarówno co do szereblu zajmowanego w hierarchii politycznej w ramach frakcji uwarunkowanego jej wewnętrzną strukturą, jak też znaczenia i wpływu w procesie podejmowania decyzji partyjnych. Stąd też, choć nieco inaczej niż w Izbie Gmin Wielkiej Brytanii, gdzie wyodrębnia się w partiach parlamentarnych tzw. *front bench* — czyli członków rządu lub ich potencjalnych następców i „*back benches*” — czyli pozostałych członków frakcji nie będących aktualnymi lub przewidywanymi członkami rządu, w Parlamencie Związkowym RFN wyraźnie da się wyodrębnić grupę wpływowych we frakcji deputowanych organizujących proces podejmowania decyzji i kierujących nim, względnie wywierających bezpośredni wpływ na kształtowanie ich treści — stanowiących jego elitę kierowniczą, czyli tzw. *establishment*, od pozostałej reszty szeregowych deputowanych określanych mianem „*Hinterbänkler*”, którzy w zasadzie faktycznego wpływu na treść decyzji nie mają, zaś ich udział w procesie ich podejmowania jest ograniczony i ma charakter jedynie formalny<sup>48</sup>.

Tu oczywiście rodzi się pytanie, którzy spośród 518 deputowanych Parlamentu Związkowego mają bezpośredni i przeważający wpływ na bieg pracy frakcji i Bundestagu oraz treść ich decyzji, a tym samym są członkami „*establishmentu*”?

R. Wildenmann wyraźnie wyodrębnił, wskazując na wielostopniową strukturę frakcji, jej zróżnicowany sztab kierowniczy (*Führungsstab*) od pozostałych członków frakcji<sup>49</sup>. U. Lohmar

---

<sup>48</sup> K. Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1971, s. 145. W. Althammer, *Politiker oder Spezialisten Aufgabe und Arbeitsweise der Fraktionen in: Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, s. 61, G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 187—188, H. Kaack: *Geschichte...*, s. 663 i nast.

<sup>49</sup> R. Wildenmann: *Partei und Fraktion*, Meisenheim a/Glan 1955, s. 159.

wskazując również na jej wielostopniową strukturę wyróżnił także wewnętrznie zróżnicowane kierownictwo frakcji — przewodniczącego i zastępców, parlamentarnych kierowników frakcji (*parlamentarische Geschäftsführer*), zarząd frakcji, przewodniczących kół pracy od tzw. frakcji właściwej, to jest ogółu jej szeregowych członków<sup>50</sup>. H. Apel wyodrębnia, stosując inne kryteria trzy grupy deputowanych — ściśle kierownictwo frakcji, przedstawiciele grup interesu, oraz liczną resztę deputowanych<sup>51</sup>. Nieco podobny, choć bardziej rozbudowany podział stosuje T. Ellwein<sup>52</sup>. Rozróżnia on wśród deputowanych Parlamentu Związkowego: ściśły trzon kierownictwa frakcji, specjalistów, przedstawiciele grup interesu, mówców parlamentarnych oraz „*Hinterbänkler*”.

W ostatnich dwóch podziałach wyodrębnienie przedstawicieli grup interesu może budzić o tyle zastrzeżenia, iż wprowadzie tylko pewna grupa deputowanych ujawnia swe powiązania, czasem o charakterze organizacyjnym z określonymi grupami interesu, i z nimi też utożsamia swe działania w ramach frakcji jednakże nie ujawnianie takich powiązań przez dość liczną grupę (głównie zawodowych) polityków nie świadczy bynajmniej o ich braku.

Wszystkie te podziały, niezależnie od stosowanych kryteriów, wyodrębniają pewną liczącą się we frakcji i parlamencie grupę deputowanych wewnętrznie niejednorodną i zróżnicowaną, od pozostałej reszty — „*Hinterbänkler*”.

M. Schulte<sup>53</sup> uważa, iż „establishment” frakcji, to jej zarząd, czyli przewodniczący frakcji, jego zastępcy, parlamentarni kierownicy frakcji będący członkami frakcji, prezydenci i wiceprezydenci Parlamentu Związkowego oraz pozostali członkowie. Wydaje się jednak, iż takie ujęcie jest zbyt wąskie. Niewątpliwie bowiem prócz tej grupy deputowanych istotny, a czasem więk-

<sup>50</sup> U. Lohmar: *op. cit.*, s. 74.

<sup>51</sup> H. Apel: *Gleiche Startchancen im Bundestag?*, [w:] „*Politische Studien*”, H. 177, 19. Jg., Jan./Feb. 1968, s. 30.

<sup>52</sup> T. Ellwein: *op. cit.*, s. 265.

<sup>53</sup> M. Schulte: *Manipulateure am Werk? Zur Funktion des Fraktionsvorstandes und der Parlamentarischen Geschäftsführer in: Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969, s. 68.

szy, wpływ w procesie podejmowania decyzji przez frakcje, a następnie przez parlament, mają nie zawsze będący członkami zarządu frakcji, a biorący udział w jego posiedzeniach przewodniczący i zastępcy kół pracy, specjalistycznych organów frakcji, których zakres obejmuje właściwość rzeczową zwykle kilku komisji Parlamentu. Wydaje się, że do tej grupy prócz tego należy zaliczyć przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji Parlamentu Związkowego oraz tzw. „Obleute”, a także będących deputowanymi parlamentarnych sekretarzy stanu oraz członków gabinetu. Tak rozumiane pojęcie „establishmentu” pokrywa się z pojęciem parlamentarnej elity kierowniczej (*parlamentarische Führungselite*) przyjętym przez H. Kaacka<sup>54</sup>.

Jaką rolę odgrywa ta grupa deputowanych w organizacji procesu i kształtowania treści decyzji frakcji oraz Parlamentu? Te decyzyjne procesy są niezwykle złożone, podlegają wpływom różnych grup interesu i sił politycznych, są nierzadko ich wypadkową kształtowaną niekiedy również w wyniku licznych opinii ekspertów. Trudno byłoby oczywiście wchodzić głębiej w ich analizę, dlatego przedmiot podjętych rozważań ogranicza się do przedstawienia udziału i roli, jaką spełnia elita kierownicza Parlamentu Związkowego oraz przeciwstawienia jej licznej, choć mało aktywnej w tym procesie reszty deputowanych.

Rola „establishmentu” jest, niejako, sumą ról poszczególnych jego członków, gdyż jako całość nie stanowi działającego w sposób formalny gremium. Istniejące różnicowanie ról wewnątrz tej grupy jest nie tylko konsekwencją zajmowanego stanowiska w hierarchii frakcji lub w Parlamencie Związkowym, lecz także konsekwencją funkcji, jaką pełni frakcja jako całość w politycznym systemie sprawowania władzy, a więc zależy także od tego czy jest to frakcja partii większości parlamentarnej, inaczej mówiąc rządząca, czy też frakcja opozycji parlamentarnej.

Główną pozycję w tej grupie zajmują niewątpliwie kanclerz i ministrowie i to w zasadzie niezależnie od tego czy są deputowanymi, czy też nie. Omówienie ich roli znacznie jednak wykracza poza ramy niniejszych rozważań i dość szeroko traktowane

---

<sup>54</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, s. 681.

było w polskiej literaturze naukowej<sup>55</sup>. Dlatego też ograniczam się tylko do tych aspektów ich działań które pozostają w związku z charakterystyką ról innych jej członków. Na pozycję prezydenta i wiceprezydentów Parlamentu Związkowego wskazywano już wyżej.

Instytucja natomiast parlamentarnych sekretarzy stanu wprowadzona została ustawą z 6 IV 1967 r.<sup>56</sup> Powoływani są oni tylko i wyłącznie spośród deputowanych większości Parlamentu Związkowego przez prezydenta Republiki na wniosek kanclerza federalnego wysunięty w porozumieniu z właściwym ministrem. Są to na ogół najbliżsi współpracownicy ministrów i ustępują z zajmowanego stanowiska albo z chwilą odwołania ministra, albo kiedy utracą mandat deputowanego. Zadaniem ich jest służyć pomocą swym ministrom federalnym w utrzymywaniu kontaktów z Parlamentem, zwłaszcza zaś kierownictwem frakcji rządzącej, właściwymi dla jego resortu kołami pracy i grupami roboczymi deputowanych. Zakres zadań parlamentarnych sekretarzy stanu ustalają ich ministrowie<sup>57</sup>.

Pozycję co najmniej równorzędną stanowisku członka gabinetu zajmuje przewodniczący frakcji partii rządzącej. O ile jednak np. we frakcji CDU/CSU w pierwszym okresie rządów Adenauera decydujące dla mechanizmów jej działania było zaufanie do kanclerza, rola zaś przewodniczącego frakcji była faktycznie ograniczona, o tyle już pod koniec jego rządów zaznacza się wzrost politycznego znaczenia przewodniczącego<sup>58</sup>. Dlatego o ile w okresie gdy przewodniczącym frakcji CDU/CSU był H. Krone, główną jego troską było zapewnienie jednolitej większości parlamentarnej dla zabezpieczenia realizacji funkcji Rządu, to już dla R. Barzela istotne stało się również akcentowanie samodzielności frakcji i wywieranie przez nią w coraz wyższym stopniu wpły-

---

<sup>55</sup> np. K. Nowak: *NRF — zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967, Z. Janowicz: *Tendencje rozwojowe ustroju administracyjnego NRF*. Poznań 1969, E. Zwierzchowski: *Prawno-ustrojowe stanowisko kanclerza NRF*. Katowice 1972.

<sup>56</sup> BGBl. I., s. 396.

<sup>57</sup> Poprawka § 14a do regulaminu Rządu Federalnego z 6 I 1970 r. (BGBl. s. 14).

<sup>58</sup> W. Althammer: *op. cit.*, s. 59 i 60.

wu na gabinet<sup>59</sup>. Niewątpliwie jednak zachowanie jedności i zgodności działania własnej frakcji, koalicji międzyfrakcyjnej i rządu, w szczególności zapewnienie sprawnego przebiegu rządowych projektów ustaw w Parlamencie, pozostaje nadal zasadniczym celem działań przewodniczącego<sup>60</sup>. Z powyższych względów bierze on udział w posiedzeniach gabinetu i faktycznie pełni on rolę asystenta wykonawczego kanclerza (*Erfüllungsgehilfe*)<sup>61</sup>.

Przewodniczący frakcji opozycyjnej to niekiedy również kandydat na kanclerza lub wicekanclerza. W sposób istotny współdziała w wypracowaniu alternatywnego programu, uczestniczy w przygotowywaniu alternatywnej ekipy rządzącej — tzw. gabinetu cieni, organizuje krytykę działania rządu i frakcji większości. Czasem uczestniczy również w niektórych działaniach rządowych, w szczególności w sferze polityki zagranicznej. Wchodzi w skład delegacji rządowych i bierze udział w prowadzonych rozmowach, bądź też sam nawiązuje kontakty z politykami innych krajów w ramach ogólnie określonej polityki rządu, co uzgadnia zawsze z kanclerzem lub ministrem spraw zagranicznych i o czym też zawsze składa stosowne sprawozdania<sup>62</sup>.

Najogólniej, przewodniczący reprezentuje frakcję w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, zwołuje posiedzenia wąskiego zarządu frakcji, zarządu frakcji oraz frakcji *in pleno*, określa porządek ich prac oraz kieruje ich obradami, czuwa wraz z parlamentarnymi kierownikami frakcji nad działaniami frakcji i jej członków podczas obrad plenarnych Parlamentu. Powierza szczególne zadania deputowanym, np. w kwestii informacji prasowych, radiowych i telewizyjnych, koordynacji działań z partią koalicyjną lub opozycyjną itp. Przewodniczący frakcji jest albo przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym partii, albo wchodzi w skład jej wąskiego kierownictwa — prezydium — przez co ma odpowiednio silną pozycję również w partii i tym samym za-

---

<sup>59</sup> G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 173.

<sup>60</sup> Jednym z istotnych czynników sprzyjających zachowaniu tej jedności jest wspólna odpowiedzialność przewodniczącego i całej frakcji za losy rządu.

<sup>61</sup> W. Althammer: *op. cit.*, s. 64.

<sup>62</sup> F. Schäfer: *Der Bundestag*. Köln—Opladen 1967, s. 138.

pewnia jedność działania frakcji i partii<sup>63</sup>. To łączenie stanowisk oraz wymienione wyżej zadania przewodniczącego, w szczególności jego rola łącznika między rządem, frakcją i partią oraz frakcją koalicyjną — gdy frakcja jest rządząca lub między frakcją i partią, gdy jest w opozycji stawiają go w szczególnie korzystnej sytuacji w stosunku do pozostałych członków „establishmentu” i pozwalają na odgrywanie decydującej roli w procesie podejmowania decyzji. M. Hirsch deputowany Parlamentu Związkowego od 1961 r. oraz zastępca przewodniczącego frakcji SPD stwierdził w związku z tym, iż przewodniczący frakcji to „najwyższy jej establishment”, ani więc zarząd frakcji, ani zastępcy przewodniczącego nie mają takiego znaczenia we frakcji jak jej przewodniczący<sup>64</sup>.

W każdej frakcji jest najczęściej kilku wiceprzewodniczących, z których jeden pełni funkcję pierwszego zastępcy. Stanowiska te obsadzone są albo z uwzględnieniem reprezentacji określonych grup interesu, albo politycznej specjalizacji, odpowiednio do poszczególnych działów życia społeczno-ekonomicznego. Czasem zatem pełnią oni w związku z tym również funkcje przewodniczących właściwych kół pracy. Niektórzy z wiceprzewodniczących wchodzi także w skład wąskiego kierownictwa związkowego partii lub jej zarządu, co oczywiście wzmacnia ich pozycję i podobnie jak w przypadku przewodniczącego ułatwia zachowanie jedności działania frakcji i partii.

Przewodniczący frakcji w realizacji swych zadań opierają się głównie na ściśle współpracujących z nimi parlamentarnych kierownikach frakcji. Są oni w pewnym sensie odpowiednikami whipów w brytyjskiej Izbie Gmin. Początkowo stanowisko to, w szczególności do czasu objęcia go w 1955 r. przez W. Rasnera w CDU/CSU oraz K. Mommera w 1957 r. w SPD, nie miało tak dużego praktycznego znaczenia jak obecnie<sup>65</sup>. Wzrastała też liczba parlamentarnych kierowników frakcji<sup>66</sup>. Wśród nich przeprowadzo-

<sup>63</sup> *Ibidem*: s. 139.

<sup>64</sup> M. Hirsch: *Diktatur des Establishments? Zur Willensbildung in der Fraktion*, [w:] *Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969, s. 83.

<sup>65</sup> G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 170 i 178.

<sup>66</sup> W VIII kadencji Parlamentu Związkowego jest ich: w CDU/CSU — 3, w SPD — 4, w FDP — 2.

ny jest rzeczowy podział zadań, który najczęściej obejmuje utrzymywanie bieżących kontaktów z innymi frakcjami Parlamentu Związkowego głównie poprzez udział w pracach Rady Seniorów, z frakcjami własnych partii w parlamentach krajowych, a także ze związkowym aparatem partyjnym jak również z różnymi organizacjami społecznymi oraz ważnymi siłami politycznymi stojącymi poza parlamentem.

W wewnętrznej pracy frakcji rozdzielają oni sprawy pomiędzy określone komórki funkcjonalne. Troszczą się o zabezpieczenie frekwencji i zapewnienie jednolitego stanowiska frakcji w czasie jej obrad i plenarnych obrad Parlamentu Związkowego, a także zgodnych z linią polityki partii i frakcji wystąpień jej deputowanych. Zazwyczaj jeden z parlamentarnych kierowników frakcji, odpowiednik „*chief whipa*” w parlamencie brytyjskim, jest głównym parlamentarnym taktikiem frakcji, prowadzi jej członkom w Radzie Seniorów i tam też prowadzi przetargi międzyfrakcyjne ze swymi odpowiednikami<sup>67</sup>. Jest ponadto jednym z etatowych pracowników frakcji oraz szefem jej biura. Parlamentarni kierownicy frakcji jako faktyczni organizatorzy ich pracy i Parlamentu Związkowego, są deputowanymi, którzy zawsze muszą być obecni. Wspomniany już W. Rasner stwierdza, iż parlamentarny kierownik frakcji jest „prawą ręką” jej przewodniczącego i pełni tę rolę wobec niego co sekretarze stanu w Urzędzie Kanclerskim wobec kanclerza<sup>68</sup>. Z tego wynika wzrost władzy parlamentarnych kierowników frakcji i ich znaczenia, w szczególności w CDU/CSU, mimo że nie zostało to usankcjonowane w jej regulaminie. Ich rola jest więc jedynie przyjętym w drodze praktyki zwyczajem parlamentarnym, który zresztą niejednokrotnie powodował niezadowolone szeregowych deputowanych<sup>69</sup>.

Specjalistycznymi organami frakcji grupującymi deputowanych pokrewnych komisji Parlamentu Związkowego są koła pracy (*Arbeitskreises*). Niektóre z nich dzielą się na jeszcze bardziej

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> W. Rasner: *Herrschaft im Dunkel, Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates*, [in:] *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, s. 100.

<sup>69</sup> G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 175.

wyspecjalizowane gremia tzw. grupy robocze (*Arbeitsgruppe*). W VI kadencji Parlamentu Związkowego we frakcji CDU/CSU było 6 następujących kół pracy: I Spraw Ogólnych i Prawnych z 4 grupami roboczymi; II Gospodarki i Wyżywienia z 7 grupami roboczymi; III Budżetu, Podatków i Finansów z 5 grupami roboczymi; IV Polityki Socjalnej i Społecznej z 12 grupami roboczymi; V Spraw Zagranicznych, Ogólnoniemieckich, Obrony i Rozwoju Polityki z 5 grupami roboczymi; VI Kształtowania Nauki i Publicystyki z 4 grupami roboczymi.

We frakcji SPD zaś w tym czasie było 8 kół pracy: I Spraw Zagranicznych i Stosunków Wewnętrzniemieckich z 5 grupami roboczymi; II Spraw Wewnętrznych, Kształcenia i Sportu również z 5 grupami roboczymi; III Polityki Gospodarczej z 4 grupami roboczymi; IV Polityki Społecznej i Pracy; V Publicznej Gospodarki Finansowej z 2 grupami roboczymi; VI Pozbawionych Ojczyzny i Uciekinierów; VII Zagadnień Prawnych, VIII Spraw Bezpieczeństwa.

W FDP natomiast istniały tylko 4 koła pracy: I Spraw Zagranicznych, Niemiec i Polityki Bezpieczeństwa; II Polityki Finansowej, Gospodarczej i Gospodarki Rolnej; III Pracy i Polityki Socjalnej; IV Polityki Wewnętrznej<sup>70</sup>. Pracami kół pracy kierują i przewodniczą ich posiedzeniom ich przewodniczący. O ile we frakcji CDU/CSU wchodzi oni *ex officio* w skład Zarządu frakcji o tyle we frakcji SPD i FDP tylko o tyle, o ile zostaną wyraźnie do niego wybrani. We frakcji CDU/CSU obsada stanowisk przewodniczących kół uwzględnia reprezentację poszczególnych grup interesu, stąd też przewodniczenie niektórym kołom powierza się niezmiennie przedstawicielom tych samych grup<sup>71</sup>. W przeciwieństwie do SPD, w CDU/CSU zachowuje się zasadę niepołączalności stanowisk przewodniczącego koła ze stanowiskiem przewodniczącego komisji Parlamentu Związkowego. Przewodniczenie jednak kołu stawało się w wielu wypadkach odskocznią dla objęcia wysokich stanowisk państwowych, a jednocześnie zapewniało odpowiednie wpływy we frakcji i partii<sup>72</sup>. Również we frakcji SPD

---

<sup>70</sup> Podają za: T. Ellwein: *op. cit.*, s. 264.

<sup>71</sup> G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 165.

<sup>72</sup> *Ibidem*.



i FDP przewodniczenie kołom pracy dawało możliwość wywierania istotnego wpływu w procesie podejmowania decyzji. W kołach bowiem toczą się najbardziej robocze dyskusje z udziałem przedstawicieli grup interesu, ekspertów partyjnych i rządowych, czasem również właściwych ministrów federalnych lub przedstawicieli władz krajowych, będących członkami partii danej frakcji. Tu też zazwyczaj wypracowuje się wszystkie wnioski, projekty i propozycje merytoryczne przedkładane następnie odpowiednim organom frakcji lub prezentowane na posiedzeniach odpowiednich komisji Parlamentu Związkowego. W każdym z kół wylądane są wąskie gremia deputowanych skupionych wokół przewodniczącego (w CDU/CSU są to zarządy kół), które współpracując z nim faktycznie realizują bieżące ich zadania<sup>79</sup>. Udział zaś pozostałych deputowanych — członków kół — w tych pracach jest raczej ograniczony. Jednocześnie zaś udział przewodniczących kół w pracach zarządów frakcji przyczynia się do zachowania jedności ich działania z kołami pracy.

Odpowiedzialni przed zarządem i frakcją za zgodną z linią polityki frakcji aktywność deputowanych w poszczególnych komisjach Parlamentu Związkowego są „Obleute”. Ich zadaniem jest również utrzymywanie łączności z deputowanymi frakcji w innych komisjach, w szczególności gdy sprawa jest przedmiotem obrad kilku komisji, a także łączności z odpowiednimi komórkami związkowych organów partyjnych. W przypadku zaś gdy jest to frakcja rządząca, zapewniają oni ponadto kontakty z właściwymi ministrami. Najczęściej funkcje te pełnią jednocześnie przewodniczący lub zastępcy przewodniczących komisji Parlamentu Związkowego w zależności od tego, które z tych stanowisk przypadło do obsady frakcji danej partii, albo też przewodniczący kół pracy.

Ważną pozycję w mechanizmie działania frakcji zajmuje jej organ wykonawczy — zarząd. Praktycznie wszystkie sprawy, które są przedmiotem obrad frakcji rozpatrywane są wcześniej na jego posiedzeniu. We frakcji CDU/CSU, prócz wymienionych wyżej funkcyjnych, członkami dość licznego Zarządu zostają przede wszystkim przedstawiciele określonych grup interesu, nato-

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 178.

miast w mniej liczonym Zarządzie<sup>74</sup> frakcji SPD wpływowi aktywiści partyjni i związków zawodowych oraz deputowani specjalizujący się w określonych sferach życia społeczno-gospodarczego. Zarząd frakcji FDP w zasadzie ogranicza swój skład tylko do osób funkcyjnych, a mianowicie przewodniczącego, jego zastępców, parlamentarnych kierowników frakcji oraz wiceprzewodniczących Parlamentu Związkowego, którzy są jej członkami. W posiedzeniach zarządu frakcji rządzącej biorą udział również ministrowie, czasem kanclerz oraz parlamentarni sekretarze stanu, oczywiście tylko wtedy, jeżeli są członkami partii tej frakcji.

Znaczenie nie pełniących we frakcji żadnych funkcji członków Zarządu wychodzi jedynie o tyle poza udział w dyskusji i głosowanie podczas jego obrad, o ile jednocześnie albo jako aktywiści partyjni lub związkowi, albo też przedstawiciele określonych grup interesu mają stałe poparcie wśród pewnej liczby „*Hinterbänkler*” i potrafią je w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie wykorzystać.

Ta w najogólniejszym zarysie przedstawiona charakterystyka poszczególnych stanowisk, których zajmowanie zapewnia określone wpływy we frakcji i Parlamencie Związkowym, tym samym zaś członkostwo „establishmentu”, pozwala na przedstawienie pewnych prawidłowości występujących w procesie podejmowania decyzji głównie we frakcjach, a tylko w ograniczonym zakresie w Parlamencie Związkowym.

Proces ten we frakcji nie ma, tak jak w Parlamencie Związkowym, charakteru sformalizowanego, nie istnieje też w żadnej z frakcji wypracowany schemat postępowania<sup>75</sup>. Pozwala to na dość dowolne jego kształtowanie w zależności od potrzeb i przedmiotu rozpatrywanej sprawy. Daje to postępowaniu w ramach frakcji przewagę nad sformalizowanym trybem postępowania w Parlamencie. Jednak ogólne prawidłowości organizacji tych procesów wskazują na wyraźną dominację w ich przebiegu parlamentarnej elity politycznej.

Z inicjatywą podjęcia problemu występuje albo zarząd frakcji, albo koło pracy, albo też jeśli frakcja jest rządzącą — rząd lub

---

<sup>74</sup> W VIII kadencji Parlamentu Związkowego Zarząd Frakcji CDU/CSU liczył 45 deputowanych, SPD — 30, a FDP — 7.

<sup>75</sup> M. Hirsch: *op. cit.*, s. 83 i 93.

poszczególni ministrowie. W zasadzie podjęcie problemu przez jeden z organów jest konsekwencją nacisków określonych grup interesu, lub też wcześniejszego podjęcia go przez którąś z pozostałych frakcji. Sprawa staje się wówczas przedmiotem pracy kół z udziałem członków rządu, ich przedstawicieli oraz ekspertów.

Istnieje tendencja do włączania w pracę zainteresowanych sprawą deputowanych, tak aby wszelkie spory i dyskusje prowadzone były przez nich głównie w kołach w konfrontacji z fachowymi opiniami ekspertów i informacjami przedstawicieli resortów, tak aby wypracowane w ramach kół sformułowania wniosków i opinii nie spotykały się już później z ostrym sprzeciwem na forum zarządu lub plenum frakcji. Faktycznie jednak udział szeregowych deputowanych w pracach kół jest niewielki. Równolegle do pracy prowadzonej w kołach toczą się obrady w komisjach Parlamentu, gdzie konfrontuje się wstępnie stanowiska poszczególnych frakcji, co też uwzględnione jest w dalszych ich pracach.

Wypracowane przez koła wnioski i propozycje kierowane są do przewodniczącego frakcji i rozpatrywane na nieformalnej i niejawniej naradzie w gronie jej ścisłego kierownictwa, tj. we frakcji CDU/CSU — przewodniczącego i parlamentarnych kierowników frakcji<sup>76</sup>, a w SPD — przewodniczącego, jego zastępców oraz parlamentarnych kierowników frakcji, stanowiących jej wąski Zarząd<sup>77</sup>. Tu rozpatruje się i przygotowuje porządek obrad zarządu frakcji, oraz przewidziane nimi wnioski i propozycje. Rozpatrywane są również wszystkie sprawy, które wpłynęły do przewodniczącego frakcji i które pragnie on przekonsultować ze swoimi najbliższymi współpracownikami<sup>78</sup>. O ile w SPD narada ta bezpośrednio poprzedza posiedzenie Zarządu frakcji, o tyle w CDU/CSU sprawy, którym nadano dalszy bieg rozpatrywane są jeszcze przez tzw. wąski zarząd frakcji<sup>79</sup> składający się z prze-

---

<sup>76</sup> W. Althammer: *op. cit.*, s. 63.

<sup>77</sup> M. Schulte: *op. cit.*, s. 73.

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> W. Althammer: *op. cit.*, s. 63; G. Loewenberg: s. 170 i 171, H. Kaack, *Geschichte...*, s. 666. W V kadencji określano go mianem Rady Jedenastu (*Elferrat*) składał się on bowiem z przewodniczącego frakcji, wiceprzewodniczących, parlamentarnych kierowników frakcji

wodniczącego, wiceprzewodniczącego, parlamentarnych kierowników frakcji, przewodniczących kół pracy i członków. Organ ten również ma charakter nieformalny i obraduje niejawnie.

Po przedstawieniu stanowisk kierownictw innych frakcji przez parlamentarnego kierownika frakcji, który w międzyczasie odbył z ich przedstawicielami naradę na posiedzeniu Rady Seniorów, ustalone w tym gronie wnioski i propozycje prezentowane są na posiedzeniu zarządu frakcji przez przewodniczącego, jednocześnie ze sprawozdaniami z pracy kół przedstawionymi przez ich przewodniczących lub sprawozdawców. Jeśli na posiedzeniu zarządu okaże się, iż brak większości dla określonych wniosków, mogą one być przedłożone plenum frakcji jako wnioski mniejszości<sup>80</sup>.

Ustalenia zarządu frakcji przedkładane są plenum frakcji, jednakże jeśli brak ostatecznie wypracowanych wniosków, sprawy wraz z zaleceniami kieruje się ponownie do właściwych kół pracy. Nierzadko ustalenia zarządu frakcji publikowane są w prasie jeszcze przed posiedzeniem plenum frakcji dla wywarcia określonych nacisków na frakcję celem zajęcia przez nią stanowiska zgodnego z propozycjami zarządu. Odrzucenie tych propozycji byłoby publicznym wykazaniem sprzeczności wewnątrzpartyjnych oraz podważałoby autorytet przywódców. Zdarza się też, iż przed posiedzeniem plenum frakcji w ważnych sprawach wypowiada się prezydium lub zarząd związkowy partii przez co wspiera się zajęte stanowisko zarządu frakcji autorytetem władz partyjnych. Niejednokrotnie również dla poparcia tego stanowiska powołuje się opinie ekspertów. W konsekwencji więc, frakcja CDU/CSU w 85—95% wszystkich przypadków podejmuje decyzje zgodnie z ustaleniami swego zarządu<sup>81</sup>. Ze względu na dalej posuniętą homogeniczność partii, większe zdyscyplinowanie, stopień ten we frakcji SPD wydaje się być jeszcze wyższy. Stąd też deputowani nie przywiązują dużej wagi do obrad plenum frakcji gdyż przyjmuje się w zasadzie, iż to co ustalił zarząd, a właściwie „establishment” frakcji, jest wiążące.

---

i przewodniczących kół pracy. W VI kadencji w związku z poszerzeniem składu zarządu frakcji poszerzono również skład jej wąskiego zarządu.

<sup>80</sup> F. Schäfer: *op. cit.*, s. 141.

<sup>81</sup> G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 171.

W SPD, gdzie wymagane jest *quorum* co najmniej bezwzględnej większości, frekwencja w czasie obrad plenum frakcji jest dużo wyższa niż we frakcji CDU/CSU gdzie wymogu *quorum* nie ma. Waha się ona tam w granicach 50—80% jednak, jeśli obrady trwają dłużej, spada do 20—30%. Kwestię formalną sprawdzenia *quorum* stawia się tylko wtedy gdy rozpatrywane są sprawy trudne, a zachodzi wątpliwość jego zachowania<sup>82</sup>. Oczywiście w takiej sytuacji zarząd może przeforsować niemal każdą sprawę na posiedzeniu plenum frakcji. Zależy to tylko od umiejętnego, w odpowiednim czasie postawienia jej przez przewodniczącego. Decyzje frakcji wiążą wszystkich jej członków niezależnie od tego czy byli obecni na posiedzeniu. Wiążą ich również, gdy zostali przegłosowani. Dotyczy to projektów ustaw oraz wniosków, jak też wielkich i małych zapytań (interpelacji) lub innych wystąpień na forum Parlamentu Związkowego<sup>83</sup>, a także wyboru na określone stanowiska we frakcji lub delegowania przez frakcję swych członków na stanowiska w Parlamencie Związkowym.

Stanowisko frakcji wiąże też deputowanych w ich pracach w organach Parlamentu Związkowego w tym także w jego komisjach. W sprawach, w których „establishment” frakcji może liczyć na poparcie określonych grup deputowanych z innych frakcji, w dużo niższym stopniu zabiega się o zachowanie jedności własnej frakcji na zewnątrz i mniejsze wyciąga konsekwencje w stosunku do niesubordynowanych. Tam gdzie różnice poglądów przedziela linia partyjno-frakcyjnej przynależności w dużo wyższym stopniu czyni się starania o zachowanie dyscypliny i jedności.

Jeżeli sprawy nie są wyjątkowej wagi i nie są zbyt kontrolerskie, nie przywiązuje się też większego znaczenia do frekwencji w czasie obrad Parlamentu Związkowego. Zazwyczaj frekwencja deputowanych w czasie jego obrad plenarnych jest dużo niższa od wymaganego *quorum*. Większość miejsc w sali po-

---

<sup>82</sup> M. Schulte: *op. cit.*, s. 75; G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 180.

<sup>83</sup> Regulamin frakcji SPD dopuszcza możliwość wtrącenia (*eingreifen*) w toku plenarnej debaty Bundestagu wypowiedzi deputowanego swej frakcji jedynie w porozumieniu z parlamentarnym kierownikiem frakcji lub właściwym Obmanem komisji.

siedzeń świeci pustkami<sup>84</sup>. Nie lepsza jest też sytuacja w komisjach Parlamentu Związkowego, gdzie frekwencja jest bardzo niska. Wykształcił się więc zwyczaj zastępowania jednych deputowanych innymi z tej samej frakcji. Praktyka taka czasem prowadzi do zaniku kontroli frakcji nad działalnością jej członków w komisjach. Istniały nawet trudności w znalezieniu zastępców dla utrzymania zgodnych z siłą frakcji proporcji partyjnych<sup>85</sup>. Dlatego też już od VII kadencji wprowadzono stałych zastępców członków komisji.

Przejęcie więc przez „establishment” frakcji roli rozstrzygającej w procesie podejmowania decyzji rodzi bierność deputowanych także w pracach Parlamentu Związkowego i jego komisjach. Przyjmuje się w konsekwencji iż faktycznie na tej płaszczyźnie efektywnie działać może jedynie elita kierownicza. Sprzyja temu również konstrukcja burżuazyjnego wolnego i nieodpowiedzialnego mandatu, która faktycznie prowadzi w ramach frakcji do wolności większości deputowanych od mandatu<sup>86</sup>.

Socjologiczną charakterystykę „establishmentu” Parlamentu Związkowego VI kadencji daje H. Kaack<sup>87</sup>. Najliczniejszą grupę wśród tej grupy stanowili zawodowi politycy, wśród których wyodrębnić można zawodowych parlamentarzystów, drugą — urzędnicy. Znikomą natomiast reprezentację, nieproporcjonalną do udziału w składzie całego Parlamentu Związkowego, mają w tej grupie działacze związków zawodowych. O reprezentacji najliczniejszej klasy społeczeństwa RFN, klasy robotniczej, w zasadzie nie ma mowy, bowiem w całym VI Parlamencie Związkowym tylko jeden deputowany był robotnikiem<sup>88</sup>.

Wejście do „establishmentu” nie jest łatwe. W zasadzie liczyć

---

<sup>84</sup> H. Dichgans: *Präsenz im Plenum. Pflichten der Abgeordneten*. „Die Politische Meinung”, 9 Jg., April 1964, H. 94, s. 5—6, w: J. Raschke: *Der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem*, s. 81. Por. też K. Nowak: *op. cit.*, s. 251.

<sup>85</sup> G. Loewenberg: *op. cit.*, s. 199 i 200.

<sup>86</sup> Parlamentarna elita kierownicza VI Bundestagu liczyła 187 deputowanych. H. Kaack: *Geschichte...*, s. 681.

<sup>87</sup> *Ibidem*. s. 684, tabela 177.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 655 i 659.

mogą na to jedynie starsi deputowani, z dłuższym stażem w Parlamencie Związkowym. Najlicniejszą tu bowiem grupę zwykle stanowią deputowani między 45 a 50 rokiem życia. Dla deputowanego, który chce robić karierę parlamentarną, a w konsekwencji zdobyć stanowisko w Rządzie Federalnym, konieczne jest wykazanie posłusznej „establishmentowi” aktywności. Formą nagrody może być zapewnienie ponownego wyboru do Parlamentu Związkowego, skierowanie do ważnej politycznie komisji oraz powierzenie pewnych funkcji. „Establishment” bowiem jest swego rodzaju szkołą elity rządzącej. Głównie spośród tej grupy deputowanych wyłania się obsadę gabinetu jak również wielu stanowisk państwowych<sup>89</sup>. Narazenie się zaś elicie kierowniczej może prowadzić do skierowania do innej, mniej ważnej komisji, w szczególności do Komisji Petycji jako komisji tzw. zesłań karnych (*Strafversetzung*)<sup>90</sup>, pominięcie w wyborach do Parlamentu Związkowego nowej kadencji lub w ogóle wykluczenie z frakcji i partii, co jest częściej stosowane w SPD niż w CDU/CSU lub FDP.

Charakterystyczna dla „establishmentu” jest również kumulacja stanowisk zarówno wewnątrz frakcji i Parlamencie Związkowym, jak również stanowisk w partii, rządzie zaś w gabinecie. Pełni więc on niezwykle istotną funkcję łącznika trzech płaszczyzn na najwyższym szczeblu związkowym — partyjnej, parlamentarnej, obejmującej kontakty z frakcjami parlamentów krajowych i rządowej. W znacznej zatem mierze pokrywa się z opisywaną wyżej oligarchią partyjnoparlamentarną. Dlatego też relacje między partią a frakcją w rzeczywistości sprowadzają się do daleko idących powiązań personalnych. Znaczenie jednak płaszczyzny parlamentarnej wzrasta zwykle wtedy, gdy partia znajduje się w opozycji. Główni bowiem politycy tu koncentrują swoją aktywność. Słabnie natomiast, gdy partia zdobywa władzę, gdyż w takiej sytuacji tzw. pierwszy garnitur polityków zajmuje stanowiska w rządzie i administracji federalnej.

---

<sup>89</sup> K. von Beyme: *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*. München 1971, s. 93; H. Kaack: *Geschichte...*, s. 671.

<sup>90</sup> W. Althammer: *op. cit.*, s. 62.

## 5. Frakcja a grupy interesu

Na zachodzące we frakcjach procesy decyzyjne olbrzymi wpływ wywierają różnego rodzaju grupy interesu, w znacznej mierze pokrywające się z tymi, które oddziałują na partie. Zwykle jednak frakcje parlamentarne są dla nich miejscem szczególnej ich aktywności i z tego powodu przybierają nie zawsze takie same jak w partiach formy organizacyjne. Ponadto, dla wielu z nich Parlament jest płaszczyzną współpracy z deputowanymi należącymi wprawdzie do innych partii, lecz reprezentującymi te same lub zbliżone interesy. Znaczenie tych grup wyraźnie wzrastało w łonie frakcji CDU/CSU i SPD w miarę eliminacji słabszych partii w Parlamencie. Interesy bowiem dotychczas wyrażane przez nie, jeśli nie mogły być na skutek utraty ich przedstawicielstwa w Parlamencie więcej na tym forum reprezentowane, aktywizowały się w CDU/CSU lub SPD albo jak w przypadku partii przesiedleńców BHE, w obu tych partiach łącznie. Frakcje zatem największych partii Republiki Federalnej jako organizacje parlamentarne partii powszechnych stały się w znacznie wyższym niż w przeszłości stopniu miejscem ścierania się różnorodnych, często nawet klasowo sprzecznych interesów. Stanowią one swego rodzaju mozaikę o zachodzących na siebie barwach, gdyż poszczególni deputowani wyrażają zwykle interesy kilku grup, przy czym tylko niektóre z nich wyraźnie preferują. Tak np. deputowani frakcji CDU/CSU prócz interesów lokalnych zwykle reprezentują określone interesy zawodowe, najczęściej również wyznaniowe, klasowe itp.

Pewną trudność, zwłaszcza ze względu na zachodzące procesy ewolucyjne, stanowi ujęcie w systematyce pracy działającej w ramach frakcji CDU/CSU w Parlamencie Związkowym grupy krajowej CSU. Wprawdzie Unia Chrześcijańsko-Społeczna jest bez wątpienia osobną partią o regionalnym zasięgu, to jednak ze względu na jej liczne powiązania z CDU oraz fakt, iż obie te partie mają zbliżony charakter zarówno z punktu widzenia założeń organizacyjnych jak i programowych i w związku z tym na zasadzie porozumienia od 1947 r. współdziałają ze sobą, a nie konkurują oraz zorganizowane są w Parlamencie Związkowym w jedną, tworzącą całość frakcję, można, wydaje się, również



deputowanych należących do CSU i skupionych w jej grupie krajowej widzieć jako reprezentantów interesów Bawarii, analogicznie zresztą do innych grup krajowych CDU. Traktowanie też na szczeblu federalnym CDU/CSU jako jednego ugrupowania politycznego, czy też nawet jednej partii przyjęte zostało i utrwaliło się dość powszechnie w niemieckiej publicystyce politycznej i literaturze naukowej, choć w ostatnich latach może nasuwać to większe niż kiedykolwiek wcześniej wątpliwości. Dopóki jednak istnieje wspólna frakcja CDU/CSU, inne niż to ujęcie mogłoby budzić jeszcze dalej idące zastrzeżenia.

Grupa krajowa CSU liczy około 50 deputowanych. Już w pierwszej kadencji Parlamentu Związkowego przyjęła ona zorganizowane formy działania. Ma ona swój zarząd, przewodniczących i wiceprzewodniczących oraz swego parlamentarnego kierownika „frakcji”. Dysponuje wyodrębnionym aparatem obsługującym jej prace od strony techniczno-biurowej i powołuje swego rzecznika prasowego. Utrzymuje stałą łączność z organizacją krajową CSU i jej rządem w Bawarii. Dla grupy tej zastrzeżonych jest szereg stanowisk we frakcji. W okresie, w którym chrześcijańska demokracja sprawowała władzę, a w CDU nie kwestionowany był autorytet przywódcy, CSU podkreślała swe związki i pewną nawet tożsamość z tą partią na szczeblu federalnym. Odkąd jednak doszło do rozbieżności w kierownictwie CDU, w szczególności po przejściu do opozycji, CSU poczęła zaznaczać swą odrębność. Jako lepiej zorganizowana i bardziej zwarta wokół F. J. Straussa umiejętnie wygrywała dla umocnienia swej pozycji spory wewnętrzpartyjne w CDU, stając się istotnym czynnikiem wpływu na jej poczynania.

Strauss też coraz wyraźniej podkreślać zaczął swe aspiracje do roli przywódcy ruchu chrześcijańsko-demokratycznego, tym samym przywódcy opozycji i w rezultacie kandydata na kanclerza.

Do poważniejszych rozbieżności w łonie frakcji pomiędzy Straussem a ówczesnym jej przewodniczącym Barzelem doszło już na początku 1972 r. Rozbieżności te po przegranych wyborach 1972 r. przybrały charakter ostrego konfliktu. Wtedy to CSU podała w wątpliwość celowość dalszego kontynuowania

wspólnej frakcji. Podobne stanowisko zajęła lewica pracobiorców w CDU, której wyraźnie nie odpowiadały skrajnie prawicowe tendencje kierownictwa CSU. Powołane przez obie partie komisje do rokowań w sprawie utworzenia wspólnej frakcji doprowadziły do kompromisu i ustalenia bardziej korzystnych niż poprzednio dla CSU warunków wyboru jej zarządu. Kompromis ten nie trwał jednak długo. CSU bowiem istotnie przyczyniła się do wywołania kryzysu w łonie kierownictwa frakcji i ustąpienia Barzela ze stanowiska przewodniczącego w 1973 r. Znowu odezwały się głosy żądające rozbicia frakcji. Szczególnie ostry stał się konflikt pomiędzy CSU a skrzydłem pracobiorców w CDU. Strauss wrócił ponownie do koncepcji lansowanej jeszcze w 1968 r. przekształcenia CSU w partię ogólnofederalną, obejmującą wszystkie kraje. Na bazie istniejących drobnych ugrupowań skrajnie prawicowych powstało w kilku krajach w 1974 r. szereg organizacji, których celem było współdziałanie na rzecz utworzenia ogólnofederalnej CSU. Pod koniec zaś 1975 r. w Stuttgarcie powołana została dla całej niemal Republiki Wspólnota Akcji — Czwarta Partia (AVP). Na jej działalność niechętnie patrzyła CDU, która ze swej strony groziła utworzeniem swych agend w Bawarii. AVP przystąpiła wprawdzie do wyborów 1976 r., jednak mimo rozgłosu propagandowego, jaki powstał wokół niej, nie odegrała żadnej roli. Mniej korzystny niż oczekiwano wynik wyborów dla chrześcijańskiej demokracji wywołał falę wzajemnych oskarżeń pomiędzy CDU i CSU. W tej atmosferze 19 XI 1976 r. w Wilbad Kreuth grupa krajowa CSU podjęła decyzję o utworzeniu odrębnej frakcji. Początkowo wydawało się, iż nie dojdzie do wypracowania kompromisu pomiędzy obiema partiami, utworzyły one bowiem osobne frakcje, jednakże względy taktyczne, zwłaszcza wobec jednolitości koalicji socjalliberalnej przeważały. Tuż przed pierwszym posiedzeniem Parlamentu Związkowego VIII kadencji doszło 13 XIII 1976 r. do podpisania porozumienia pomiędzy obiema partiami i utworzenia wspólnej frakcji. CSU uzyskała wskutek tego bardziej korzystny, proporcjonalny do jej siły, udział w obsadzie stanowisk we frakcji i odpowiednio w Parlamencie Związkowym. Zapowiedziano też powołanie tzw. komisji strategicznej tworzonej na zasadzie parytetu, jednakże jak

dotychczas nie odegrała ona żadnej roli. Z punktu widzenia praktycznego porozumienia nie wniosły zbyt wiele nowego, aczkolwiek umocniły pozycję grupy krajowej CSU w łonie frakcji i zwiększyły nieco szanse F. J. Straussa w jego zabiegach o uzyskanie nominacji na kandydata na kanclerza chrześcijańskiej demokracji w następnych wyborach.

Grupa krajowa CSU stanowiąc skrajnie prawicowe skrzydło frakcji jest szczególnym eksponentem interesów przemysłu zbrojeniowego RFN. Koncentruje się on bowiem w przeważającej mierze w Bawarii. Zlokalizowana tam została produkcja zbrojeniowa takich firm jak: „Leopard”-Krauss-Maffei; Messerschmit-Bölkow-Blohn; Motoren-Turbinen-Union; AEG-Telefunken, zakładów RENK, Diehl i Walther. Sam F. J. Strauss jest prezesem rady nadzorczej spółki „Airbus GmbH”, przygotowującej produkcję nowego typu samolotów. Te ścisłe powiązania z przemysłem zbrojeniowym czynią z grupy krajowej CSU gorliwego orędownika polityki antysocjalistycznej i zimnowojennej, zwłaszcza iż skrzydło pracobiorców jest w niej bardzo słabe i nieliczne. Współpracuje ona ponadto zazwyczaj z konserwatywną grupą krajową Badenii-Wirtembergii, również powiązaną ściśle z przemysłem zbrojeniowym, głównie rakietywym, okręgu stuttgarckiego i tworzy razem z nią we frakcji silne ugrupowanie konserwatywno-prawicowe. Podobnie deputowani innych krajów organizują się w grupy, jednakże aktywność ich jest słabsza, zwłaszcza iż doszło do pewnej konsolidacji pomiędzy nimi wobec intensywności działań ze strony „południowców” z Bawarii i Badenii-Wirtembergii.

Niezależnie od przynależności regionalnej deputowani frakcji CDU/CSU tworzą również odpowiadające jej organizacjom afiliowanym grupy interesu, z których każdej przyznano określony udział w obsadzie stanowisk we frakcji, Parlamencie Związkowym i w przypadku tworzenia Rządu także i w nim. Wykształtowały się one w bardziej zorganizowanej formie na ogół pod koniec pierwszej lub na początku drugiej kadencji Parlamentu z wyjątkiem jednakże liczącej około 50 deputowanych grupy pracodawców — przedstawicieli wielkiego kapitału, która wyodrębniła się organizacyjnie dopiero pod koniec lat 50-ych. Należą do niej właściciele bądź udziałowcy wielkich przedsię-

biorstw przemysłowych, handlowych, ich dyrektorzy bądź najczęściej prezesi i dyrektorzy zrzeszeń przemysłu, finansów i handlu. Przewodzi jej aktualnie wspomniany już przewodniczący Rady Gospodarczej, Ph. v. Bismarck.

Bardziej liczną grupę około 80—100 członków tworzą deputowani tzw. stanu średniego. W jej ramach wyodrębniło się aktywne liczące około 30—40 członków tzw. koło dyskusyjne (*Diskussionskreis-Mittelstand*). Utrzymuje ona kontakty przez swe biuro z licznymi zrzeszeniami drobnego handlu i przemysłu. Przywódcami byli deputowani Schmücker, Oetzel, Dollinger<sup>91</sup>. Zorganizowaną również we frakcji grupą interesu, liczącą około 70 deputowanych jest ponadto Wspólnota Pracy Gospodarki Rolnej (*Arbeitsgemeinschaft Landwirtschaft*), na czele której stał przez szereg lat deputowany Struve<sup>92</sup>.

Pomimo pewnej złożoności powiązań, jak również nie zawsze zgodności reprezentowanych przez nie interesów grupy te prowadzą ze sobą stałą współpracę i stanowią w zasadzie dość jednolitą większość frakcji. Obsadzają one przeważnie swymi deputowanymi ważne koła pracy, grupy robocze oraz komisje Parlamentu Związkowego zajmujące się sprawami gospodarki, handlu i finansów.

Z grupami tymi nie podejmuje natomiast w zasadzie bliższej współpracy skupiająca niemal wyłącznie członków związków zawodowych (DGB, CGB, DAG) „Grupa Pracoborców” (*Arbeitnehmergruppe*) licząca około 60 deputowanych. Wieloletnim przywódcą jej był H. Katzer, choć przyznawał się również do przynależności do niej R. Barzel<sup>93</sup>. Ostatnio zaś na jej czele stanął N. Blüm. Grupa ta przeważnie obsadza koła pracy, grupy robocze i komisje zajmujące się sprawami socjalnymi i pracy.

Prócz tak kształtujących się według swego rodzaju kryterium statusu ekonomicznego podziałów, deputowani frakcji CDU/CSU tworzą jeszcze wyodrębnione w oparciu o kryterium wyznaczo-

---

<sup>91</sup> K. Günther: *op. cit.*, s. 44; J. Domes: *op. cit.*, s. 35—37.

<sup>92</sup> J. Domes: *op. cit.*, s. 37—38.

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 34 i 35; H. Günther: *ibidem*.

we Ewangelickie Koło Pracy, liczące około 90—100 członków<sup>94</sup>. Przywódcami tego koła są od wielu lat Schröder i Stoltenberg. Członkami jego zaś, zarówno niektórzy deputowani grup interesu pracodawców, stanu średniego, gospodarki rolnej jak i pracobiorców. Podobnie też, niektórzy członkowie tych grup wchodzi w skład niezwykle aktywnej, liczącej około 40 członków „Wspólnoty Pracy Deputowanych Wypędzonych”. Przywódcą jej był były przewodniczący GB/BHE, W. Kraft<sup>95</sup>. Ostatnio zaś na jej czele stoją H. Windelen, H. Hupka i H. Czaja. Ścisłe współdziała z nią również rzecznik Ziomkostwa Pomorzan Ph. v. Bismarck. Najmniej liczne, bo zaledwie składające się z około 20 deputowanych, są grupy Zrzeszenia Kobiet i Młodej Unii. Ta ostatnia współdziała zwykle z grupą pracobiorców i wzmacnia skrzydło lewicowe frakcji.

O ile „Wspólnota Wypędzonych” obsadza zazwyczaj koła pracy, grupy robocze i komisje Parlamentu zajmujące się sprawami zagranicznymi i tzw. stosunków wewnątrzniemieckich, to grupy kobiet i Młodej Unii uczestniczą przeważnie w obsadzie tych specjalistycznych gremiów, które zajmują się problemami oświaty, zdrowia i młodzieży.

Przebiegające we frakcji SPD podziały podobne są do tych, jakie zachodzą również, a co wyżej prezentowano, w partii. Najbardziej liczną wydaje się być, składająca się w VII kadencji Parlamentu Związkowego z około 100—120 deputowanych, konserwatywno-prawicowa, powiązana raczej ze średnim i drobnym kapitałem oraz stanem urzędniczym grupa Egon Franke tzw. robotników kanałowych (*Kanalarbeiter*). Jest ona chyba najbardziej wyodrębnioną organizacyjnie we frakcji. Współdziała z nią, powiązane z wielkim kapitałem, prawicowe również „Koło Fritza Erlera”, które nie jest wprawdzie tak formalnie wyodrębnione, jednak poprzez różnego rodzaju niejawne kontakty, najczęściej osobiste, zapewnia sobie poważne wpływy we frakcji. Istotną rolę w rozwijaniu tych kontaktów odgrywa fundacja

---

<sup>94</sup> W IV kadencji Parlamentu Związkowego Koło to liczyło nawet 110 członków. Podaję za H. Günther: *ibidem*.

<sup>95</sup> J. Domes: *op. cit.*, s. 39.

im. F. Eberta. Przywódcami tej grupy są jak już wspomniano H. Schmidt, G. Leber, H. J. Vogel. Wśród ugrupowań lewicowych powiązanych ze związkami zawodowymi oraz „Juso” wyodrębnia się obok „Koła Tybindzkiego” tzw. grupę „16 piętra” („16 etage”) ze względu na regularnie odbywane przez nią w sali na tym piętrze posiedzenia, a także licząca około 60 deputowanych grupa „Leverkusener”<sup>96</sup>.

Relacje między tymi grupami, jak i ich efektywny udział w sprawowaniu władzy w ostatnich latach są zbliżone do opisywanych już zachodzących w partii. Skrzydło prawicowe zapewnia sobie pomimo przejściowych nieraz sukcesów lewicy przewagę, zarówno w obsadzie ważniejszych stanowisk we frakcji, Parlamencie jak również i Rządzie.

Podobnie jak we frakcjach CDU/CSU, SPD, także i we frakcji FDP przebiegają analogiczne podziały jak w samej partii, są ich nawet w pewnej mierze odbiciem. Konserwatywne skrzydło tej partii stara się zwykle obsadzić gremia specjalistyczne we frakcji, a także w Parlamencie, zajmujące się głównie problematyką gospodarczą<sup>97</sup>.

Wielu deputowanych nie ujawnia swych powiązań z określonymi ukształtowanymi we frakcji grupami interesu. Podatni są oni też zwykle w wyższym stopniu na naciski oferujących intratne stanowiska, nierzadko posługujące się instrumentem korupcji grupy wielkiego kapitału, zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji parlamentarnych w tych przypadkach, które prowadzą do daleko idących rozbieżności i napięć. Środki takie wykorzystują niekiedy również konkurujące ze sobą partie, by zjednać sobie, wyłamującego się z dyscypliny partyjnej deputowanego innej frakcji<sup>98</sup>. W celu przeciwdziałania tym przypadkom uzupełniono poprawką z 12 X 1972 r. regulamin Parlamentu Związkowego, poprzez dodanie dwóch załączników. Aktualnie w myśl zawartych postanowień wszystkie zrzeszenia, które chcą repre-

---

<sup>96</sup> C. Ch. Kaiser: *In lockerer Schlachordnung*. „Die Zeit” 13/1973 z 23 III 1973 r. s. 4.

<sup>97</sup> „Das deutsche Capital” 8/1972, s. 8.

<sup>98</sup> Por.: *Fraktionen wollen sich einigen*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 14 z 17 I 1974, s. 4.

zentować swe interesy wobec Parlamentu Związkowego lub Rządu Federalnego podlegają rejestracji w rejestrze prowadzonym przez prezydenta Parlamentu i publikowanym corocznie w dzienniku urzędowym „Bundesanzeiger”. Tylko przedstawiciele rejestrowanych w ten sposób grup interesu otrzymują prawo wstępu do gmachu Parlamentu. W 1973 r. zarejestrowanych zostało aż 633<sup>99</sup> organizacje. Wśród nich znalazły się z jednej strony liczące zaledwie po kilku członków, niekiedy bez żadnego praktycznego znaczenia drobne zrzeszenia, z drugiej zaś potężne organizacje gospodarcze i wielomilionowe związki zawodowe bądź zrzeszenia konsumentów. Obraz jednak wywierających faktyczne wpływy zrzeszeń, został raczej zatarty przez liczne drobne organizacje.

Na deputowanych nałożono natomiast obowiązek ujawniania wszelkich dochodów w wysokości przekraczającej corocznie ustalony przez Prezydium Parlamentu limit. Muszą oni również wykazać środki, które otrzymali na cele finansowania ich kampanii wyborczej. Dane te publikowane są corocznie w Urzędowej Księdze Parlamentu Związkowego (*Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages*). Nie mają one jednak praktycznego znaczenia, gdyż w różnych formach postanowienia te omija się. Jak trudnym jest problem ustalenia niekiedy wpływu grup interesu na poszczególnych deputowanych świadczyć może fakt, iż pomimo kilku lat pracy specjalnej Komisji Śledczej dla zbadania niektórych przypadków przekupstwa, nie zostały one wyjaśnione do chwili obecnej<sup>100</sup>.

System oddziaływań grup interesu na deputowanych Parlamentu Związkowego przeszedł zatem od fazy początkowo luźnych i nie mających stałych form organizacyjnych spotkań, poprzez bardziej rozwinięte i zorganizowane już działania niekiedy z pomocą aparatu urzędniczego i wreszcie stał się przedmiotem regulacji prawnej. Nie tylko więc faktycznie, lecz również prawnie grupy interesu uznane zostały za istotny czynnik mechanizmów funkcjonowania frakcji, parlamentu i rządu.

---

<sup>99</sup> „Beilage zum Bundesanzeiger” nr 16 z 24 I 1974.

<sup>100</sup> *Fraktionen wollen sich einigen, op. cit.*

## 6. Frakcje większości i opozycji parlamentarnej

Dla zapewnienia realizacji przez Parlament jego funkcji niezbędne jest utworzenie możliwie stabilnej jego większości. Istniejący w RFN układ sił pomiędzy partiami wymagał, jak dotychczas, w tym celu z wyjątkiem II kadencji Parlamentu Związkowego, tworzenia koalicji międzypartyjnych. Pierwsza koalicja rządowa 1949 r. utworzona z CDU/CSU, FDP i DP nawiązywała do współpracy tych partii w Radzie Gospodarczej. Ukształtowana według zamysłów Adenauera, wbrew tendencjom wewnątrzpartyjnej opozycji dążącej do koalicji z SPD, dysponowała niewielką przewagą 14 głosów<sup>101</sup>. W toku procesu formowania Rządu wybrany najpierw przez tę większość na stanowisko kanclerza K. Adenauer, prowadził wprawdzie rozmowy z kierownikami partii i frakcji koalicyjnych, jednak dla siebie zastrzegł głos decydujący.

Drugi Rząd opierał się na znacznie liczniejszej większości 2/3 składu Parlamentu, tworzony jednak był w oparciu o udział w niej aż 4 frakcji CDU/CSU, FDP, DP, GB/BHE. Pomimo tego, iż nadal w prowadzonych rozmowach koalicyjnych główną rolę odgrywał K. Adenauer, w szerszym zakresie uczestniczyła w nich również frakcja CDU/CSU, zwłaszcza jej grupa krajowa CSU. Pomimo sprzeciwu CSU, kanclerz zgodnie ze swą wolą zmienił ministra poczty, a wbrew stanowisku całej frakcji przeforsował, wprawdzie w skromniejszym rozmiarze niż zamierzał, powiększenie gabinetu<sup>102</sup>. Z pretendującymi do udziału w koalicji partiami natomiast nie miał większych kłopotów, gdyż CDU mogła osiągnąć już bezwzględną większość wchodząc w koalicję tylko z jedną z nich. Brakowało jej bowiem tylko 2 głosów. W pierwszych już jednakże miesiącach koalicja okazała się być mniej stabilna niż oczekiwano. Nie będący członkiem Rządu przewodniczący FDP T. Dehler począł naciskać na wystąpienie swej partii z koalicji. W rezultacie, wobec narastających sporów, zwłaszcza na tle przyłączenia Saary, FDP w 1956 r. przeszła do opozycji,

---

<sup>101</sup> Na 402 głosy koalicja rządowa dysponowała 208 wobec 194 opozycji. H. K a a c k: *Geschichte...*, s. 203.

<sup>102</sup> J. D o m e s: *op. cit.*, s. 89 i 90.



podobnie jak nieco wcześniej uczyniła to GB/BHE. Ministrowie jednak tych partii w rządzie Adenauera pozostali.

Wybory 1957 r. przyniosły CDU/CSU największy sukces. Zdobyła ona bowiem 270 na 497 mandatów. Mogła zatem tworzyć rząd jednopartyjny. Adenauer jednak zdecydował się wejść w koalicję z Partią Niemiecką (DP), głównie w tym celu, aby osłabić wewnątrzfrakcyjną opozycję. Dla prowadzenia bowiem rozmów z Adenauerem w sprawie utworzenia Rządu i współpracy frakcyjnej CSU po raz pierwszy powołała specjalną Komisję do Spraw Rozmów Koalicyjnych (*Verhandlungskommission*) i wymogła na CDU podpisanie szczegółowej umowy frakcyjnej (*Fraktionspakt*)<sup>103</sup>. W procesie formowania Rządu Adenauer przeforsował zmiany na stanowisku ministra finansów, jednakże nie udało mu się utworzyć dwu nowych ministerstw, a także wprowadzić stanowisk parlamentarnych sekretarzy stanu<sup>104</sup>.

W 1961 r. CDU/CSU straciła bezwzględną większość, w związku z tym zaszła konieczność wejścia jej dla utworzenia Rządu w koalicję z jedną z dwu partii, które utrzymały się w Parlamencie, tj. SPD lub FDP. W tym celu powołała ona podobnie jak i FDP specjalną komisję do spraw prowadzenia rozmów koalicyjnych<sup>105</sup>. Tworzenie więc Rządu i konsultacje w tych sprawach po raz pierwszy stały się sprawą specjalnych gremiów, a nie wyłącznie domeną kandydata na kanclerza<sup>106</sup>. W wyniku przeprowadzenia rozmów<sup>107</sup> między CDU/CSU i FDP doszło do podpisania umowy koalicyjnej (*Koalitionsvereinbarungen*) przewidującej prócz określonych założeń programowych obu partii również powołanie specjalnej Komisji Koalicyjnej (*Koalitionsausschuß*).

---

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> W CDU było to gremium kilkunastoosobowe, w skład którego wchodziłi najbardziej wpływowi politycy: Adenauer, Krone, Gerstenmeier, v. Hassel, Pferdenges, Katzer, Erhard, Schröder, Blank, Dufheus, Kiesinger, Altmeyer, Strauß, Höcherl. W FDP gremium to było mniej liczne jednakże również reprezentatywne, w skład jego wchodziłi: Mende, Engelhardt, Haußmann, Weyer, Kohut, Zogimann. Podaje za: M. Lan-gner: *Rechts und Praxis der Regierungsbildung im Bund*. Frankfurt a. Main 1969, s. 127.

<sup>106</sup> Por. E. Z w i e r z c h o w s k i: *op. cit.*, s. 131—136.

<sup>107</sup> Bliżej na ten temat: K. N o w a k: *op. cit.*, s. 326—331.

Składała się ona z przewodniczących i wiceprzewodniczących frakcji obu partii oraz ich parlamentarnych kierowników. W jej posiedzeniach uczestniczyć mogli ponadto w zależności od podejmowanej problematyki przewodniczący frakcyjnych kół pracy bądź właściwi ministrowie. Wszystkie podstawowe założenia ustaw, projektów Rządu Federalnego winny być, jak przewidywała umowa, kierowane pod obrady Komisji zanim uchwałę w tej sprawie podjął gabinet. Podobnie też, musiały być rozpatrywane przez nią wszystkie projekty inicjowane przez jedną z frakcji lub którąkolwiek z ich grup. Mocą tych postanowień w obradach Rządu uczestniczyć mieli przewodniczący obu frakcji. Podstawowym ich zadaniem miało być zapewnianie aprobaty własnych frakcji dla podjętych ustaleń. Nie były jednakże one zawsze akceptowane przez frakcję. Zdarzało się bowiem, iż określone rozwiązania odrzucała najpierw jedna z nich, a po wprowadzeniu pewnych poprawek druga.

Tak zagwarantowana paktem współpraca nie trwała długo. W związku bowiem z sferą tygodnika „Der Spiegel” w 1962 r. powstały kryzys rządowy otworzył drogę do podjęcia nowych, na podobnych zresztą zasadach petraktacji. CDU/CSU rozpoczęła nawet rozmowy koalicyjne z SPD, co było jednakże raczej tylko manewrem taktycznym dla wymuszenia na FDP ustępstw. Ostatecznie jednak utworzono Rząd koalicyjny CDU/CSU, FDP, którego skład uległ znów zmianie w 1963 r. w związku z ustąpieniem Adenauera. Nowym kanclerzem został były minister gospodarki i wicekanclerz L. Erhard.

Wyniki wyborów 1965 r. również zmusiły uczestniczące w nich partie do prowadzenia rozmów koalicyjnych. CDU/CSU i FDP powołały po raz pierwszy w tym celu dwie komisje, jedną w sprawach składu gabinetu, drugą w sprawach programowych<sup>109</sup>. Utworzony ponownie rząd koalicji CDU/CSU i FDP także i w tym przypadku nie przetrwał długo. Rozbieżności okazały się być tak duże, iż zaledwie po upływie roku koalicja rozpadła się. Od 27 X do 1 XII 1966 r. funkcjonował rząd mniejszości kanclerza Erharda. Rozpoczęto zatem rozmowy koalicyjne między powołanymi w tym celu komisjami przez CDU/CSU, SPD i FDP.

<sup>109</sup> M. Langner: *op. cit.*, s. 126 i 127.

SPD była o tyle w korzystnej sytuacji, iż równolegle prowadziła rozmowy z byłymi partiami koalicji. Ostatecznie podjęła ona decyzję w sprawie koalicji z CDU, którą zaaprobowała frakcja SPD 126 głosami za, przy 53 przeciw (na 187 obecnych). W ten sposób stworzono podstawę do powołania Rządu wielkiej koalicji, w którym kanclerzem został K. G. Kiesinger, a ministrem spraw zagranicznych i wicekanclerzem W. Brandt.

CDU/CSU i SPD nie podpisały wprowadzie formalnej umowy, jednak powołały 12 VIII 1967 r. komisję koalicyjną o nazwie „Kreßbronner Kreis”<sup>109</sup>. Chcąc uniknąć powtórzenia się praktyk z okresu współpracy CDU/CSU/FDP, kiedy to wspólna ich komisja wykazywała zbyt małą skuteczność oddziaływań wobec swych frakcji, powołano w skład aktualnie tworzonej komisji 12 stałych członków, wśród których znaleźli się kanclerz i wicekanclerz oraz najbardziej wpływowi w partiach politycy<sup>110</sup>. Tak sformowana komisja koalicyjna zapewniła względnie bezkonfliktowy 3-letni okres współpracy dwu największych frakcji.

Z ofertą utworzenia koalicji SPD z FDP w 1969 r. wystąpił W. Brandt w wywiadzie telewizyjnym już w dniu wyborów. Niedługo potem doszło do spotkania przywódców obu partii<sup>111</sup>. Podobnie jak poprzednio powołano komisję d/s rozmów koalicyjnych. Trwały one stosunkowo krótko. Utworzony w ich wyniku rząd Brandta-Scheela opierał się na najmniej licznej w historii RFN większości parlamentarnej, zaledwie 254 głosów wobec wymaganych 249. Dochodziły do tego dość ostre kontrowersje w FDP, której konserwatywne skrzydło parlamentarne na czele z E. Mende, jak wspomniano już, zmierzało do podjęcia współpracy

---

<sup>109</sup> Pochodzi ona od nazwy miejscowości letniskowej, w której została powołana.

<sup>110</sup> W skład jej wchodził: kierujący posiedzeniami kanclerz Kiesinger, wicekanclerz Brandt, wiceprzewodniczący SPD H. Wehner, sekretarz generalny CDU B. Heck, z CSU Strauß i Stücklen, przewodniczący frakcji CDU — Barzel, SPD H. Schmidt i A. Müller parlamentarni kierownicy obu frakcji: von Guttenberg i Jahn. Posiedzenia protokolował sekretarz stanu w Urzędzie Kanclerskim Carstens. Jako eksperci zapraszani byli: Leber, Müller-Hermann, Schiller, Höcherl i inni. Podają za: R. Strobel: *Kreßbronner Motor*, „Die Zeit” z 5 VII 1968, s. 5, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, B. VIII, 1970, s. 418—420.

<sup>111</sup> H. Kaack: *op. cit.*, s. 360.

z CDU/CSU. W celu zainteresowania go jednak uczestnictwem w koalicji z SPD powierzono czołowemu jego przedstawicielowi J. Ertlowi jedno z trzech przypadających FDP stanowisk ministerialnych<sup>112</sup>. Opierający się na tak wątlej większości Rząd nie przetrwał kadencji. Przez kilka miesięcy działać musiał jako Rząd mniejszościowy. W konsekwencji jesienią 1972 r. doszło do rozwiązania Parlamentu i rozpisania przedterminowych wyborów. SPD i FDP zdecydowane były kontynuować koalicję po przeprowadzonych wyborach, których wynik umocnił jedność ich działania i zapewnił im wyraźną już przewagę nad chrześcijańską demokracją. Natychmiast też doszło do spotkania W. Brandta z W. Scheelem, podczas którego omówili oni problemy związane z utworzeniem Rządu. W jego wyniku powołano w obu partiach komisje do spraw rozmów koalicyjnych<sup>113</sup>. Zadaniem ich było ustalenie struktury Rządu, personalnej obsady w nim stanowisk oraz określenie programu legislacyjnego na czas kadencji. Zasady wspólnej polityki natomiast wyrażone być miały w deklaracji rządowej, której opracowanie pozostawiono nowemu gabinetowi. Nie przetrwał on jednak pomimo znacznie silniejszego oparcia w Parlamencie Związkowym tym razem nawet połowy kadencji. Kryzys w 1974 r. w SPD i nieporozumienia przywódców obu partii doprowadziły do jego rekonstrukcji, bez podejmowania nowych ustaleń programowych, ani też zmian proporcji międzypartyjnych w obsadzie stanowisk. Na czele egzekutywy stanęli teraz H. Schmidt i H. D. Genscher. Formowanie zaś kolejnego gabinetu po wyborach 1976 r. pod ich kierownictwem odbyło się w zasadzie według tych utrwalonych już reguł.

Te poczynania kierownictw partii i frakcji mają głównie za zadanie takie ukształtowanie większości parlamentarnej by zapewniała ona jednolitość działań, niezbędną dla realizacji przede wszystkim funkcji ustawodawczej Parlamentu. Dlatego też jedność ta musi być gwarantowana wewnątrz poszczególnych frakcji, w sferze współdziałań frakcji koalicyjnych między sobą, a tych z kolei z Rządem. Prócz wymienionych wyżej komisji koa-

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 361.

<sup>113</sup> W skład komisji SPD weszli: Brandt, Schmidt, Leber, Wehner, Müller, Wienand, Kühn. Komisję FDP natomiast tworzyli: Scheel, Genscher, Altmann, Ertl, Mertes, Flach, Funcke.

licyjnych oraz ustalonych przez nie porozumień i zasad działania służy temu również uczestnictwo przewodniczących frakcji w posiedzeniach gabinetu i odwrotnie, uczestnictwo jego członków w posiedzeniach frakcji i ich gremiów specjalistycznych, a także działalność silnie reprezentowanych grup interesu. Charakterystyczne jest bowiem, iż nierzadko te same grupy oddziałują w tym samym kierunku na wszystkie uczestniczące w koalicji partie. Jednolitości tej sprzyja ponadto świadomość odpowiedzialności członków frakcji za losy rządu oraz możliwość czerpania z tytułu posiadania władzy określonych korzyści. Służy jej również wysoki stopień integracji wewnętrznej partii wokół określonej grupy przywódców. Spory bowiem wewnętrzne wpływają dezintegrująco na kształtowane koalicje i osłabiają je. Ważnym czynnikiem wzmacniającym jedność działań frakcji i Rządu jest ponadto instytucja parlamentarnych sekretarzy stanu<sup>114</sup>, oraz udział w posiedzeniach Rady Seniorów przedstawicieli gabinetu.

Z drugiej strony, brak homogeniczności wewnętrznej frakcji i współdziałania ich z pochodzącymi z tej samej partii członkami rządu, a ponadto rozbieżności w łonie koalicji sprzyjają kontroli wewnątrzpartyjnej<sup>115</sup> i wewnątrzkoalicyjnej, a niekiedy nawet są jej wyrazem. W rezultacie tego służą one realizacji funkcji kontrolnej parlamentu nad rządem. Nabiera zatem znaczenia z tego punktu widzenia rywalizacja pomiędzy ugrupowaniami w łonie frakcji i partii powiązanych na ogół z różnymi grupami interesu. Ma to szczególne znaczenie w partiach powszechnych, gdzie rozpiętość interesów i zapatrywań, niekiedy przeciwstawnych klasowo, jest bardzo szeroka. Ważne staje się ponadto współdziałanie poszczególnych ugrupowań z jednej frakcji z ugrupowaniami o zbliżonych tendencjach w innych frakcjach, czy to spośród partnerów koalicyjnych, czy nawet z opozycji. Istotną niekiedy rolę odgrywają również ich zdolności mobilizacyjne wo-

---

<sup>114</sup> Bliżej na ten temat: R. Wahl: *Stellvertretung im Verfassungsrecht*, Berlin, 1971, s. 29 i nast.

<sup>115</sup> Interesująco problem ten omawia M. Sobolewski: *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego — Prace Prawnicze” nr 25/1966, s. 271 i nast.

bec organizacji społecznych i sił stojących poza parlamentem, zwłaszcza opinii publicznej. W zależności zatem od układów sił w łonie wszystkich frakcji, relacji między frakcjami oraz ich oddziaływania na zewnątrz, kontrolne poczynania wewnątrzfrakcyjne i wewnątrzkoalicyjne będą powodować różnorakie konsekwencje. Np. rozbieżności w 1955 i 1956 r. pomiędzy ministrami federalnymi z GB/BHE i FDP a ich frakcjami na tle przyłączenia Saary doprowadziły do osłabienia frakcji i partii, a nie rządu, wobec silnego jego poparcia ze strony CDU/CSU i DP. Wywołana natomiast w 1962 r. akcją ówczesnego ministra obrony Straussa przeciw tygodnikowi „Der Spiegel” krytyka ze strony FDP oraz podanie się jej ministrów do dymisji skłoniły również Straussa do ustąpienia. Na przebieg reorganizacji Rządu nie miały wpływ wywarły także wyniki wyborów krajowych w Hesji i Bawarii. Porażki CDU w kolejnych wyborach w Berlinie Zachodnim i Północnej Nadrenii-Westfalii wzmogły naciski wewnątrzfrakcyjne i koalicyjne na Adenauera, zmuszając go do ustąpienia w 1963 r. Wynikiem wewnątrzkoalicyjnej kontroli była również zmiana kanclerza i składu rządu w 1966 r., FDP nie zgadzała się bowiem na proponowany przez CDU/CSU projekt budżetu federalnego na 1967 r. Nie wywołała natomiast kryzysu rządowego ostra krytyka ustawodawstwa o stanie wyjątkowym ze strony lewicy w łonie frakcji SPD, choć łączyła się z protestem sił tzw. opozycji pozaparlamentarnej („Juso”, SHB, SDS, związków zawodowych). Rezultatem był jedynie, nie mający znaczenia, brak jednolitości działań frakcji na forum parlamentarnym, gdzie przeciw ustawom wspólnie z opozycją FDP głosowało około 50 deputowanych SPD. Skutecznym okazał się jednak w warunkach słabej większości rządowej atak lewicowego skrzydła SPD na ministra gospodarki K. Schillera w 1972 r., który zmuszony został do ustąpienia. W tym samym roku współdziałanie stosunkowo małej grupy konserwatywnych deputowanych koalicji socjalliberalnej z opozycją wystarczyło, aby pozbawić Rząd Federalny większości parlamentarnej. Charakterystycznym przykładem kontroli wewnątrzpartyjnej jest także spowodowana atakami prawego skrzydła frakcji dymisja Brandta w 1974 r.

Dość paradoksalna okazuje się zatem prawidłowość, w której od 1949 r. do 1961, a więc przez 12 lat istnienia w Parlamencie

Związkowym więcej niż 4 partii, zmiany w składach rządów z reguły następowały z upływem kadencji i w związku z przeprowadzonymi wyborami. Zaznaczała się też większa ich stabilność. Od 1961 r. zaś do 1974, czyli przez 13 lat, kiedy to w Parlamencie zostały tylko 4 partie, pięciokrotnie dokonywano reorganizacji rządów przed upływem kadencji, czyli średnio co 2,5 roku. W trzech wypadkach objęły one również stanowisko kanclerza. Tylko raz w 1969 r. doszło do zmiany kanclerza bezpośrednio w wyniku wyborów. Redukcja liczby partii z Parlamentu Związkowego nie wpłynęła zatem, wbrew pozorom, na zwiększenie stabilności rządów, wzmocniła jedynie skuteczność kontroli wewnątrzfrakcyjnej kosztem osłabienia pozaparlamentarnej kontroli społecznej. Poważniejsze bowiem zmiany w składach rządów dokonywane były w okresach „bezpiecznych” z punktu widzenia taktyki wyborczej, tak aby nie wywołały nastrojów mogących niekorzystnie wpłynąć na wynik głosowania.

Główny jednak ciężar wykonania kontroli parlamentarnej spoczywać winien na opozycji. Do środków prawnych, którymi może ona posługiwać się w zakresie realizacji swej funkcji kontrolno-korygującej należy: możliwość postawienia kwestii zaufania dla Rządu, powołanie komisji śledczej, stawianie zapytań w formie dużej i małej interpelacji lub w czasie tzw. godziny pytań albo debaty nad nimi, stosowanie tzw. formy przesłuchań publicznych na posiedzeniach komisji<sup>116</sup>, uczestnictwo w pracach komisji, Radzie Seniorów, Prezydium Parlamentu Związkowego, stawianie wymienionych już wyżej wniosków, do których uprawnione są frakcje parlamentarne, współdziałanie we wszystkich decyzjach parlamentu wymagających kwalifikowanej większości, np. przy zmianie konstytucji, jeśli nie ma jej większość rządowa.

W pierwszej kadencji parlamentu związkowego wprowadzie opozycja liczebnie była dość silna, jednak wewnętrznie rozbita. Tworzyły ją bowiem partie o różnorodnych programach politycznych: SPD, KPD, Partia Bawarska i Centrum. Te ostatnie dwie tworzyły wspólną frakcję. Z początkiem drugiej kadencji tylko

---

<sup>116</sup> Bliżej omawia ją: L. Garlicki: *Reforma parlamentu w Republice Federalnej Niemiec*. „Studia Prawnicze”, z. 1—2/1976. s. 92.

SPD pozostawała w opozycji, a pod koniec znalazły się obok niej również BHE i FDP. W trzeciej kadencji opozycję tworzyły już tylko dwie partie: SPD, FDP. Nie były one jednak w stanie zagrozić dominacji CDU/CSU. Dopiero od 1961 r. FDP mogła zacząć odgrywać rolę „języczka u wagi” i faktycznie decydować o tym, która z wielkich partii uczestniczyć będzie w sprawowaniu władzy, a która pozostanie w opozycji. Pomimo tego, iż SPD w latach 1961—1966 znalazła się jako jedyna na ławach opozycji, to w okresie tym dochodziło niekiedy do współdziałania jej z frakcją FDP podczas głosowań w parlamencie. Punktem szczytowym tej współpracy było skierowanie 8 XI 1966 r. wniosku obu partii do kanclerza Erharda, aby zwrócił się do parlamentu o udzielenie mu wotum zaufania<sup>117</sup>. Mimo że SPD przygotowała już alternatywną wobec rządzącej zdolną do przejęcia władzy ekipę, nie doszło do porozumienia pomiędzy obiema partiami co do osoby kandydata na kanclerza. Erhard zaś powołując się na wymóg konstruktywnego wotum nieufności wniosek ten odrzucił.

W latach 1966—1969 w opozycji znajdowała się tylko FDP ze swymi zaledwie 49 mandatami. Unieruchomionych zostało w związku z tym szereg mechanizmów parlamentarnych służących opozycji, których partia ta nie była zdolna wykorzystać. Zaktywizowała się natomiast opozycja pozaparlamentarna.

Do 1969 r. żadna z partii opozycyjnych nie byłaby w stanie przejąć władzy bez rozbitcia istniejącej koalicji. W VI kadencji jednak CDU/CSU jako najliczniejsza frakcja, obsadzająca w uprzywilejowanej pozycji szereg stanowisk w parlamencie, zwłaszcza zaś stanowisko prezydenta, mogła liczyć na to, iż wyłamanie się spod dyscypliny partyjnej kilku deputowanych koalicji socjalliberalnej, umożliwiłoby jej przejęcie władzy. Pod koniec 1971 r. w partii tej zarysowały się dwie koncepcje dotyczące przygotowania składu przyszłego rządu: jedna zakładała utworzenie na wzór angielski gabinetu cieni, z powierzeniem każdemu z jego członków funkcji odpowiadających właściwym ministrom; druga natomiast przewidywała powołanie tylko ekipy kierowniczej, która miałaby dokonać w przyszłości wyboru odpowiednich kandydatów na ministrów. Przeważała koncepcja dru-

---

<sup>117</sup> K. Nowak: *op. cit.*, s. 288; H. Kaack: *Geschichte...* s. 312.



ga. Na konferencji prasowej 10 III 1972 r. Barzel i Strauss przedstawili skład alternatywnej, zdolnej do przejęcia władzy ekipy. Przejście na stronę opozycji 4 deputowanych koalicji socjalliberalnej oraz wystąpienie z frakcji FDP deputowanego W. Helmsa 23 IV 1972 r. stworzyło sytuację, w której mogła ona liczyć już na 246 głosów, zaś większość rządowa na niezupełnie pewnych zresztą 249. Korzystny dla CDU wynik wyborów w Badenii-Wirtembergii zachęcił frakcję partii unii do wystąpienia 24 IV 1972 r. z wnioskiem konstruktywnego wotum nieufności wobec kanclerza Brandta. Proponowała ona jednocześnie na stanowisko kanclerza R. Barzela. Warto zaznaczyć, iż od czasu opublikowania tej decyzji przez CDU/CSU do chwili głosowania w parlamencie, podjęto szereg akcji strajkowych na terenie RFN i Berlina Zachodniego, solidaryzujących się z większością rządową. Zapowiedziano nawet strajk generalny w razie przejęcia władzy przez opozycję. Doszło również do demonstracji ulicznych w Bonn, Frankfurtu, Hamburgu i innych miastach. W przeprowadzonym 27 IV 1972 r. głosowaniu w parlamencie uczestniczyło 260 deputowanych, gdyż większość frakcji socjalliberalnej nie podeszła do urny. Za konstruktywnym wotum nieufności opowiedziało się 247 deputowanych, 3 wstrzymało się od głosu, 10 było przeciw. Obalenie rządu Brandta nie powiodło się. Okazało się przy tym, iż przynajmniej jeden deputowany opozycji odmówił poparcia R. Barzelowi. Następnego już dnia w głosowaniu nad rządowym projektem budżetu kanclerza i Federalnego Urzędu Kanclerskiego opozycja odniosła sukces. Projekt bowiem nie uzyskał wymaganej większości. Konieczne stało się więc współdziałanie frakcji koalicji z opozycją dla prowadzenia dalszych prac ustawodawczych w Parlamencie. Zintensyfikowaniu mogły ulec i stać się bardziej efektywne kontrolno-korygujące działania opozycji.

Wobec szczególnych kontrowersji na tle ratyfikacji układów z Polską i Związkiem Radzieckim doszło do kilkakrotnych spotkań przedstawicieli rządu i opozycji oraz ich przywódców — Brandta i Barzela. Wynikiem tych spotkań było powołanie wspólnej komisji złożonej z przedstawicieli 4 partii reprezentowanych w parlamencie, w której skład weszli: H. Ehmke z SPD, H. D. Genscher z FDP, W. Marx z CDU i F. J. Strauss z CSU.

Zadaniem jej było opracowanie tekstu wspólnej rezolucji dotyczącej polityki zagranicznej RFN. W tej sprawie opozycja przeprowadziła również konsultacje z ambasadorem Związku Radzieckiego w Republice Federalnej Niemiec.

Pomimo tego, iż wniosek frakcji opozycyjnej domagającej się przesunięcia terminu debaty nad układami nie został przyjęty przez większość parlamentu, w wyniku spotkania przewodniczących SPD, FDP, CDU i CSU odroczono ją na 12 V 1972 r. Równocześnie frakcja CDU/CSU wyłoniła specjalny 8-osobowy zespół do spraw kontaktów z Rządem. O ile jednak CDU opowiadała się za poparciem układów wraz z rezolucją, o tyle CSU była przeciwna temu. Ostatecznie ustalono, że opozycja wstrzyma się od głosu.

Dalszemu osłabieniu uległa większość rządowa, gdy na skutek niesubordynacji deputowanego G. Müllera w związku z wyborem burmistrza Monachium, skreślony on został z listy członków partii i wykluczony z frakcji SPD. Koalicja socjalliberalna dysponowała zatem już tylko 248 głosami. Straciła wskutek tego większość w Radzie Seniorów i w 9 spośród 19 komisji Parlamentu Związkowego.

Podczas obrad 17 V 1972 r. nad układami z Polską i ZSRR oraz rezolucją w sprawie polityki zagranicznej RFN, zgodnie z wcześniej przyjętymi porozumieniami wystąpiło tylko 3 mówców po jednym z każdej frakcji. Za układami ze Związkiem Radzieckim głosowało 248 deputowanych, 10 było przeciw, 238 wstrzymało się od głosu. Układy z Polską przyjęte zostały tą samą większością przy 17 głosach przeciw, 230 wstrzymujących się i 1 głosie nieważnym. Rezolucja natomiast przyjęta została aż 513 głosami, gdyż w głosowaniu uczestniczyli również deputowani Berlina Zachodniego.

Dalsza jednak współpraca rządu z parlamentem była utrudniona, gdyż zarówno opozycja jak i Rząd dysponowały tą samą liczbą głosów. O przyjęciu propozycji rządu lub opozycji przesądzało niekiedy stanowisko jednego deputowanego. CDU/CSU mogła zatem forsować własne koncepcje rozwiązań ustawowych. Np. większością głosów parlament zaaprobował jej projekt ustawy emerytalnej, a odrzucił projekt rządowy.

Dla uzdrowienia tej sytuacji konieczne stało się rozpisanie

nowych wyborów, co też zapowiedział już w czerwcu 1972 r. kanclerz Brandt. Pomimo początkowych oporów ze strony chrześcijańskiej demokracji zgodziła się ona ostatecznie na współdziałanie z koalicją, umożliwiając tym samym, mimo postawienia kwestii zaufania do kanclerza, bezkonfliktowe przeprowadzenie procedury zmierzającej do rozwiązania Parlamentu.

Wyniki wyborów w 1972 r. osłabiły opozycję CDU/CSU, która straciła przewagę w obsadzie stanowisk w Parlamencie, ponieważ najsilniejszą stała się frakcja SPD; postawiła sobie jednak za cel krytykowanie i korygowanie działalności rządowej. Rozbieżności w łonie kierownictwa, zwłaszcza kontrowersje między lewym a prawym skrzydłem frakcji, nie pozwalały jej jednak prezentować jednolitego stanowiska. Tak np. w głosowaniu w parlamencie 11 V 1973 r. nad układem podstawowym z NRD 4 deputowanych frakcji CDU/CSU poparło stanowisko koalicji, a w kwestii przyjęcia RFN do ONZ prawie jej połowa.

Również w kwestii taktyki wobec większości rządowej brak było jednomyślności. Zarysowały się bowiem dwa stanowiska. Jedno — totalnej negacji wobec poczynań rządu i permanentnej z nim konfrontacji, zmierzające do wyeliminowania z gry politycznej na szczeblu federalnym FDP — reprezentowane głównie przez CSU i deputowanych Badenii-Wirtembergii. Drugie — elastycznej reakcji, współdziałania z konserwatywnym skrzydłem FDP i przeciągnięcia tej partii na stronę opozycji — reprezentowane przez lewicę i centrum frakcji. Próby w tym kierunku najwyraźniej podjęto już na szczeblu krajowym w Saarze i Dolnej Saksonii. To stanowisko pomimo oporu CSU przeważało. W wielu kwestiach opozycja podejmowała korygująco-hamujące współdziałanie z koalicją. Spotkało się ono z przychylną reakcją H. D. Genschera, który najpierw w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a później w Ministerstwie Spraw Zagranicznych powołał na sekretarza stanu członków CDU.

W czerwcu 1975 r. prezydium CDU i CSU na wspólnym posiedzeniu uzgodniły zasady merytorycznego działania i taktyki w okresie do wyborów 1976 r. Kilka miesięcy później, na spotkaniu Kohla i Carstensa ze Straussem i Stücklmem, uformowano 10-osobową, alternatywną wobec rządzącej ekipę. Zbierać się ona miała regularnie w celu zapewnienia jednolitości działań frakcji

CDU/CSU w Parlamencie oraz ustalać zasady walki wyborczej. W sierpniu 1976 r. rozszerzono ją jeszcze o dalsze 5 osób z jednoczesnym zaznaczeniem problemowej ich specjalizacji.

Wybory 1976 r. umocniły frakcję CDU/CSU i pozwoliły jako najsilniejszej na przejście uprzywilejowanej w Parlamencie pozycji. Stosunkowo szybko zaczęto formować, bo już z początkiem 1976 r., alternatywną ekipę, w której wyraźniej niż w przeszłości zaznaczono problemową specjalizację jej członków<sup>118</sup>.

Najogólniej zatem działania opozycji sprowadzają się, z jednej strony, do wylaniania zdolnej przejąć władzę ekipy oraz wypracowania możliwie najbardziej atrakcyjnego z punktu widzenia taktyki wyborczej programu, z drugiej zaś — działań kontrolno-korygujących, z czego najczęściej stosowanym instrumentem jest parlamentarna krytyka rządu. Wobec zaś przyjętej w konstytucji koncepcji konstruktywnego wotum nieufności nie tylko żądanie zmiany kanclerza wymaga jednoczesnego przedstawienia personalnych propozycji, lecz również krytyka musi mieć ten sam walor, a więc nie może sprowadzać się tylko do negacji. Współdziałanie opozycji z większością rządową i przedstawianie alternatywnych propozycji wpływających kształtującą na podejmowane rozstrzygnięcia jest zatem dla niej konstytucyjną dyrektywą. Stosunkowo rzadko w praktyce opozycja odrzuca zatem proponowane przez rząd projekty i poddaje je totalnej krytyce lub negacji kończącej się oddaniem głosów zdyscyplinowanej frakcji mniejszości przeciw nim. W warunkach jednak RFN wynika to przede wszystkim z upodabniania się głównych partii pod względem założeń programowych. Dlatego też najczęściej działania opozycji mają również charakter korygujący i uzupełniający wobec wniosków rządowych. Np. w VI kadencji na 333 uchwalone projekty ustaw tylko w 15 wypadkach opozycja głosowała „nie”. W VII kadencji zaś na około 515 ustaw aż 482 przyjęto przy poparciu opozycji<sup>119</sup>. Im silniejsza jednak i bardziej zwarta jest opozycja, tym większe jej szanse wykorzystywania przez nią wszystkich prawnie przyznanych środków i ukształtowanych

---

<sup>118</sup> Por.: *Mainzer mit Musik*. „Capital” nr 3 z 1977 r.

<sup>119</sup> A. M. Renger: *Bilanz der vergangenen vier Jahre*, „Das Parlament” nr 28 z 10 VII 1976 r.

form działania, tym samym efektywnego realizowania krytyki i kontroli Rządu. Bardziej też wtedy staje się ona aktywna (np. CDU/CSU 1969—1972). Jeśli sytuacja jest odwrotna, słaba i nie-liczna opozycja (jak np. FDP w latach 1966—1969), istniejący układ sił zatracą swą alternatywność i budzi wątpliwości co do zgodności z powoływanym już konstytucyjnym rozumieniem wolnościowodemokratycznego ustroju RFN. Relatywizuje też wprowadzony ponadto przez naukę w miejsce trójpodziału władz, podział na władzę większości rządowej i kontrolę opozycji <sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Blżej na ten temat: M. Sobolewski: *Rola systemów...*, s. 271 i 272; M. Duverger: *op. cit.*, s. 393 i nast.

---

## V. ROLA PARTII POLITYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI RADY ZWIĄZKOWEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

---

### 1. Konstrukcja Rady Związkowej a zasada udziału partii w politycznym kształtowaniu woli narodu

Żaden z organów RFN nie budził wśród twórców ustawy zasadniczej tyle kontrowersji i sporów co głęboko związana z tradycją ustrojową Niemiec Rada Związku (*Bundesrat*). Prawzorów jej szukać można by już w konfederacji Związku Niemieckiego albo federacji Związku Północno-Niemieckiego<sup>1</sup>. Najbardziej jednak w swej konstrukcji nawiązuje ona do rozwiązań przyjętych w bismarckowskiej konstytucji Rzeszy z 1871 r., konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. oraz doświadczeń tworzenia państwowości zachodnioniemieckiej w latach 1945—1949<sup>2</sup>.

Konstrukcja Rady Związku (*Bundesratu*) Niemiec cesarskich powstała w warunkach walki o zjednoczenie i umocnienie państwa, bez których uwzględnienia trudno byłoby ją zrozumieć<sup>3</sup>. W praktyce służyła ona nie tyle faktycznej reprezentacji po-

---

<sup>1</sup> G. Ziller: *Der Bundesrat*, Bonn 1968, s. 8 i 9; E. L. Pinney, *Federalism, Bureaucracy, and Party Politics in Western Germany. The Role of the Bundesrat*, Chapel Hill 1963, s. 25.

<sup>2</sup> Por.: B. Wegmann: *Der Bundesratsgedanke und das Werden der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *10 Jahre Bundesrat*, Köln 1959, s. 17 oraz G. Ziller: *op. cit.*, s. 9—16.

<sup>3</sup> Blżej proces jednoczenia Niemiec przedstawił J. Krasuski: *op. cit.*, s. 22—62.

szczególnych członów składowych Cesarstwa, ile przede wszystkim zabezpieczeniu jego jedności, a w nim przewagi Prus, dających gwarancję realizacji scaleniowej polityki Bismarcka<sup>4</sup>. Zarówno skład Rady Związku, której członkami byli przedstawiciele rządów poszczególnych państw Rzeszy obradujący pod przewodnictwem kanclerza, jak i przyznane jej kompetencje w sferze ustawodawczej i wykonawczej<sup>5</sup> czyniły z niej organ o silnej pozycji oraz skuteczną biurokratyczno-konserwatywną<sup>6</sup> przeciwwagę wobec wybieranego w wyborach Parlamentu Rzeszy (*Reichstagu*), w którym wpływy zapewniały sobie partie polityczne.

Dla okresu natomiast Republiki Weimarskiej oraz twórców jej konstytucji charakterystyczne staje się dążenie do osłabienia pozycji Prus i ograniczenia ich wpływów na losy państwa<sup>7</sup>. W Radzie Rzeszy Republiki (*Reichsrat*) poszczególne kraje miały być reprezentowane przez członków rządów albo ich pełnomocników, co sprowadzało się do szerokiego udziału w jej pracach głównie pracowników aparatu poszczególnych rządów krajowych. Podobnie więc jak Rada Związku, Rada Rzeszy Republiki stanowiła, choć może w mniejszym stopniu, czynnik biurokratyczno-

---

<sup>4</sup> W Radzie Związku Rzeszy Cesarzkiej reprezentowanych było 25 państw-członków. Na ogólną liczbę 58 głosów 17 przypadło Prusom, 6 Bawarii, po 4 Saksonii i Wirtembergii, po 3 Badeni i Hesji, po 2 Brunszwikowi i Meklemburgii-Szweryn, pozostałym zaś 17 państwom po 1 głosie.

<sup>5</sup> Zgody Rady Związkowej Rzeszy wymagało uchwalenie każdej ustawy oraz wydanie niektórych przepisów administracyjnych (*Verwaltungsvorschriften*) i zarządzeń (*Einrichtungen*). Por.: T. Ellwein: *op. cit.*, s. 298 i 299.

<sup>6</sup> Z wyjątkiem miast hanzeatyckich państwa Rzeszy były monarchiami. W praktyce najczęściej reprezentowane były w Radzie Związku przez urzędników pozostających w służbie monarchii, co obok innych czynników nadawało jej charakter biurokratyczno-konserwatywny. Porównaj też na ten temat rozważania E. L. Pinneya: *op. cit.*, s. 22—29.

<sup>7</sup> W Radzie Rzeszy Republiki Weimarskiej reprezentowanych było 18 państw. Na ogólną liczbę około 66 głosów 13 przypadło Prusom, drugie tyle jej prowincjom, 11 Bawarii, 7 Saksonii, 4 Wirtembergii, 3 Badeni, po 2 Hesji, Turyngii i Hamburgowi. Pozostałym 10 państwom przypadało po 1 głosie. Mimo osłabienia pozycji Prus, Konstytucja Republiki Weimarskiej w wyższym stopniu niż konstytucja Niemiec cesarskich zapewniała jednolity charakter państwa, osłabiając jednocześnie jego elementy federalistyczne.

-konserwatywny, wobec opanowanego przez partie polityczne Parlamentu Rzeszy (*Reichstagu*)<sup>9</sup>.

Po upadku Rzeszy hitlerowskiej władze zachodnich stref okupacyjnych we współdziałaniu z wyłaniającymi się, a uznany-  
mi za legalne siłami politycznymi, przystąpiły do tworzenia „od  
dołu” form państwowości zachodnioniemieckiej<sup>9</sup>. Najpierw w  
strefie amerykańskiej, a później również w Bizonii powołano  
obok innych organów Radę Krajów (*Länderrat*), w której skład  
wchodziło po dwóch przedstawicieli rządów (premier i minister)  
poszczególnych państweczek każdej ze stref. Te, tymczasowe wpra-  
wdzie rozwiązania, wyrosłe głównie z potrzeb praktyki, a będą-  
ce konsekwencją przyjętego założenia federalnej struktury przy-  
szłego państwa, nie odbiegały w zasadzie od tradycji niemieckich  
i nie tylko służyły przygotowaniu gruntu dla przyszłych rozwią-  
zań, lecz również stanowiły dodatkową przesłankę dla przyjęcia  
ich w takim kształcie, jaki nadała im ustawa zasadnicza.

W powołanej jednak do uchwalenia konstytucji Radzie Par-  
lamentarnej, której alternatywne rozwiązania w kwestii II izby  
parlamentu przedłożył Konwent z Herrenchiemsee, wyłoniły się  
dwie przeciwstawne koncepcje<sup>10</sup>. Jedna wspierana przez federa-  
listyczną w tym czasie CDU/CSU opowiadała się za nawiązującą  
do tradycji okresu Cesarstwa i Republiki Weimarskiej Radą  
Związku, druga zaś forsowana przez unitarystyczną SPD za Se-  
natem<sup>11</sup>. FDP zaś szukając kompromisu wyszła z propozycją roz-  
wiązania pośredniego uwzględniającego niektóre elementy obu  
projektów.

Ostateczny kształt Rady Związku wypracowano na podstawie  
skrajnych koncepcji wysuniętych przez CSU i SPD w gronie za-

---

<sup>9</sup> Rada Rzeszy Republiki Weimarskiej również posiadała, choć znacz-  
nie ograniczone w stosunku do Rady Związku Cesarstwa, uprawnienia  
w sferze ustawodawczej i wykonawczej. Bliżej na ten temat E. L. Pin-  
ney: *op. cit.*, s. 30—37.

<sup>9</sup> Bliżej: B. Wegmann: *op. cit.*, s. 18—28.

<sup>10</sup> Bardziej szczegółową charakterystykę tych koncepcji prezentuje  
P. H. Merkel w pracy: *Die Entstehung der Bundesrepublik Deutsch-  
land*, Stuttgart 1965, s. 78—86; E. L. Pinney: *op. cit.*, s. 37—48.

<sup>11</sup> SPD atakowała głównie w koncepcji opartej na tradycjach Ce-  
sarstwa i Republiki Weimarskiej nadmierną biurokratyzację II izby par-  
lamentu.



ledwie dwóch polityków, mianowicie premiera Bawarii Eharda (CSU) i rzecznika SPD dr Menzla<sup>12</sup>. U podstaw przyjętego rozwiązania leżało założenie, iż Rada Związku (*Bundesrat*), składająca się z członków rządów poszczególnych krajów, reprezentować będzie ich interesy i wnosić w proces kształtowania woli na szczeblu związku administracyjne doświadczenie i fachową wiedzę polityków oraz aparatu urzędniczego krajów. W ten sposób chciano zapewnić korygująco-kontrolnym i hamującym działaniom Rady większą obiektywność, zwłaszcza wobec podporządkowanego partyjnym podziałom Parlamentu Związkowego i stworzyć z niej pewien rodzaj przeciwwagi, a w konsekwencji tym samym pogłębić federalny charakter państwa, czego proponowana koncepcja pochodzącego z wyboru Senatu jako reprezentanta ludności poszczególnych członów składowych, a nie ich rządów, w tym stopniu zapewnić nie mogła<sup>13</sup>.

Pochodną więc uznanej za nienaruszalną w drodze legalnej zmiany ustawy zasadniczej, podstawowej zasady państwa federalnego (art. 79, ust. 3 w związku z 20 ust. 1 ustawy zasadniczej) stała się zasada współdziałania krajów w ustawodawstwie i administracji związku za pośrednictwem Rady Związku (art. 50 ustawy zasadniczej)<sup>14</sup>. Zasada ta jednak wraz z będącymi jej konsekwencją postanowieniami dotyczącymi organizacji i działania Rady Związku jako swego rodzaju anachronizm pozostała w dość wyraźnym oderwaniu od innych przyjętych przez ustawę zasadniczą RFN zasad ustrojowych, zwłaszcza zaś zasady podziału władz (art. 20, ust. 2, zd. 2 ustawy zasadniczej), zwierzchnictwa narodu i wybieralności naczelnych organów związkowych (art. 20, ust. 1, zd. 1 ustawy zasadniczej) oraz zasady udziału partii w politycznym kształtowaniu woli narodu (art. 21 ustawy zasadniczej).

<sup>12</sup> G. Ziller: *op. cit.*, s. 15 oraz K. Neunreither: *op. cit.*, s. 16.

<sup>13</sup> *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* Hrsg. G. Leibholz und H. v. Mangoldt. Tübingen 1951, Band I, s. 380—388; G. Ziller: *op. cit.*, s. 16, Neunreither: *op. cit.*, s. 16—18; H. H. Klein, *Parteipolitik im Bundesrat?* „Die Öffentliche Verwaltung” z 1971 r., s. 328.

<sup>14</sup> Bliższe omówienie kompetencji Rady Związkowej Czytelnik znajdzie [w:] G. Ziller, *op. cit.*, s. 17—34; K. Neunreither: *op. cit.*, s. 55—92, a także w pewnym zakresie w pracy K. Nowaka: *op. cit.*, s. 295—313.

Zarówno dość szeroko rozbudowane kompetencje Rady Związku w sferze ustawodawczej i wykonawczej, jak i skład tego organu stwarzają pewne trudności w jego usytuowaniu w systemie naczelných organów związkowych i jednoznacznym przyporządkowaniu go albo organom władzy ustawodawczej albo wykonawczej<sup>15</sup>. Nie wchodząc w bliższe rozważania tego zagadnienia, gdyż wykraczałoby to znacznie poza ramy tego opracowania, przyjmuję za większością zresztą autorów, iż Rada Związku to przede wszystkim II izba parlamentu zachodnioniemieckiego<sup>16</sup>.

Sformułowanie art. 20, ust. 1, zd. 1 ustawy zasadniczej stwierdzające, iż „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu”, wyrażające zwierzchność narodu nad państwem i jego organami, miało zerwać ostatecznie, zdaniem twórców ustawy zasadniczej, z tak popularnymi w XIX w. w Niemczech koncepcjami nadrzędnej roli państwa nad społeczeństwem<sup>17</sup>. Zd. 2 ust. 1, art. 20 natomiast, będące konsekwencją pierwszego, określa formy realizacji władzy narodu w drodze bezpośredniej wyborów i głosowań i pośredniej poprzez organy państwowe. Analiza jednak art. 51, ust. 1 ustawy zasadniczej wykazuje, iż Rada Związku jako jedyna spośród naczelných organów związkowych od zasad tych odchodzi. Władzę swą wywodzi bowiem bezpośrednio od organów członów składowych federacji, a nie jak Parlament Związkowy od narodu. Nie pochodzi też z wyborów pośrednich, jak kanclerz bądź prezydent Związku, lecz — jak mówi ustawa zasadnicza —

<sup>15</sup> Problem ten podnosi H. A. Schwarz-Lieberman v. Wahlendorf w pracy *Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer. Eine Studie zum Problem der Gewaltenteilung*. Tübingen 1958, s. 93—107; K. Neunreither: *op. cit.*, s. 125. Również T. Ellwein wskazuje, iż Rada Związku funkcjonuje nie tylko jako II izba, lecz również jako drugi rząd, T. Ellwein, *op. cit.*, s. 305.

<sup>16</sup> E. Stein [w:] *Lehrbuch des Staatsrechts*. Tübingen 1968, s. 44 traktuje Radę Związkową jako II izbę parlamentu. Tak określa ją również E. L. Pinney: *op. cit.*, s. 12—50 i n. oraz K. Sontheimer *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München 1971, s. 170. Tak też zaraz na wstępie przyjmuje K. Neunreither: *op. cit.*, s. 11.

<sup>17</sup> Patrz argumentacja Schmida (SPD) w Radzie Parlamentarnej za przyjęciem takiego właśnie sformułowania w ustawie zasadniczej. „*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. Band I/51. Hrsg. G. Leibholz u. H. Mangoldt. Tübingen 1951, s. 198, 199.

składa się (*besteht*) z członków rządów krajowych, które ich własnymi uchwałami powołują (*bestellen*) i odwołują (*abberufen*)<sup>18</sup>. Przyjęte wprowadzie przez konstytucje krajowe zasady systemu parlamentarno-gabinetowego łagodzą nieco i osłabiają to dość specyficzne oderwanie Rady Związkowej od wymienionych poprzednio zasad ustawy zasadniczej, jednakże wydaje się, iż takie rozwiązanie jako swego rodzaju relikwium jest jeszcze pozostałością wspomnianych już koncepcji nadrzędnej roli państwa, w tym przypadku nad społecznościami poszczególnych krajów. Dalsze zaś jak zobaczymy postanowienia ustawy zasadniczej oraz określające strukturę i tryb postępowania Rady Związkowej przepisy jej wewnętrznego regulaminu stwarzają przede wszystkim warunki dla bezpośredniego i skutecznego wpływu na jej działalność rządów poszczególnych krajów i ich pomocniczego aparatu urzędniczego, a nie sił politycznych narodu.

W zależności od liczby mieszkańców każdemu z krajów przyznano w Radzie Związku od 3 do 5 głosów. Przy czym kraje do 2 mln ludności mają 3 głosy, powyżej 2 mln — 4 głosy, kraje zaś powyżej 6 mln — 5 głosów<sup>19</sup>. Każdy kraj może delegować tylu członków swego rządu do II izby parlamentu, ile przypadło mu w udziale głosów (art. 51, ust. 2 i 3 ustawy zasadniczej). Z reguły członkami Rady Związku są premierzy rządów krajowych

---

<sup>18</sup> Na problem ten zwracają uwagę K. Neunreither: *op. cit.*, s. 124—126 oraz H. Laufer w pracy: *Der Bundesrat — Untersuchung über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme*. Bonn 1972, s. 8.

<sup>19</sup> Liczba członków Rady Związkowej jest zmienna i zależy od liczby krajów i liczby ich ludności. Wbrew temu, iż Berlin Zachodni nie jest częścią Republiki Federalnej Niemiec, stanowi bowiem odrębną jednostkę polityczną (patrz porozumienie czteromocarstwowe w sprawie Berlina Zachodniego z września 1971 r.), reprezentowany jest jednak przez 4 senatorów w Radzie Związkowej. Nie mają oni w plenum Rady wprowadzie głosu stanowczego, tylko głos doradczy, jednakże w komisjach, w tym także w Komisji Mediacyjnej, głosują na równi z przedstawicielami innych krajów. Do 1952 r. Rada Związkowa liczyła 43 + 4 członków Berlina Zachodniego, a następnie 38 + 4. Od 1957 r. liczba ich nie zmieniła się i aktualnie wynosi 41 + 4. Północnej Nadrenii-Westfalii, Bawarii, Badenii-Wirtembergii i Dolnej Saksonii przypada po 5 głosów, Hesji, Nadrenii-Palatynatowi i Szlezwikowi-Holsztynowi po 4 głosy oraz Hamburgowi, Bremie i Saarze po 3 głosy.

(*Ministerpräsidenten*) oraz ministrowie<sup>20</sup>. Mogą być nimi także sekretarze stanu (*Staatssekretäre*) jeśli jak w Bawarii i Badenii-Wirtembergii wewnętrzne normy kraju przewidują, iż wchodzi oni w skład rządu z prawem głosu. Ponadto istnieje możliwość delegowania, również spośród członków rządu, zastępców członków Rady, w liczbie nawet przekraczającej liczbę przypadających krajowi głosów. W praktyce na ogół prawie wszyscy członkowie poszczególnych rządów, a najmniej ich większość, wchodzi w skład Rady Związku albo jako jej członkowie, albo ich zastępcy.

W zakresie obsady wszelkich stanowisk w II Izbie uwzględnia się tylko reprezentację poszczególnych rządów krajowych. I tak. prezydentem Rady wybrany zostaje na jeden rok, zgodnie z porozumieniem zawartym 30 VIII 1950 r. w Königstein, na konferencji premierów rządów krajowych, premier kraju liczącego kolejno mniej ludności poczynając od najliczniejszego kraju — północnej Nadrenii-Westfalii. Trzej wiceprezydenci zaś wybierani są według zasady, iż jednym z nich jest były prezydent minionej kadencji, a pozostali dwaj — premierami kolejno najmniejszego i największego kraju<sup>21</sup>. Prezydent i wiceprezydenci tworzą razem Prezydium Rady, przy którym działa tzw. Stała Rada (*Ständige Beirat*)<sup>22</sup>, składająca się z pełnomocników rządów wszystkich krajów. Mimo pewnego podobieństwa, nie ma ona takiego znaczenia i nie odgrywa tej roli co Rada Seniorów Parlamentu Związkowego, gdyż kwestie bardziej kontrowersyjne omawia najczęściej prezydent z premierami poszczególnych rządów krajowych tuż przed plenarnym posiedzeniem Rady Związku<sup>23</sup>. Również obsada

---

<sup>20</sup> W państwach — miastach, takich jak Brema, Hamburg czy Berlin Zachodni, odpowiednikami rządów krajowych są senaty, a ministrów senatorowie, premierów zaś z wyjątkiem Bremy, gdzie jest Prezydent Senatu — burmistrz; parlamentom krajowym odpowiadają natomiast w Bremie i Hamburgu Zgromadzenia Obywatelskie (*Bürgerschaft*), w Berlinie Zachodnim zaś Izba Posłów (*Abgeordnetenhaus*). Dla przejrzystości jednak tekstu nie czynię różniczeń, które wynikałyby z tych odmienności jedynie terminologicznych.

<sup>21</sup> G. Ziller: *op. cit.*, s. 43.

<sup>22</sup> Geschäftsordnung des Bundesrates vom 1. Juli 1966 (BGBl. I 437) § 8 i 9.

<sup>23</sup> G. Ziller: *op. cit.*, s. 45.

13 stałych komisji<sup>24</sup>, organów o istotnym znaczeniu w procesie podejmowania decyzji, uwzględnia jedynie reprezentację krajową. Do składu poszczególnych komisji każdy kraj wysyła po jednym swym przedstawicielu. O ile w obradach plenarnych Rady Związku kraje reprezentowane mogą być tylko przez członków rządów krajowych, o tyle w komisjach możliwe jest zastępstwo przez pełnomocników rządów (art. 52, ust. 4 ustawy zasadniczej), co sprowadza się do szerokiego udziału w ich pracach pracowników aparatu urzędniczego właściwych resortów rządów poszczególnych krajów i ich ekspertów. Otwiera to drogę dla wpływu biurokracji krajowej na decyzje Rady Związku, które wzmacnia procedura podejmowania decyzji w sprawach Związku przez rządy na szczeblu kraju. Decyzje te najczęściej przygotowuje aparat urzędniczy poszczególnych resortów zwłaszcza zaś tzw. referenci do spraw Rady Związku (*Bundesratsreferenten*), którzy przed posiedzeniem rządu krajowego zbierają się i opracowują wnioski i zalecenia, zwykle bez większych zastrzeżeń akceptowane przez rządy. Analiza praktyki wykazuje ponadto, iż również wypracowane przez urzędników i ekspertów zalecenia komisji Rady Związku (*Empfehlungen*) są na ogół na jej plenarnym posiedzeniu przyjmowane bez większych dyskusji<sup>25</sup>. Tak więc, można mówić o formalnie dopuszczalnym, a w praktyce dość znacznie rozwiniętym wpływie aparatu fachowo-biurokratycznego krajów na decyzje Rady Związku.

W przeciwieństwie zatem do Parlamentu Związkowego, gdzie przepisy regulaminu wewnętrznego przewidują organizację deputowanych według przynależności partyjnej we frakcje, a obsada wszelkich stanowisk uwzględnia ich siłę i przez to zapewnia im bezpośredni wpływ na jej działalność, przepisy regulaminu Rady Związku nie przewidują jakichkolwiek wewnętrznych struktur partyjnych ani ich udziału w obsadzie stanowisk czy też wpływu na podejmowane decyzje.

Również część doktryny zachodnioniemieckiej, przyjmując za punkt wyjścia powyżej przedstawiony stan prawny, stoi na sta-

---

<sup>24</sup> *Handbuch des Bundesrates 3 Auflage Ergänzungslieferung*. Hrsg. vom Bundesrat. Darmstadt Stand am 29 Januar 1971 r.

<sup>25</sup> K. Neunreither: *op. cit.*, s. 30—49; G. Ziller: *op. cit.*, s. 53—63.

nowisku, iż jakiegokolwiek podziały według przynależności partyjnej w Radzie Związku są niedopuszczalne i byłyby niezgodne z ustawą zasadniczą. Funkcje Rady, ich zdaniem, mają mieć charakter państwowopolityczny, a nie partyjnopolityczny. Miejscem zaś dla wpływów i rywalizacji partyjnej na szczeblu Związku jest Parlament Związkowy. Rada natomiast działać może tylko przy uwzględnieniu podziałów na kraje. Kraje bowiem, a nie partie polityczne powołano w niej do współdziałania w ustawodawstwie i administracji Związku. Działalność partii politycznych w II izbie parlamentu prowadziłaby, ich zdaniem, do niebezpieczeństwa zastąpienia państwa federalnego (*Bundesstaat*) przez federalne państwo partii (*Parteienbundesstaat*)<sup>26</sup>.

W związku z tym, niektórzy autorzy przyjmują, iż możliwy jest tylko pośredni wpływ partii politycznych na Radę Związku poprzez podporządkowane im rządy krajowe. Instytucją zaś temu służącą, a jednocześnie ograniczającą bezpośredni wpływ partii na Radę, jest ich zdaniem, imperatywny mandat jej członków<sup>27</sup>.

Jak więc w tej sytuacji rozumieć postanowienia art. 21, ust. 1 ustawy zasadniczej i § 1, ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych, które powierzają im funkcję łącznika pomiędzy narodem a organami państwowymi oraz zobowiązują je do współdziałania w politycznym kształtowaniu woli narodu we wszystkich dziedzinach życia publicznego, (*auf Gebieten des öffentlichen Lebens*), w szczególności zaś do wywierania wpływu na procesy polityczne zachodzące w parlamencie (*auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen*), a więc w obu jego izbach jednakowo. Tam bowiem, gdzie ustawa odnosi swe postanowienie do Parlamentu Związkowego, używa wyraźnie tego pojęcia, jak np. w § 2, ust. 1 i 2 — Bundestag.

Wydaje się więc, iż mamy tu do czynienia, uwzględniając również wcześniej podane rozbieżności, z dość daleko posuniętym, pogłębionym przez operującą sztywnymi i tradycyjnymi kategoriami doktrynę, brakiem wewnętrznej spójności systemu prawnoustrojowego RFN, w którym niezbyt umiejętnie usiłowa-

<sup>26</sup> T. Maunz: *Deutsches Staatsrecht* 1969, s. 357. Blżej na ten temat patrz — H. H. Klein: *op. cit.*, s. 325; W. Henke: *Das Recht der Politischen Parteien*. Göttingen 1972, s. 166, 167.

<sup>27</sup> Tak np. W. Henke, *op. cit.*

no kojarzyć relikty dziewiętnastowiecznej przeszłości, z rozpowszechnionymi już na półkuli zachodniej zasadami ustrojowymi współczesnych demokracji burżuazyjnych, które przyjęła przecież także ustawa zasadnicza.

Wymogi praktyki, jak wiadomo, uzależniają efektywne funkcjonowanie organu o złożonym i rozbudowanym składzie oraz rozwiniętych kompetencjach od politycznej integracji działań większości jego członków. W Radzie Związku Niemiec cesarskich funkcję integrującą wewnątrz izby wykonywały — mające w niej przewagę — Prusy. W nie odgrywającej tej roli, nie mającej tego znaczenia Radzie Rzeszy Republiki Weimarskiej, gdzie przewagę Prus zredukowano, zaznaczały się już dość wyraźne wpływy partii politycznych, mimo dominującej w tym organie biurokracji krajowej<sup>28</sup>. W Radzie Związku Republiki Federalnej Niemiec natomiast, gdzie dość szeroko rozbudowano jej kompetencje, integracja tego typu wydaje się szczególnie ważna i niezbędna i może być realizowana tylko przez działające na szczeblu związku partie polityczne. Nie znaczy to jednak, iż zarówno w Parlamencie Związkowym, jak i Radzie Związkowej sposoby i formy organizacji i oddziaływania partii będą identyczne; które z nich partie zechcą oraz będą mogły wykorzystywać, zależne będzie od szeregu czynników, głównie zaś od tego: 1) na ile mandat imperatywny faktycznie może ograniczać bezpośrednio wpływy partii na Radę, a więc jaki jest zakres i stopień związania członków Rady instrukcjami rządów, czyli charakter tego mandatu; 2) jak kształtują się faktyczne stosunki pomiędzy organizacjami (instancjami) partyjnymi wyłaniającymi rządy krajowe a organizacjami (instancjami) reprezentowanymi w Parlamencie Związkowym.

## 2. Charakterystyka mandatu członka Rady Związkowej

Ustawa zasadnicza nigdzie wyraźnie nie mówi o merytorycznym wiązaniu członka Rady Związku instrukcjami lub poleceniami ich rządów<sup>29</sup>. Jedynie na podstawie art. 51, ust. 2 ustawy zasad-

<sup>28</sup> H. H. Klein: *op. cit.*, s. 326.

<sup>29</sup> W art. 77, ust. 2 ust. zas. wspomniano jedynie, iż: „Delegowani do komisji (Mediacyjnej — *przyp. aut.*) członkowie Rady Związkowej nie

niczej stanowiącego wymóg zgodnego (jednolitego) oddawania głosów przez poszczególne reprezentacje krajowe w Radzie oparta na pewnych tradycjach doktryna, a za nią praktyka przyjęły zasadę mandatu imperatywnego<sup>30</sup>. Określenie charakteru tego mandatu, a więc zakresu i stopnia związania instrukcjami oraz granic i swobody decyzji członków Rady, a także konsekwencji w przypadku ich naruszenia pozostawiono praktyce.

Główni działacze polityczni RFN, byli premierzy rządów krajowych i prezydenci Rady Związku, K. Arnold i K. G. Kiesinger, opierając się na wieloletnim doświadczeniu i praktyce politycznej tak oto rozumieli wiązanie członków II izby instrukcjami rządów krajowych: „Delegowani do Rady Związkowej członkowie rządów krajowych głosują według własnego przekonania (sumienia) zachowując przy tym jednolitość ogólnej linii politycznej, którą zawsze sami wypracowują i reprezentują w swych krajowych gabinetach, tak iż swoboda ich rozstrzygnięć ograniczona zostaje jedynie przez kolegiálną współpracę w rządach krajowych, wewnętrzne zobowiązania reprezentowania woli kraju jako takiej oraz przez świadomość odpowiedzialności wobec przedstawicielstwa parlamentarnego swojego kraju”<sup>31</sup>.

Własne przekonanie (sumienie) członka Rady Związku ograniczone zostaje jak widać dość szeroko zakreślonymi ramami, które wyznacza: a) ogólna linia polityczna reprezentowanego rządu; b) zasady kolegiálnej współpracy w rządzie krajowym; c) wola kraju jako taka; d) świadomość odpowiedzialności wobec parlamentu krajowego.

W gruncie rzeczy bez popełniania chyba zbyt daleko idących

---

są związani instrukcjami”, z czego oczywiście nie można wyprowadzać wiązania instrukcjami rządów krajowych członków Rady Związkowej w jej pracach.

<sup>30</sup> Por. K. Neunreither: *op. cit.*, s. 22 i 23; G. Ziller, *op. cit.*, s. 42.

<sup>31</sup> Określenie to o tyle wydaje się miarodajne i odzwierciedlające praktykę, iż treść jego sformułowana została przez pierwszego prezydenta Rady Związkowej K. Arnolda, aktualną pozostawała przez lat kilkanaście, a następnie stała się wytyczną dla dalszej działalności członków Rady, którą przekazywał im w swym wystąpieniu inauguracyjnym ówczesny prezydent Rady Związkowej Kiesinger. K. G. Kiesinger: *Zur politischen Funktion des Bundesrates*. Bonn 1962, s. 11.



nieściskości i uproszczeń wszystkie z wymienionych wyżej przesłanek sprowadzić można do jednej, która tu zdaje się wyraźnie dominować i stawiana jest na pierwszym miejscu, mianowicie — ogólnej linii politycznej rządu. Rządy poszczególnych krajów, jak wiadomo, zgodnie z obowiązującymi regułami systemu parlamentarno-gabinetowego, tworzone albo na podstawie dysponującej większością w parlamencie krajowym jednej partii lub też, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych, opierając się na koalicji dwu albo więcej partii. Zasadnicza linia polityczna rządu jednopartyjnego jest więc niczym innym jak tylko linią polityczną tej partii, rządu zaś wielopartyjnego najczęściej, choć nie zawsze, wynikiem określonego kompromisu. Zakres i stopień związania instrukcjami zależy niewątpliwie od rodzaju i znaczenia politycznego sprawy dla rządzących w kraju partii, a ponadto również od tego, kto w danym momencie reprezentuje kraj w Radzie Związku i oddaje jego głosy. Jeśli bowiem jest to, z reguły określający zasadniczą linię polityki rządu jego premier, a w dodatku w asyście większości członków gabinetu, ewentualnie formułowane wcześniej instrukcje mogą mieć jedynie charakter bardzo ogólny i tylko luźno wiązać. Jeśli natomiast jest to jeden z ministrów (tzw. *Stimmführer*) nie mający przy tym możliwości bezpośredniego porozumienia się choćby z większością swego gabinetu, formułowane instrukcje mogą być bardziej precyzyjne i szczegółowe oraz ściślej wiążące. Zdarzać się przy tym mogą sytuacje, w których instrukcje w ogóle nie są formułowane bądź wskutek zaistnienia nowych okoliczności lub zmiany układu sił zajdzie już w Radzie Związku potrzeba ich skorygowania. Zakres podejmowanych działań nie powinien przekraczać ogólnej linii politycznej rządu. Oddanie głosów kraju wbrew instrukcji nie rodzi żadnych sankcji prawnych, gdyż tylko głosy niejednolite (niezgodne) kraju są nieważne. Może jednak powodować pewne konsekwencje natury politycznej bądź w postaci sankcji wewnętrzpartyjnych, bądź rozpadu koalicji.

Kształtowany więc przez praktykę charakter mandatu imperatywnego daje dość duże możliwości swobody działania i manewru dla partii politycznych, co wydaje się, ograniczone zostaje jedynie przez wymóg oddania zgodnych głosów kraju w Radzie Związku, a co nie jest w każdym przypadku identyczne ze

stworzoną przez doktrynę koncepcją związania reprezentantów kraju instrukcjami ich rządów.

Wymóg oddania zgodnych głosów w przypadku gdy wypracowano już stanowisko reprezentacji krajowej, daje gwarancję nawet bardziej skutecznych wpływów partii w Radzie Związku niż w Parlamencie Związkowym, gdzie zawsze partia może liczyć się z ewentualnym brakiem lojalności niektórych deputowanych. Wylamanie się natomiast jednostek spod rygorów większości reprezentacji krajowej w Radzie Związku, jeżeli wylamującym się nie jest *Stimmführer*, jest o wiele trudniejsze, jeśli nie wręcz niemożliwe<sup>32</sup>.

Jeżeli więc określona partia podporządkuje sobie rządy kilku krajów, jej działania koncentrować się mogą głównie na integracji zachowań jej członków w Radzie wokół prowadzonej przez nią polityki, wiązanie zaś instrukcjami w zasadzie zastąpione zostanie przez obowiązek zachowania dyscypliny partyjnej.

### **3. Kształtowanie się stosunków między związkowymi a krajowymi organizacjami partyjnymi**

Przyjęta w praktyce zasada, iż w ramach przyznanej krajowi liczby głosów w Radzie Związku reprezentowane są wszystkie partie koalicji rządowej, prowadzi do niejako automatycznego przenoszenia układów sił politycznych istniejących w poszczególnych rządach na forum II izby. Dlatego partie reprezentowane w Parlamencie Związkowym głównie poprzez zwycięstwa w wyborach krajowych albo udział w koalicjach rządowych zmierzać będą do kształtowania takich układów sił w Radzie, które zapewnią im skuteczny wpływ na jej działalność.

Partie większości rządowej federacji dążyć będą do zdobycia co najmniej przewagi głosów, by w ten sposób zapewnić sobie

---

<sup>32</sup> Podczas głosowania krajami (*landersweise Abstimmungen*) w Radzie Związkowej w 1949 r., gdy dwaj przedstawiciele Północnej Nadrenii-Westfalii oddać chcieli swe odrębne głosy, wówczas Prezydent Rady Związkowej dokonał „autentycznej interpretacji”, a ponieważ był premerem tego kraju, więc przejął na siebie obowiązki „*Stimmführera*” i oddał głosy kraju jednolicie: K. Neunreither: *op. cit.*, s. 186.

poparcie II izby we wszelkich działaniach podejmowanych przez Parlament i Rząd Związkowy. Szczególnie ważne zaś będzie dla nich uzyskanie 2/3, gdy dysponując już tą większością w Parlamencie Związkowym nosić się będą z zamiarem dokonania zmian w konstytucji.

Partie opozycji natomiast, mając za sobą większość członków Rady, mogą czynić z niej nie tylko płaszczyznę krytyki rządu, jak w Parlamencie Związkowym, lecz również instrument ograniczający swobodę jego działania, a nierzadko nawet korygującego wpływ na jego politykę.

Dlatego też już z początkiem lat pięćdziesiątych wskutek nacisków związkowych kierownictw partyjnych i bezpośredniego ich zaangażowania w procesy walki wyborczej w krajach zarysowuje się tendencja do kształtowania analogicznych układów sił w poszczególnych parlamentach krajowych do istniejących już w Parlamencie Związkowym. Np. w 1953 r. dla zamierzającej wprowadzić zmiany w konstytucji koalicji CDU/CSU/FDP/DP/BHE dysponującej już w Parlamencie Związkowym kwalifikowaną większością 2/3 okazją do zdobycia również tej większości w Radzie Związku stały się wybory (I i II 1953 r.) w Hamburgu, gdzie dotychczas władzę sprawowała SPD. Działające tam lokalne organizacje partyjne koalicji rządowej ze szczybla federalnego utworzyły pod naciskiem swych central blok wyborczy tzw. Hamburg-Block, w wyniku tego blok ten zdobył 50% głosów i 62 mandaty. Zapewniło mu to większość w parlamencie krajowym (*Bürgerschaft*) i umożliwiło przejście władzy oraz zepchnięcie SPD do opozycji<sup>33</sup>. W ten sposób CDU/CSU i jej partnerzy osiągnęli w II izbie kwalifikowaną większość 2/3, co otworzyło im drogę do wprowadzenia zamierzonych zmian w konstytucji.

Również silne naciski federalne kierownictwa partii wywierały na lokalne władze partyjne w kwestiach kształtowania koalicji rządowych. Znamiennym przykładem może być tu tworzenie rządu w północnej Nadrenii-Westfalii po wyborach 27 VI 1954 r. Wyniki ich bowiem nie zapewniły większości CDU, a powiązane ze związkami zawodowymi jego lewe skrzydło na czele

---

<sup>33</sup> K. Neunreither: *op. cit.*, s. 116.

z byłym premierem tego kraju K. Arnoldem dążyło do utworzenia rządu w koalicji z SPD. Presja jednak bońskiego kierownictwa chrześcijańskiej demokracji okazała się tak silna, iż przełamano opór Arnolda i jego zwolenników i tym samym podporządkowano tworzenie rządu racjom politycznym, jakie dyktował układ sił na szczeblu Związku, opierając go ostatecznie na koalicji CDU, FDP i Centrum. Również według wzorów bońskich wyłoniono rząd CDU/FDP/BHE w Szlezwiku-Holsztynie po wyborach 12 IX 1954 r., mimo iż SPD zdobyła w nich największy procent głosów i równą z CDU liczbę mandatów w parlamencie krajowym<sup>34</sup>.

Tak stanowcza ingerencja federalnych władz partyjnych w walkę polityczną na szczeblu krajowym, zwłaszcza w przeprowadzane tam wybory, połączona z propagandowym akcentowaniem zależności składu Rady Związku i jej polityki od ich rezultatów spowodowała, iż faktycznie stały się one *quasi*-wyborami czy też swego rodzaju wyborami pośrednimi do II izby parlamentu. Ponadto, również z tego powodu uważa się je zarówno w odczuciu kierownictwa partyjnego, jak i społeczeństwa za probierz wzrostu lub spadku popularności polityki partii reprezentowanych w Parlamencie Związkowym.

Nie można jednak zapominać, iż pierwsze lata RFN to początki postępującej wewnątrzpartyjnej integracji i zwiększania wpływów central związkowych partii, zwłaszcza w CDU, na decyzje partyjne szczebla krajowego. Dlatego tu i ówdzie spotkać można było jeszcze mniej lub bardziej udane i skuteczne próby krajowych instancji wylamywania się spod kontroli i rygorów narzucanych przez bońskie kierownictwo partii. Pojawiały się również trudności w narzucaniu w krajach wszystkim partnerom koalicji rządowej ze szczebla federalnego linii politycznej chrześcijańskiej demokracji, zwłaszcza zaś w okresie rządów kanclerza Adenauera, tym bardziej iż opozycyjna SPD nie mając zbyt wiele do stracenia oferowała na ogół korzystniejsze warunki koalicji dla swych partnerów niż rządząca CDU.

Ustępowanie tych trudności oraz bardziej skuteczne podporządkowywanie związkowym kierownictwom głównych partii Re-

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 117 oraz E. L. Pinney: *op. cit.*, s. 105, 106.

publiki, krajowych organizacji partyjnych i tworzonych z ich udziałem rządów, a w konsekwencji Rady Związku, następowało nie tylko wskutek systematycznie pogłębianego procesu integracji wewnątrzpartyjnej, lecz także eliminacji z udziału w sprawowaniu władzy słabszych i mniej licznych partii zarówno na szczeblu federacji, jak też krajowym.

Systemy partyjne poszczególnych krajów podobnie, aczkolwiek w dużo większym stopniu niż całej Republiki, w szczególności w pierwszym okresie jej istnienia, charakteryzowały się znacznym rozdrobnieniem. Wyrażało się to w dużej liczbie partii politycznych w poszczególnych krajach i w dość licznej ich reprezentacji w organach przedstawicielskich. O ile w wyborach w latach 1946—1947 do wszystkich parlamentów krajowych brało udział 28 partii, z czego aż 22 zdobyły mandaty, o tyle po utworzeniu Republiki Federalnej, a ściślej wskutek zniesienia 14 I 1950 r. obowiązku posiadania licencji na organizowanie partii, liczba ich wzrosła o 30. Dlatego w wyborach do parlamentów krajowych, które odbywały się na przestrzeni lat 1949—1952 uczestniczyły w sumie 44 partie, z czego podobnie jak poprzednio tylko 21 zapewniło sobie w nich reprezentację.

Wprawdzie wybory przeprowadzone w połowie lat pięćdziesiątych wykazują jeszcze liczny udział różnego rodzaju partii, to w miarę postępującego procesu integracji gospodarczej i społecznej, w szczególności wskutek polaryzacji sił politycznych oraz działania krajowych klauzul ograniczających w wybory przeprowadzone kolejno w latach 1961—1965 angażuje się o połowę mniejsza ich liczba, tj. 22, z czego tylko 9 utrzymuje się w parlamentach krajowych.

W wyborach lat 1966—1968 brało udział jeszcze 21 partii, jednak zaledwie 7 z nich znalazło miejsce w krajowych przedstawicielstwach. Kolejne zaś wybory przeprowadzone w latach 1970—1972 pogłębiły redukcję partii, skutkiem czego w parlamentach krajowych pozostają jedynie CDU, CSU, SPD, FDP, czyli te same partie, które zdołały również w wyniku analogicznego procesu utrzymać się w Parlamencie Związkowym. Tak więc, systemy partyjne poszczególnych krajów związkowych ewoluowały w sposób analogiczny jak system partyjny Federacji. Z tym jednakże iż proces eliminacji słabszych partii z Parla-

mentu Związkowego przebiegał znacznie szybciej i zakończył się 10 lat wcześniej<sup>35</sup>.

Rugowaniu partii politycznych z parlamentów krajowych towarzyszyła ich eliminacja z rządów. Ponadto układy i wzajemne powiązania koalicyjne zawierane na szczeblu związkowym rzutowały na analogiczne procesy w krajach. O ile w pierwszych latach Republiki Federalnej w formowaniu rządów krajowych uczestniczyło 9 partii (1952/1953), zaś w roku 1961/1962 — 5, to od 1966/1967 r. tylko 4 (CDU, CSU, SPD, FDP)<sup>36</sup>. Czyli te same partie, od których, jak wiadomo, zależało formowanie rządu na szczeblu Związku. Eliminacja więc mniejszych partii z rządów krajowych wyprzedziła ich wyrugowanie z krajowych przedstawicielstw o 3 do 4 lat.

Dla tej ewolucji charakterystyczne jest, iż mimo istnienia od początków Republiki Federalnej licznej reprezentacji w parlamentach krajowych różnego rodzaju partii, od skrajnej lewicy począwszy poprzez różne odłamy burżuazyjno-centrystycznych ugrupowań aż na skrajnej prawicy kończąc, formowane w celu tworzenia rządów większości partyjne opierały się zawsze na jednej z dwu wielkich partii: albo CDU/CSU, albo SPD. Mimo konkurencyjności tych partii na szczeblu związku tworzyły one w krajach na początku lat pięćdziesiątych prawie połowę wspólnych rządów. Przełom lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przyniósł niemal zupełną redukcję rządów koalicji CDU/CSU-SPD. Tylko w Berlinie Zachodnim, który, jak wspomniano wyżej, nie bierze udziału w głosowaniu podczas obrad plenarnych Rady Związkowej, utrzymywał się rząd koalicyjny SPD/

---

<sup>35</sup> H. Kaack: *Geschichte...*, 182—187, 207, 210—215, 228—233, 241—246, 272—282, 287, 302—303, 311—313, 325—327, 333 oraz G. Olzog, A. Herzig: *op. cit.*, s. 92. Zdobycie w Szlezwiku-Holsztynie w wyborach krajowych 25.IV.1971 r. jednego mandatu przez Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) — partię mniejszości duńskiej, w niczym nie narusza powyższych stwierdzeń i zaznaczających się prawidłowości.

<sup>36</sup> Por. tabele przynależności partyjnej ministrów Rządu Federalnego i rządów krajowych oraz liczby głosów krajowych w Radzie Związkowej w latach 1949—1970, [w:] O. K. Flechtheim: *Dokumente...*, IX Band, Berlin 1971, s. 377—385.

/CDU aż do 1963 r. Dopiero połowa lat sześćdziesiątych, a więc okres prawie zbieżny z powstaniem wielkiej koalicji na szczeblu związku, przyniósł wyłonienie wspólnych rządów krajowych SPD/CDU w Dolnej Saksonii (1965) i Badenii-Wirtembergii (1966).

Charakterystyczne jest ponadto, iż największy udział w formowaniu rządów miała partia wolnych demokratów, która w okresie gdy pozostawała w koalicji z CDU/CSU na szczeblu związku, wykazywała raczej tendencje do powiązań również w krajach z tą partią. Oziębienie natomiast w stosunkach obu partnerów na szczeblu federacji odbijało się dość wyraźnie na ich stosunkach w krajach (np. w latach 1955/1956 i 1966/1967). Tendencje te uległy niejako odwróceniu, gdy utworzono Rząd Federalny w oparciu o małą koalicję SPD/FDP, tak iż w roku 1970/1971 aż pięć rządów krajowych tworzyły wspólnie te partie, przy czym nie było ani jednego rządu utworzonego przez chadecję i wolnych demokratów. Pojawiły się natomiast cztery rządy jednopartyjne CDU i CSU. Prawdopodobności te zaznaczały się również i w następnych latach. W 1974 r. w Dolnej Saksonii utworzono rząd socjalliberalny, a w 1976 w Badenii-Wirtembergii jednopartyjny rząd CDU.

Wobec jednak zaistniałej po wyborach w 1975 r. równowagi głosów koalicji SPD/FDP oraz CDU w parlamencie krajowym Saary, czyli powstania swego rodzaju politycznego pata, niemożliwe okazało się obalenie dotychczasowego rządu partii unii z premierem J. Röderem na czele. W tych warunkach deputowani FDP podjęli początkowo „cichą” współpracę z chrześcijańską demokracją, która formalnie dopiero wiosną 1977 r. przekształcona została w koalicję obu partii. Podobna nieco sytuacja zaistniała również od 1976 r. w Dolnej Saksonii. Po ustąpieniu bowiem dotychczasowego premiera A. Kubela z SPD, wbrew wszelkim przewidywaniom nowym premierem wybrany został kandydat CDU E. Albrecht, chociaż formalną większość w parlamencie krajowym miała koalicja socjalliberalna. Okazało się bowiem, iż niektórzy deputowani FDP korzystając z tajności głosowania poparli właśnie wbrew stanowisku swej partii kandydaturę Albrechta. Do utworzenia formalnej koalicji doszło po

wyborach do Parlamentu Związkowego w 1976 r. Zapoczątkowany został zatem proces przełamywania dotychczas wyraźnie kształtujących się tendencji. W dwóch bowiem krajach, Saarze i Dolnej Saksonii, pomimo istniejących powiązań międzypartyjnych na szczeblu federalnym SPD/FDP utworzono koalicje CDU/FDP.

W ostatecznym bilansie zmaganiań dwu największych partii Republiki: CDU/CSU i SPD o wpływy w Radzie Związku można zaobserwować, iż do 1966 r. dość wyraźną przewagę miała chadecja wspólnie z jej partnerami koalicyjnymi. W latach 1953/1954, 1955/1956 i 1958/1959 zdobywały one kwalifikowaną większość 2/3 II izby. Jest to więc okres zbieżny z przewagą tych partii w Parlamencie Związkowym. Osłabienie pozycji CDU/CSU w Radzie Związku idzie niejako w parze z wejściem tej partii w koalicję z SPD w 1966 r. Od tamtego bowiem czasu pozorną większość w II izbie zdobywa SPD, faktycznie jednak ze względu na to, iż 4 przedstawiciele Berlina Zachodniego nie biorą udziału w głosowaniu, chadecja zachowuje nieznaczną przewagę, dysponując 21 głosami wobec 20 SPD. W komisjach jednak, gdzie każdy kraj ma jeden głos, a Berlin Zachodni zachowuje prawo głosu, przeważała SPD. Stan ten utrzymywał się aż do 1974 r. W następnych latach jednak coraz wyraźniej wzmocniła swą pozycję CDU. W konsekwencji więc zarówno w okresie rządów chadecji na szczeblu federalnym jak i wielkiej i małej koalicji przewagę w zasadzie w Radzie Związku utrzymywała CDU/CSU.

Z powyższych rozważań wynika, iż zarówno charakter mandatu członka Rady Związkowej, jak i kształtowanie się wzajemnych relacji pomiędzy federalnymi instancjami partyjnymi a krajowymi organizacjami uczestniczącymi w sprawowaniu władzy, zwłaszcza zaś eliminacja licznych, aczkolwiek słabych partii również z krajowych organów przedstawicielskich i ich rządów i w rezultacie z Rady Związkowej oraz utrzymanie się w nich podobnie jak w Parlamencie Związkowym tylko CDU, CSU, SPD, FDP, stwarza warunki dla faktycznego wykształtowania form i metod wpływu partii politycznych, w szczególności zaś ich federalnych kierownictw na działalność II izby parlamentu.



#### 4. Formy i metody oddziaływania partii politycznych na członków Rady Związku

Ze względu na brak prawnie przewidzianych struktur partyjnych w Radzie, formy organizacyjne i sposoby działania wobec niej partii są zupełnie inne niż w Parlamencie Związkowym. Partie bowiem w ramach swych własnych struktur oraz działań frakcji ukształtowały takie środki, które zmierzają przede wszystkim poprzez powiązania personalne do zapewnienia jedności działań instancji związkowych z krajowymi i tym samym frakcji Parlamentu Związkowego i członków Rady Związkowej.

Członkostwo Rady to przeważnie tylko jedna z dość licznych funkcji, jakie pełnią równocześnie ministrowie bądź premierzy rządów krajowych. Najczęściej są oni również deputowanymi do parlamentów krajowych<sup>37</sup> i jako członkowie partii należą do ich frakcji, a ponadto piastują na ogół ważne stanowiska w krajowych lub związkowych organach partyjnych lub też są ich członkami. Np. w 1970 r. na 35 członków Federalnego Zarządu Partii SPD 8 było ministrami krajowymi, spośród nich jeden członkiem Prezydium Partii. W CDU na 31 członków Federalnego Zarządu Partii 4 było ministrami krajowymi, w tym również jeden członkiem Prezydium<sup>38</sup>. Ponadto w każdej z partii istnieje organ, którego zasadniczą funkcją jest integrowanie kierownictwa szczebla federalnego z instancjami krajowymi (okręgowymi) partii. Są to w SPD Rada Partii, w której skład wchodzi *ex officio* przewodniczący frakcji parlamentów krajowych i premierzy rządów krajowych albo ich zastępcy, w CDU Komitet Federalny oraz w FDP Główny Komitet Federalny. W skład tych organów najczęściej już w drodze wyborów bywają również powoływani przewodniczący krajowych władz partyjnych, niekiedy łączący te funkcje z członkostwem rządu krajowego, a ponadto niektórzy ministrowie, członkowie frakcji parlamentów krajowych bądź inni funkcjonariusze partyjnych władz krajowych.

---

<sup>37</sup> Tylko w Bremie istnieje zakaz połączalności stanowisk w Senacie i Zgromadzeniu Obywatelskim.

<sup>38</sup> Por. H. K a a c k: *Geschichte...*, s. 672/673, wykres nr 28.

Powiązania te zapewniają, z jednej strony, zachowanie linii politycznej partii i jedności działania na szczeblu Związku i krajów oraz z drugiej mobilność i wzajemny przepływ kadr. Trzeba bowiem pamiętać, iż wielu przywódców i funkcjonariuszy partyjnych i państwowych szczebla federalnego Republiki w przebiegu swej kariery pełniło wcześniej lub równolegle funkcje premierów albo ministrów rządów krajowych, tym samym członków Rady Związkowej, między innymi: z CDU K. G. Kiesinger, H. Kohl, G. Stoltenberg, z SPD W. Brandt, H. Schmidt, G. Heinemann. Wielu zaś deputowanych Parlamentu Związkowego, zgodnie z przyjętą zasadą niepołączalności członkostwa obu izb<sup>39</sup>, musiało zrezygnować ze swego mandatu ze względu na objęcie teki ministerialnej w rządzie krajowym. To właśnie przecięcie personalnych powiązań pomiędzy Parlamentem Związkowym i Radą Związkową zrodziło potrzebę ukształtowania form współpracy między frakcją szczebla związkowego, członkami II izby i frakcjami krajowymi tej samej partii. Do form tych należą przede wszystkim wspólne, nieformalne konferencje przewodniczących frakcji parlamentów krajowych z zarządem frakcji Parlamentu Związkowego oraz uczestnictwo członków Rady i przewodniczących frakcji krajowych w posiedzeniach frakcji Parlamentu Związkowego. Ponadto, w toku samego już postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji przez Radę Związku, jednolitość działań przedstawicielstw rządów krajowych i frakcji Parlamentu Związkowego tej samej partii zapewniają *ad hoc* zwoływane nieformalne narady premierów tych rządów. W przypadku natomiast gdy partia jest rządząca na szczeblu związku, narady te odbywają się również z udziałem członków Rządu Federalnego tej partii. Ostateczne rozstrzygnięcia co do zajętego stanowiska przez należących do jednej partii członków Rady Związkowej zapadać mogą także w określonych gremiach partyjnych na szczeblu federalnym lub pod-

---

<sup>39</sup> Zasada ta, wprawdzie nie wyrażona w ustawie zasadniczej, przyjęta została na konferencji premierów rządów krajowych w Koblencji 26 VII 1949 r., realizowana w praktyce, ujęta została również w § 2 Regulaminu Rady Związkowej. Bliżej patrz: D. Tsatsos: *Die unzulässigkeit der Kumulation von Bundestags- und Bundesratsmandat*, „Recht und Staat”, H. 310/311, s. 9 i n.

czas narad pełnomocników rządów krajowych przy związku, którzy na ogół jako ich członkowie najczęściej są również „Stimmführerami” i pełnią na bieżąco funkcje łączników pomiędzy władzami partyjnymi związku i reprezentacjami krajów w II izbie <sup>40</sup>.

Nierzadkie są bieżące konsultacje premierów rządów krajowych poszczególnych partii lub „Stimmführerów” w czasie bezpośrednio poprzedzającym plenarne posiedzenia Rady Związku. Natomiast przypadki, w których rozstrzygnięcia co do stanowiska członków II izby należących do tej samej partii zapadałyby podczas obrad plenarnych, bez wcześniejszych na płaszczyźnie partyjnej ustaleń, należą do zupełnie sporadycznych i wyjątkowych <sup>41</sup>.

Partie więc jak widać ukształtowały dość dużo form i środków oddziaływania na swych członków w Radzie Związkowej. Najczęściej nieformalny ich charakter pozwala na elastyczne ich uruchamianie i wykorzystywanie w zależności od potrzeb i uwarunkowań politycznych.

Efektywność ich natomiast zostaje zabezpieczona poprzez zależność osobistej kariery członków Rady Związkowej od realizacji polityki partii na powierzonych im stanowiskach. Narażenie się bowiem kierownictwu związkowemu mogłoby być traktowane jako naruszenie dyscypliny partyjnej i powodować związane z tym konsekwencje. Nie można jednak zapominać, iż w większości członkowie Rady Związkowej to wypróbowani i doświadczeni politycy mogący niewątpliwie w dużo większym stopniu niż szeregowi deputowani Parlamentu Związkowego wywierać kształtujący wpływ na politykę partii, co zależy głównie od zajmowanej przez nich pozycji w hierarchii partyjnej. Stąd też ich podporządkowanie dyscyplinie będzie o wiele bardziej świadome i połączone z większym poczuciem odpowiedzialności za realizację polityki partii. Mimo tego zdarzały się sytuacje, w których niektóre rządy krajowe zajmowały odmienne stanowiska od narzuconego im przez federalne kierownictwo partii, przy czym w CDU/CSU bądź w FDP, gdzie dyscyplina jest luźniej-

---

<sup>40</sup> Por. H. Laufer: *op. cit.*, s. 19.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

sza i samodzielność organizacji krajowych większa, przypadki tego rodzaju były częstsze. Nie można jednak nie pamiętać, iż mimo dość skutecznych i bardziej wykrystalizowanych metod oddziaływania w Parlamencie Związkowym spotkać się również możemy z sytuacją wyłamywania się czasem całych grup deputowanych spod dyscypliny partyjnej. Ponadto proces podejmowania decyzji w Radzie Związkowej jest na ogół dużo bardziej złożony i podlega szeregu czynnikom, których stopień udziału i wpływu bywa często zasadniczo różny od tego, jaki osiągnęły one w Parlamencie Związkowym.

## **5. Udział partii politycznych w kształtowaniu decyzji Rady Związkowej**

Rozstrzygnięcia podejmowane przez Radę Związkową są wypadkową ścierania się różnego rodzaju czynników i interesów. Heterogeniczny charakter tego organu wpływa na zróżnicowany, w zależności od rozpatrywanej sprawy, ich stopień aktywizacji i udziału w procesie decyzyjnym. Analiza praktyki wykazuje, że wśród tych czynników najistotniejszą rolę odgrywają wpływy partii politycznych i fachowego aparatu biurokratycznego krajów<sup>42</sup>. Przy tym jednak pierwszy z nich wyznacza dla drugiego pewne ramy, które albo zawężają się, gdy chodzi o sprawy polityczne istotne dla interesów partii, albo rozszerzają, gdy sprawy nie mają dla nich tak dużego znaczenia. Zawsze jednak fachowo-biurokratyczny aparat rządów krajowych, przygotowujący i opracowujący decyzje Rady Związkowej, nadzorowany jest przez partyjno-politycznie odpowiedzialnych ministrów—członków Rady. Ponadto nie można pominąć faktu silnych powiązań i przynależności partyjnej, a także odpowiedzialności przed partią za realizację jej polityki urzędników poszczególnych resortów krajowych, którzy najczęściej bez patronatu

<sup>42</sup> Na wpływ na Radę Związku fachowego aparatu biurokratycznego wskazuje T. Ellwein: *op. cit.*, s. 304, 306; K. Sontheimer: *op. cit.*, s. 180 i 181; G. Ziller: *op. cit.*, s. 83; E. L. Pinney: *op. cit.*, s. 7, 8, 174—209; K. Neunreither: *op. cit.*, s. 13, 17, 49; H. Laufer: *op. cit.*, s. 12—17 i 21, 22.

partii powierzonych im stanowisk nie zajmowałiby. Praktyka ta nie jest wprawdzie w zgodzie z ustawą zasadniczą i jak twierdzi W. Henke<sup>43</sup> jest nielegalna, pozostaje jednak faktem, którego pominąć się nie da.

W samym oddziaływaniu czynnika partyjno-politycznego zaobserwować można tendencje do zwiększonej aktywizacji albo działań federalnych kierownictw partyjnych i uruchamiania przez nie mechanizmów wpływu na członków Rady, albo działań kierownictw krajowych organizacji co, oczywiście, wzajemnie nie może się wykluczać. Aktywizacja ta zależy w głównej mierze od stanu napięcia, a czasem walki politycznej wokół spraw rozpartywanych przez Radę Związkową. Jeśli są to sprawy o dużym znaczeniu politycznym, zwłaszcza z zakresu stosunków międzynarodowych, obrony lub regulacji prawnych dotyczących istotnych interesów partii o zasięgu ogólnozwiązkowym, wyraźnie zaznaczają się zgodne ze stanowiskiem frakcji Parlamentu Związkowego oddziaływania federalnego kierownictwa partii<sup>44</sup>. Jeśli zaś będą to sprawy dotyczące interesów poszczególnych krajów, jak np. nowy podział dochodów z podatków czy obciążeń finansowych, podział zadań, zwłaszcza ograniczający samodzielność prawną krajów, dominować będą racje wyznaczane przez krajowe kierownictwa partyjne i najczęściej bliżej związaną z nimi biurokrację<sup>45</sup>.

Na pewną konieczność odrębnego traktowania spraw o znaczeniu ogólnozwiązkowym wskazuje choćby również sama stru-

---

<sup>43</sup> W. Henke: *op. cit.*, s. 167—175, ponadto por. też: T. Ellwein: *op. cit.*, s. 397—406; J. Hartleb: *Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst*. München 1968, s. 49—52.

<sup>44</sup> Za przykłady mogą posłużyć: związkowa ordynacja wyborcza z 1953 r., prawo o współdecydowaniu w przedsiębiorstwach górniczych z 1952 r., traktat o suwerenności RFN i Europejskiej Wspólnocie Obronnej — bliżej omawiane przez E. L. Pinneya: *op. cit.*, s. 109—137 oraz inne znane przykłady ratyfikacji układów o niestosowaniu siły z ZSRR i PRL z 1970 r. czy też każdorazowy wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zob. też H. Laufer: *op. cit.*, s. 25; G. Ziller: *op. cit.*, s. 88.

<sup>45</sup> Np. ustawa o systemie finansowym z 1954 r., której proces uchwalenia omówił K. Neunreither: *op. cit.*, s. 163—171. Ponadto por. T. Ellwein: *op. cit.*, s. 308; K. Sonthheimer: *op. cit.*, s. 181; G. Ziller: *op. cit.*, s. 88 i 89; H. Laufer: *op. cit.*, s. 24, 25.

ktura problemowych komisji Rady Związkowej. Wśród nich bowiem wyodrębnia się trzy tzw. komisje polityczne, tj. Komisję Spraw Zagranicznych, Stosunków Wewnętrzniemieckich i Obrony, nie mających swych resortowych odpowiedników w rządach krajowych. Rozpatrywanie spraw wchodzących w zakres działania tych trzech komisji wymaga udziału mechanizmów politycznego kształtowania woli o zasięgu szerszym niż krajowy. Dlatego w skład tych komisji wchodzi stojący najbliżej federalnych kierownictw partyjnych premierzy rządów krajowych, a zastępcami ich są nie jak w innych komisjach pracownicy aparatu urzędniczego właściwych resortów, lecz na ogół najbardziej liczący się w rządzie krajowym ministrowie.

W zależności więc od charakteru sprawy poszczególne reprezentacje krajowe zobowiązane do jednolitego prezentowania swego stanowiska mogą być podporządkowywane określonym podziałom zgodnym z linią wytyczoną przez większość rządową lub opozycję Parlamentu Związkowego. Podporządkowania te jednak nie będą prostą konsekwencją tego podziału ze względu na niejednokrotnie odmienne od istniejących w Parlamencie Związkowym układy sił w parlamentach krajowych, a co za tym idzie, niejednakowy stosunek partii tworzących większości rządowe w krajach do partii większości rządowej i opozycji na szczeblu Związku.

Biorąc pod uwagę jedynie główne partie polityczne: CDU, CSU, SPD, FDP oraz dotychczasowy rodzaj ich wzajemnych powiązań, daje się wyodrębnić pięć zasadniczych wariantów tych relacji:

I. jednopartyjny rząd krajowy partii tworzących większość w Parlamencie Związkowym;

II. koalicyjny rząd krajowy partii pozostających w koalicji rządowej w Parlamencie Związkowym;

III. jednopartyjny rząd krajowy partii pozostających w opozycji w Parlamencie Związkowym;

IV. koalicyjny rząd krajowy partii pozostających w opozycji w Parlamencie Związkowym;

V. koalicyjny rząd krajowy partii większości i opozycji Parlamentu Związkowego.

ad. I i II. Warianty pierwszy i drugi są do siebie zbliżone,

gdyż w obu przypadkach rząd krajowy i Rząd Federalny opierają się na tych samych partiach politycznych, jednak w pierwszym z nich łatwiej niż w drugim będzie zapewnić zgodność działań reprezentacji krajowej w Radzie Związku z linią większości rządowej, bowiem w pierwszym istotne jest zapewnienie tylko lojalności własnych członków partii, natomiast w drugim konieczne jest również uzyskanie jej ze strony partnerów koalicyjnych.

CDU/CSU pozostawała, jak wiadomo, partią większości rządowej na szczeblu federacji przez zgoła 20 lat. W tym czasie również tworzyła ona w niektórych krajach koalicje rządowe oparte o te same partie co Rząd Federalny, np. w 1953 w Hamburgu (CDU, FDP, DP), w 1963 r. w Północnej Nadrenii-Westfalii (CDU, FDP) albo w Szlezwiku-Holsztynie (CDU — rząd jednopartyjny), czy też w 1968 r. w Dolnej Saksonii (CDU, SPD). K. Neunreither<sup>46</sup> przeprowadził analizę wyników głosowań krajami (*ländersweise Abstimmungen*) z punktu widzenia stosunku poszczególnych reprezentacji krajowych o różnym składzie partyjnym do wniosków Rządu Związkowego rozpatrywanych w Radzie Związkowej w latach 1949, 1953 i 1956.

Głosowania przeprowadzone w roku 1949 nie wykazały zasadniczych różnic w stanowiskach reprezentacji poszczególnych krajów wobec wniosków rządowych, mimo iż jedne z nich oparte były na partiach tworzących koalicję rządową w Parlamencie Związkowym, inne zaś na partiach opozycyjnych. Charakterystycznym przykładem dla tego okresu mogą być również pierwsze wybory prezydenta Rady Związkowej. Forsowana przez kanclerza Adenauera kandydatura premiera rządu Bawarii, Eharda (CSU), nie przeszła, mimo iż formalnie CDU/CSU wraz ze swymi partnerami koalicyjnymi dysponowała w II izbie większością. Wybrany został częścią głosów CDU i SPD wspomniany już, lewicujący i powiązany ze związkami zawodowymi premier Północnej Nadrenii-Westfalii K. Arnold, członek CDU. Rok więc 1949 to początek integracji działań wewnątrzpartyjnych, zwłaszcza w CDU i dość silnie występujących jeszcze dążeń niektórych przywódców do samodzielnych działań w szcze-

---

<sup>46</sup> K. Neunreither: *op. cit.*, s. 108—112.

gólności na forum Rady Związkowej. Jednakże już wyniki głosowań 1953 r. wskazują na wyraźną zmianę, a kierunek tych zmian utrzymał się w 1956 r. i w latach następnych. Rządy krajowe bowiem Szlezwiku-Holsztynu i Nadrenii-Palatynatu jako jedyne, tworzone w zasadzie w oparciu o te same partie co Rząd Federalny, bez udziału opozycji SPD, w stosunkowo największej ilości przypadków zarówno w 1953 r., jak i 1956 r. wspierały swymi głosami w Radzie Związkowej jego dążenia<sup>47</sup>.

Po utworzeniu zaś Rządu Federalnego małej koalicji SPD/FDP w 1969 r. rządy krajowe tych partii, np. Północnej Nadrenii-Westfalii, Hesji, Hamburga, Bremy, wyraźnie również wspierały jego politykę na forum II izby<sup>48</sup>.

Warianty III i IV, podobnie jak I i II, są do siebie zbliżone. Rządy krajowe bowiem opierają się w tych przypadkach na tych samych partiach politycznych, na których opiera się opozycja Parlamentu Związkowego. W okresie rządów chadecji na szczeblu związku pozostająca w opozycji do 1966 r. SPD tworzyła odpowiadający tym wariantom rząd Hesji, którego głosy w analizie Neunreithera zarówno w 1953, jak i w 1956 r., mimo iż SPD weszła w 1954 r. w koalicję ze współrządzącą również na szczeblu związku do końca 1953 r. BHE, przeważnie oddawane były przeciw wnioskowi Rządu Federalnego<sup>49</sup>.

Charakterystyczny również dla tych wariantów może być przykład rządzonej od 1951 r. przez SPD, Centrum i BHE Dol-

---

<sup>47</sup> W 1953 r. w Szlezwiku-Holsztynie władzę sprawowała koalicja CDU/FDP/DP/BHE, w 1956 zaś koalicja CDU/FDP/BHE. Na 22 przeprowadzone w 1953 r. w Radzie Związkowej głosowania krajami reprezentacja tego kraju w 17 z nich poparła dążenia rządu, w 3 wstrzymała się od głosu i w dwóch odmówiła poparcia. W roku 1956 zaś na 16 głosowań w 15 udzieliła poparcia rządowi, w 1 wstrzymała się od głosu. W Nadrenii-Palatynacie zarówno w 1953 jak i 1956 r. władzę sprawowała koalicja CDU/FDP. Na 22 głosowania krajami w 1953 r. w 18 poparła dążenia rządu, w 1 wstrzymała się od głosu, w 3 odmówiła poparcia, natomiast na 16 głosowań w 1956 r. w 14 z nich poparła dążenia rządu, a w 2 odmówiła.

<sup>48</sup> H. H. Klein: *op. cit.*, s. 326; H. Laufer: *op. cit.*, s. 28; K. Sontheimer: *op. cit.*, s. 181.

<sup>49</sup> W 1953 r. na 22 głosowania krajami w 13 przypadkach reprezentacja Hesji głosowała przeciw propozycjom rządowym, w 9 zaś za nimi, a 1956 r. natomiast na 16 głosowań w 9 przeciw i w 7 za.



nej Saksonii. O ile głosy tego kraju w 1953 r. wspierały politykę opozycji, o tyle po zmianie rządu w 1955 r. i przejęciu władzy przez DP, CDU, FDP, BHE, a więc partie koalicji szczebla federalnego, oddane w Radzie Związku głosy tego kraju w 1956 r. wspierały już wyraźnie dążenia Rządu Federalnego.

Po 1969 r. gdy CDU/CSU znalazły się w roli partii opozycyjnej w Parlamencie Związkowym, formowane przez nie rządy krajowe Bawarii lub od 1970 r. Saary bądź od 1971 r. Nadrenii-Palatynatu i Szlezwiku-Holsztynu, wyraźnie angażują się w politykę opozycyjną na forum Rady Związkowej<sup>50</sup>.

W ramach ostatniego V wariantu, w którym partie większości rządowej i opozycji ze szczebla związkowego tworzą wspólnie rząd krajowy, dadzą się wyodrębnić trzy możliwości:

1) Przewagę w rządzie krajowym mimo koalicji z partią opozycji ze szczebla związkowego zapewniają sobie partie większości Parlamentu Związkowego, głównie poprzez obsadę stanowiska premiera krajowego i ważniejszych ministerstw. Taka sytuacja zachodziła, gdy w 1953 r. utworzono w Badenii-Wirtembergii rząd G. Müllera w koalicji CDU/FDP/SPD/BHE lub też w 1957 r. Saarze — rząd Reinerta w koalicji CDU/FDP/SPD. W obu tych wypadkach przeważała chrześcijańska demokracja, a socjaldemokratyczni członkowie tych rządów zachowywali w Radzie Związkowej lojalność wobec polityki CDU. Lojalność swych członków wobec partii chrześcijańskiej demokracji w Radzie Związkowej zapowiadała również SPD w razie uwzględnienia jej zabiegów o przyjęcie do koalicji rządowej w Północnej Nadrenii-Westfalii w 1954 r.<sup>51</sup>

2) Przewagę w rządzie krajowym mimo koalicji z partią większości rządowej szczebla związkowego zapewnia sobie partia opozycji Parlamentu Związkowego również poprzez obsadę stanowiska premiera krajowego i ważniejszych ministerstw. Było tak w Bremie od 1951 do 1959 r., gdzie w skład koalicyjnego rządu (Senatu) wchodziła SPD/FDP/CDU, lub w Badenii-Wirtembergii po 1969 r., gdzie rząd utworzono opierając się na koalicji CDU/SPD. W obu tych przypadkach reprezentacje krajów

---

<sup>50</sup> Por. też: T. Ellwein: *op. cit.*, s. 306.

<sup>51</sup> E. L. Pinney: *op. cit.*, s. 99 i 105.

w Radzie Związku w istotnych sprawach politycznych wspierały stanowisko opozycji<sup>52</sup>.

3) Partie opozycji i większości Parlamentu Związkowego tworzą w kraju rząd kompromisu, w którym rozdział stanowisk jest bardziej zrównoważony, w kontrowersyjnych zaś sprawach politycznych reprezentacja w Radzie Związku w zależności od istniejących okoliczności bądź wstrzymuje się od głosu, bądź szuka innych pośrednich rozwiązań. Na ogół w tych przypadkach kompromis na dłuższy czas jest trudny do utrzymania i wcześniej czy później prowadzi do kryzysu w łonie rządu krajowego i ukształtowania układu sił odpowiadającego jednemu z wyżej przedstawionych wariantów. Przykładem do pewnego stopnia ilustrującym tego rodzaju sytuację może być koalicyjny rząd Maiera FDP/SPD/BHE, powstały w kwietniu 1952 r. w Badenii-Wirtembergii. W toku postępowania ratyfikacyjnego traktatów o suwerenności RFN i Europejskiej Wspólnocie Obronnej od stanowiska tegoż właśnie rządu zależały dalsze ich losy<sup>53</sup>. Opozycyjna SPD wychodziła z założenia, iż traktaty o EWO są sprzeczne z ustawą zasadniczą. W Radzie Związkowej, która w tym czasie miała 38 członków, Bawaria, Nadrenia-Palatynat, Północna Nadrenia-Westfalia i Szlezwik-Holsztyn 18 głosami opowiadały się za ratyfikacją. Brema, Dolna Saksonia, Hamburg i Hesja 15 głosami przeciw. Dysponująca 5 głosami Badenia-Wirtembergia, której premier (FDP) pełnił jednocześnie funkcję prezydenta Rady, wykazywała niezdecydowanie. Chcąc zachować wspólny rząd krajowy z partią socjaldemokracji, która groziła zerwaniem koalicji, a uwzględniając więzy CDU z FDP na szczeblu związku, Maier nie chciał opowiadać się wyraźnie za stanowiskiem jednej lub drugiej partii. Ostatecznie, godząc się na kompromis z Adenauerem przyjął rozwiązanie, które nie zadowalało socjaldemokratów, jednakże dalsza ich walka przeciw traktatom straciła sens ze względu na zdobycie przez partię chrześcijańskiej demokracji i jej partnerów pod koniec 1953 r. kwalifikowanej większości 2/3 zarówno w Parlamencie Związ-

---

<sup>52</sup> *Ibidem* oraz H. Laufer: *op. cit.*, s. 28.

<sup>53</sup> Bliżej proces ratyfikacji tych układów omówił J. Krasuski: *Podział Niemiec — NRD i RFN w latach 1949—1955*. Poznań 1969, s. 106—113.

kowym, jak i Radzie Związkowej, pozwalającej na zmianę Ustawy Zasadniczej. W październiku 1953 r. premierem rządu Badenii-Wirtembergii został G. Müller z CDU w koalicji CDU/SPD/FDP/BHE, w którym przewagę chadecji i jej partnerów uznała SPD.

Innym przykładem tego rodzaju może być rząd CDU/SPD Dolnej Saksonii po 1963 r., czego efektem był również kryzys rządowy w tym kraju w 1969/1970<sup>54</sup>. Ponadto brak wyraźnego zajęcia stanowiska po stronie opozycji albo większości rządowej ze szczebla federalnego w toku głosowań w Radzie Związku wykazywały w analizie K. Neunreithera rządy: Eharda w Bawarii — CSU/SPD/BHE istniejący w latach 1951—1954; w tym samym kraju Hoegnara — SPD/FDP/BP/BHE (1954—1957); Steinhoffa w Północnej Nadrenii-Westfalii — SPD/Z.FDP (1956—1957).

Przypadki „równowagi” partyjnej w koalicyjnych rządach krajowych, w których ani partia większości, ani opozycja Parlamentu Związkowego nie zapewnia sobie przewagi, są dysfunkcjonalne wobec systemu alternatywnego sprawowania władzy i jeżeli zdarzają się, to żywot ich jest najczęściej dość krótki. Na tego rodzaju sytuacje w wyższym stopniu narażone są kraje, w których wyborcy nie preferują wyraźnie jednej z dwu wielkich partii. Do takich krajów należą przede wszystkim Badenia-Wirtembergia, Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia, gdzie obie partie CDU i SPD cieszą się w zasadzie zrównoważonym poparciem wyborców. Natomiast w krajach takich, jak: Brema, Hamburg, Hesja, w których tradycyjnie przeważa SPD, lub Bawaria, Nadrenia-Palatynat, Saara, w których coraz wyraźniej zaznacza się hegemonia chrześcijańskiej demokracji, tworzone są rządy o dominacji jednej lub drugiej partii.

Jak wykazuje powyższa analiza, mimo niejednokrotnie dość złożonych relacji między większością rządową albo opozycją Parlamentu Związkowego, a poszczególnymi rządami krajowymi, kształtujące się w nich układy międzypartyjne na ogół zmierzają do zapewnienia przewagi jednej z dwu wielkich partii: albo chrześcijańskiej demokracji, albo SPD i tym samym kryształizowania w Radzie Związkowej podziałów analogicznych do

---

<sup>54</sup> H. Laufer, *ibidem*.

istniejących w Parlamencie Związkowym. O ile jednak w pierwszych latach Republiki występujące w rządach krajowych układy międzypartyjne jako bardziej złożone i różnorodne wymagały prowadzenia niezwykle skomplikowanej gry politycznej i przez to ograniczały możliwości podporządkowania poszczególnych reprezentacji krajowych w Radzie Związkowej linii dyktowanej przez podziały występujące w Parlamencie Związkowym, o tyle ewolucja systemów partyjnych w krajach i na szczeblu związku już w latach 1960 i 1970 doprowadziła do kształtowania się w większości rządów krajowych takich układów sił, które te podporządkowania i zależności znacznie uprościły i w konsekwencji możliwości ich wykorzystania ułatwiły i rozszerzyły. Dalsza natomiast ewolucja, zwłaszcza wyeliminowanie z Parlamentu Związkowego i parlamentów krajowych FDP, mogłaby doprowadzić do identyczności układów międzypartyjnych zarówno na szczeblu związku, jak i krajów, a tym samym w Radzie Związku i Parlamencie Związkowym, co gwarantowałoby możliwość jedności działań w obu izbach parlamentu, z jednej strony, partii chrześcijańskiej demokracji, z drugiej zaś — SPD.

Należy jednak pamiętać, iż oprócz partii politycznych jako najistotniejszego czynnika oddziaływań na Radę Związku, wpływ na jej rozstrzygnięcia wywierają, inaczej niż w Parlamencie Związkowym, omawiany już aparat fachowo-biurokratyczny krajów, a ponadto jak twierdzi E. L. Pinney, te grupy interesu, najczęściej wyraźnie konserwatywne, które nie są wystarczająco efektywnie reprezentowane w Parlamencie Związkowym<sup>55</sup>. Pewną rolę, jak wskazuje praktyka, odgrywają również konferencje ministrów krajowych poszczególnych resortów i wspólnoty pracy<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> E. L. Pinney: *op. cit.*, s. 9 i 209.

<sup>56</sup> Zwłaszcza w zakresie podejmowania inicjatywy ustawodawczej oraz przygotowania i rozpatrywania spraw przez komisje Rady Związkowej. Do najważniejszych z nich należą: Konferencja Gospodarki i Komunikacji (*Wirtschafts und Verkehrskonferenzen*) obradująca pod przewodnictwem ministra Rządu Federalnego, Stała Konferencja Ministrów Kultury Krajów *BRN* (*Ständige Konferenz der Kulturminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*) — mająca własny aparat administracyjny i budżet,

W samym zaś procesie podejmowania decyzji wśród członków Rady Związkowej, zwłaszcza w istotnych sprawach politycznych, największe znaczenie mają określający zasadniczą linię polityki rządów krajowych ich premierzy oraz choć w niższym stopniu, pełniący funkcje „*Stimmführerów*” pełnomocnicy krajów do spraw Związku. Stąd też, być może, nie tak wyraźnie jak w Parlamencie Związkowym tu również można wyodrębnić grupę około 20 najbardziej wpływowych członków II izby stanowiącą jej elitę polityczną. Dzielący ją jednak dystans od pozostałych członków Rady jest nieco mniejszy niż istniejący pomiędzy elitą polityczną Parlamentu Związkowego a szeregowymi deputowanymi. Jeśli więc mówi się o jednolitości działań na płaszczyźnie partyjno-politycznej członków obu izb, to chodzić tu będzie głównie o zapewnienie współdziałania przede wszystkim elity politycznej frakcji parlamentarnej z elitą polityczną tej partii w Radzie Związkowej, która również w tym organie w czasie jego posiedzeń zajmuje pierwsze rzędy ławek.

## **6. Partie polityczne jako czynnik przeobrażający zasadę państwa federalnego**

Kształtowanie się w praktyce również w Radzie Związkowej analogicznego podziału jak w Parlamencie Związkowym na siły wspierające działalność Rządu Związkowego i zajmujące wobec tych działań stanowisko opozycyjne pozwala wyodrębnić dwa zasadnicze warianty, z których w jednym partie większości rządowej federacji dysponują również większością głosów w Radzie Związkowej, w drugim natomiast większością w Radzie dysponują partie opozycji Parlamentu Związkowego.

Pierwszy z tych wariantów znalazł urzeczywistnienie w latach 1949—1966. W tamtym czasie w obu izbach parlamentu w zasadzie przeważała, wraz ze swymi partnerami koalicyjnymi, partia chrześcijańskiej demokracji, a w mniejszości w obu izbach pozostawała SPD. Ustawa Zasadnicza przewiduje wprowadzie

a ponadto Wspólnota Pracy Ministrów Spraw Wewnętrznych Krajów Związkowych (*Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer*). K Neunreither: *op. cit.*, s. 105—107.

pewne środki służące integracji działań Rządu Federalnego i jego większości w Parlamencie Związkowym z działaniami Rady Związkowej, czemu służyć ma głównie: udział kanclerza i ministrów z prawem zabierania głosu w obradach Rady i jej komisji, bieżące jej informowanie przez Rząd o stanie spraw, udział członków Rady lub ich pełnomocników w posiedzeniach komisji i obradach Parlamentu Związkowego, całokształt działalności Federalnego Ministerstwa do Spraw Rady Związku i Krajów oraz, co najważniejsze, w razie kwestii spornych możliwość zwołania Komisji Mediacyjnej (*Vermittlungsausschuß*) i przekazywania spraw pod jej obrady, jednak bez udziału czynnika partyjnego integrującego te działania na płaszczyźnie politycznej byłoby to niezwykle trudne, a niejednokrotnie wręcz niemożliwe. Przewaga więc partii większości rządowej w obu izbach zapewnia wyższy stopień integracji oddziaływań w nich Rządu, a ponadto pozwala na bardziej swobodną realizację jego polityki oraz uniemożliwia tym samym siłom opozycji efektywne jej przeciwdziałanie.

Pozostająca w mniejszości w obu izbach parlamentu partia socjaldemokracji, mimo prób dokonania wylomu w dość przecież mało scentralizowanej i zdyscyplinowanej, heterogenicznej większości rządowej chrześcijańskiej demokracji, faktycznie niewiele mogła zdziałać. Dochodziło wprawdzie do partyjno-politycznych konfrontacji sił w Radzie Związkowej, jednak prawie zawsze w istotnych sprawach politycznych, do których wagę przywiązywała większość rządowa federacji, ostateczne rozstrzygnięcia zapadły zgodnie z jej wolą. W tej sytuacji SPD mogła w Radzie Związkowej posługiwać się tylko tymi samymi środkami, którymi dysponowała już w Parlamencie Związkowym, a do których, jak wiadomo, należy przede wszystkim podejmowanie niewładczej kontroli i krytyki działań Rządu, głównie poprzez stawianie pytań i wystąpień w dyskusji. Nawet bowiem zwołanie Komisji Mediacyjnej, w której i tak większością dysponowała chrześcijańska demokracja, wymagałoby poparcia większości Rady Związkowej. Dlatego też, jeśli Rada Związku decydowała się na zwołanie tej Komisji, co w miarę wzmocnienia pozycji partii chrześcijańskiej demokracji było coraz rzadsze, czyniła to przeważnie w sprawach dotyczących wykładni ustawy zasadniczej,

w których stanowisko jej od dawna znane było i bez trudu w dyskusji z przedstawicielami Parlamentu Związkowego przeformowane<sup>57</sup>.

Faktyczna więc przewaga również w II izbie większości rządowej federacji prowadziła do zwiększenia centralizacji działań i osłabienia federalnego charakteru państwa, w którym efektywnie, na wszystkie naczelne organy związkowe oddziaływał tylko jeden ośrodek dyspozycji politycznej. W tej sytuacji następował proces stopniowego przejmowania, za zgodą Rady Związkowej, zadań państwowych ze szczebla krajowego na rzecz Związku. W konsekwencji doprowadziło to do wzrostu znaczenia II izby, gdyż zwiększał się zakres spraw przez nią aprobowanych i osłabienie pozycji i samodzielności prawnej krajów. Praktycznie parlamenty krajowe mimo pewnych prób z ich strony nie miały żadnych możliwości wpływu na rozstrzygnięcia Rady Związkowej, nawet gdy chodziło o wprowadzenie dotyczących ich zmian w ustawie zasadniczej ani też środków obrony przed narastającymi tendencjami centralistycznymi<sup>58</sup>. Doszło więc do znacznego zredukowania zadań parlamentów krajowych, tak iż w sferze ich kompetencji pozostały zaledwie sprawy kultury, finansów krajowych, policji i komunalne<sup>59</sup>.

Również w zakresie administracji coraz większe wpływy zapewniał sobie Związek kosztem administracji krajowych<sup>60</sup>. Rada Związkowa bowiem bynajmniej nie traktowała obrony interesów krajów jako pierwszoplanowej, lecz zawsze podporządkowywała je interesom całego Związku i podobnie jak Parlament Związkowy, kształtowała przede wszystkim wolę federacji<sup>61</sup>. Praktyka działania partii politycznych ukształtowała więc w konsekwencji, jak określa H. Laufer, „unitarystyczne państwo związkowe” albo też inaczej „państwo kooperatywnego federalizmu”<sup>62</sup>,

<sup>57</sup> K. G. Kiesinger: *op. cit.*, s. 14.

<sup>58</sup> G. Ziller: *op. cit.*, s. 92; K. Neunreither: *op. cit.*, s. 102, 103; K. Sonntheimer: *op. cit.*, s. 180.

<sup>59</sup> T. Ellwein: *op. cit.*, s. 305; W. Leisner: *Schwächung des Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus*. „Die Öffentliche Verwaltung”, s. 389 i n. z 1968 r.

<sup>60</sup> G. Ziller: *op. cit.*, s. 91.

<sup>61</sup> K. G. Kiesinger: *op. cit.*, s. 8 i 9.

<sup>62</sup> H. Laufer: *op. cit.*, s. 25.

w którym Rada Związku stała się bardziej instrumentem kierownictwa politycznego federacji dla wywierania wpływu na rządy i parlamenty krajowe<sup>63</sup>, czemu też służy cały system przyznanych jej uprawnień nadzorczych nad krajami<sup>64</sup>, a mniej narzędziem oddziaływań krajów na związek, co przy podobnej konstrukcji II izby w Rzeszy Cesarskiej uwidoczniło się również w jej praktyce politycznej.

Utworzenie w 1966 r. rządu wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD procesy te jedynie pogłębiło, gdyż obie partie dysponowały w tamtym czasie przeważającą większością głosów zarówno w Parlamencie Związkowym, jak i Radzie Związkowej. Przewagę jednak w tej koalicji, choćby ze względu na obsadę stanowiska kanclerza i większe doświadczenie w sprawowaniu władzy, a ponadto również większość w Radzie Związkowej, utrzymywała partia chrześcijańskiej demokracji. Od SPD natomiast jako bardziej homogenicznej i zdyscyplinowanej, a przy tym znanej przeciwniczki federalnej struktury państwa, zwłaszcza zaś mającej zapewnić wpływ biurokracji fachowej krajów na Radę Związkową, trudno było oczekiwać przeciwdziałań osłabiania zasady federalnej państwa, jeżeli to nie wynikało z doraźnych, najczęściej krótkofalowych jej interesów.

Przejęcie przez małą koalicję SPD/FDP władzy w 1969 r. dzięki zdobyciu przez nie niewielkiej większości w Parlamencie Związkowym nie pozbawiło partii chrześcijańskiej demokracji przewagi w Radzie Związkowej i stworzyło sytuację wyczerpującą wariant drugi przedstawionego na wstępie podziału. O ile więc w nowych układach opozycja w Parlamencie Związkowym mogła wykorzystywać przede wszystkim niewładcze formy kontroli i krytyki, o tyle w Radzie Związkowej prócz tych działań mogła również w niektórych sprawach utrudniać i hamować poczynania Rządu, w innych, gdzie wymagana jest zgoda Rady Związkowej, nawet je blokować. Doszło więc do wyraźnych napięć politycznych między jedną a drugą izbą parlamentu.

Wśród teoretyków i praktyków podniosła się dyskusja co do prawnokonstytucyjnej dopuszczalności przekształcania Rady

<sup>63</sup> Por. też: K. Neunreither: *op. cit.*, s. 123.

<sup>64</sup> Zob. bliżej P. Hahl: *Die Bundesaufsicht durch den Bundesrat*. München 1964.



Związkowej w instrument opozycji. O ile członkowie partii większości rządowej federacji lub z nimi związani publicyści wypowiedzieli się za niedopuszczalnością przekształcania Rady Związkowej w instrument opozycji<sup>65</sup>, o tyle przedstawiciele partii chrześcijańskiej demokracji oraz publicyści z nią związani wypowiedzieli się przeciwko tym koncepcjom oraz uznawali za dopuszczalne i zgodne z ustawą zasadniczą realizowanie polityki opozycyjnej również poprzez II izbę<sup>66</sup>. Jak widać więc, stanowiska obu głównych partii ze względu na istniejącą sytuację polityczną uległy niejako odwróceniu, gdyż jak wiadomo, przez cały okres pozostawania SPD w opozycji usiłowała ona wykorzystać Radę Związku przeciw polityce większości rządowej federacji.

Na VI zjeździe CDU w 1956 r. ówczesny jej przywódca i kanclerz, Adenauer, oświadczył<sup>67</sup>: „Wtedy gdy tworzono w Radzie Parlamentarnej ustawę zasadniczą, nie przypuszczano, iż kraje w Radzie Związkowej będą realizować politykę partii. Założenie, jak się okazało, aby rządy krajowe z rywalizacji partyjnej mogły być wyłączone, było iluzją. Przyjęliśmy bowiem, iż nie te same zarządy partyjne i zarządy frakcji, które na działalność Parlamentu Związkowego mają wpływ, wywierać go będą również w Radzie Związkowej”. K. Neunreither stwierdza<sup>68</sup>, że „Rozwój ostatnich lat (do 1959 r. — *przyp. aut.*) wskazuje, iż założenie Rady Parlamentarnej, aby można osiągnąć fachowo-biurokratyczny wpływ krajów w ustawodawstwie i administracji poprzez Radę Związkową bez politycznych implikacji, nie jest do utrzymania. Ubolewanie zaś z powodu wpływów czynników politycznych jest obroną nietrwałych i sztucznych barier”. Jedynie realistyczne są, jego zdaniem, tylko próby uwzględniające obie funkcje Rady, mianowicie polityczną i biurokratyczną.

Za dopuszczalne i zgodne z konstytucją uważa także wpływy partii politycznych w Radzie Związkowej, a nawet porozumienia koalicyjne przewidujące wstrzymanie się w niej od głosu repre-

---

<sup>65</sup> H. Laufer: *op. cit.*, s. 26. Stanowisko takie prezentował „Vorwärts” z 15 VII 1971 r., wypowiedział się również w tej kwestii H. Wehner.

<sup>66</sup> H. Laufer, *op. cit.*

<sup>67</sup> Cyt. za: H. H. Klein: *op. cit.*, s. 325, 326.

<sup>68</sup> K. Neunreither: *op. cit.*, s. 121.

zencji krajowych, gdy rząd krajowy utworzono opierając się na koalicji partii pozostających na szczelbu związku w konkurencji H. H. Klein<sup>69</sup>. H. Laufer<sup>70</sup> uważa natomiast nie tylko za dopuszczalne wykorzystywanie Rady Związkowej jako instrumentu opozycji, lecz również twierdzi, że umiejętne posługiwanie się większością w Radzie pogłębiłoby federalny charakter państwa oraz stałoby się czynnikiem wzmacniającym demokratyczność systemu. O ile, oczywiście w świetle przedstawionej wyżej analizy, poglądy kwestionujące wpływy partii politycznych w Radzie Związkowej należy uznać za rozmiijające się zarówno z postanowieniami ustawy zasadniczej nakładającymi na partie obowiązek współdziałania w politycznym kształtowaniu woli narodu i ich konkretyzacją wyrażoną w ustawie o partiach politycznych, jak i rzeczywistością polityczną, o tyle nie można zgodzić się z twierdzeniem H. Laufera iż realizacja polityki opozycyjnej w Radzie Związkowej może w obecnej sytuacji pogłębić charakter federalny państwa i stać się czynnikiem wzmacniającym demokratyczność systemu. Procesy bowiem centralizacji i ograniczenia roli krajów, o czym już wyżej mówiono, zaszły w tej chwili tak daleko, że trudno przypuszczać, aby działalność opozycji w Radzie Związku, zwłaszcza chadeckiej, której celem jest jedynie ponowne przejęcie władzy, mogła w jakiś sposób wpłynąć na wzmocnienie federalnego charakteru państwa. Tym bardziej że reprezentuje ona interesy głównie burżuazji, a przede wszystkim monopoli, którym procesy centralizacyjne bardziej odpowiadają, głównie ze względu na koncentrację i umiędzynarodowienie kapitału. Trudno więc również sądzić, aby w tej sytuacji opozycja w Radzie Związkowej mogła wzmocnić demokratyczność systemu.

Jeśli zaś przyjrzymy się faktycznym stosunkom istniejącym po 1969 r., to okaże się, że ze względu na przewagę głosów SPD/FDP w komisjach II izby oraz Komisji Mediacyjnej, a nadto fakt, iż zakres spraw wymagających zgody Rady Związkowej nie jest zbyt szeroki, opozycja nie przekształciła jej w wystarczająco skuteczny, jak by się mogło wydawać, blokujący pocz-

<sup>69</sup> H. H. Klein: *op. cit.*, s. 330.

<sup>70</sup> H. Laufer: *op. cit.*, s. 26—29.

nania Rządu instrument. Dlatego też wiele było jej inicjatyw i zamierzeń, a mało konkretnych efektów<sup>71</sup>, najczęściej sprowadzających się do pewnych korekt propozycji rządowych oraz przewlekania i hamowania postępowania.

Posiadana przez partię chrześcijańskiej demokracji większość w drugiej izbie stanowiła raczej potencjalne narzędzie opozycji, ograniczające działania większości rządowej związku albo do spraw, które liczyć mogły na wyłom w szeregach CDU/CSU, albo takich, wobec których Rada Związkowa nie mogła podjąć odpowiednio skutecznych przeciwdziałań. Groźba jednak zastosowania weta ze strony II izby wobec poczynań większości rządowej federacji pojawiała się częściej aniżeli kiedykolwiek przedtem<sup>72</sup>.

Oczywiście trudno byłoby przypuszczać, aby ze względu choćby na konieczność zachowania popularności wśród wyborców partia mająca większość w Radzie Związkowej wykorzystywała efektywnie wszystkie znajdujące się w jej gestii środki i możliwości. Aktualne bowiem programy obu głównych ugrupowań politycznych SPD/FDP i CDU/CSU poza pewnymi założeniami dotyczącymi polityki wobec państw socjalistycznych oraz skali interwencjonizmu państwowego, zwłaszcza zaś polityki socjalnej, nie różnią się tak dalece. Czynienie zaś Rady Związkowej instrumentem opozycji dla samej opozycji byłoby dysfunkcyjne wobec całości systemu i groziłoby niebezpieczeństwem jego kryzysu.

Tak więc, w aktualnie istniejących układach między większością rządową i opozycją Rada Związkowa może odgrywać wyraźniej niż dotychczas rolę bardziej konserwatywnej, ze względu na zachowawczy charakter chadecji wobec koalicji SPD/FDP, pogłębionej przez pewne elementy tradycyjnie wstęcznego partykularyzmu niemieckiego (Bawaria), niż biurokratyczno-fachowej przeciwwagi Parlamentu Związkowego.

Trzeba przy tym pamiętać, iż obecnie Parlament Związko-

---

<sup>71</sup> Por. zestawienia dotyczące aktywności i stanowisk Rady Związkowej w procesie ustawodawczym do 1971 r., [w:] Handbuch des Bundesrates 3 Auflage Ergänzungslieferung. Hrsg. vom Bundesrat, Darmstadt, Stand am 29 1971 r. oraz tabele H. L a u f e r a: *op. cit.*, s. 50—42.

<sup>72</sup> H. L a u f e r: *op. cit.*, s. 28.

wy jest organem, który nie tylko wykorzystuje w działalności szeroko rozbudowany aparat fachowy Rządu Federalnego, lecz również znaczny już sztab własnych fachowców, a ponadto specjalistów angażowanych przez partie polityczne, zwłaszcza ich frakcje, oraz szereg grup interesu. Dlatego funkcja przeciwwagi biurokratyczno-fachowej jaką pierwotnie przewidziano dla Rady Związkowej, nie znajduje już w tym stopniu uzasadnienia i coraz bardziej neutralizowana jest przez praktyczne realizowanie jej treści w ramach Parlamentu Związkowego.

Założony więc pierwotnie rozdział funkcji, w którym Rada Związku miała wprowadzać proces politycznego kształtowania woli, doświadczenie i wiedzę fachową biurokracji, Parlament Związkowy zaś zapewnić w nim przede wszystkim udział partii politycznych, został niemal zupełnie zniwelowany, oba bowiem organy ulegają głównie wpływom partii, a w pewnym zakresie również fachowej biurokracji, choć być może, nie w każdym wypadku jednakowo i nie w ten sam sposób.

Oparta zaś na tradycjach niemieckich konstrukcja Rady Związkowej nie tylko nie pogłębiła federalnego charakteru państwa, lecz na skutek przeobrażeń wynikających z kształtowania praktyki przez partie polityczne stała się istotnym ogniwem w rozwijaniu i umacnianiu procesu centralizacji, a w konsekwencji osłabiania, a nawet pewnej deformacji, nienaruszalnej w drodze legalnej zmiany konstytucji podstawowej zasady państwa federalnego.

---

## ZAKOŃCZENIE

---

Reasumując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, iż prezentowana wyżej regulacja prawna statusu partii, ich praw i obowiązków w sferze przedparlamentarnego kształtowania woli narodu poprzez system, mających jedynie stanowić wyjątki od zasady równości, a w rzeczywistości tworzących regułę ich zróżnicowań, dzieli je jak pamiętamy na: partie ratuszowe (*Rathausparteien*) — o zasięgu komunalnym, partie drobne (*Splitterparteien*) — nie reprezentowane w Parlamencie Związkowym ze względu na to, iż nie przekroczyły klauzuli ograniczającej i partie parlamentarne, które zdołały ją przekroczyć. Pierwszym z nich, zwłaszcza partiom drobnym, regulacja ta stawia szereg ograniczających ich rozwój barier. Po wyeliminowaniu natomiast z Parlamentu Związkowego partii interesu i partii o zasięgu regionalnym, pozostałym w nim czterem głównym ugrupowaniom przyznano szereg przywilejów łączących się jednocześnie z brakiem faktycznej wobec nich możliwości egzekwowania nałożonych obowiązków. Tak skonstruowany zatem system regulacji prawnych, preferujący powiązane z kapitalistycznymi grupami interesu wielkie partie, stanowił swego rodzaju katalizator przyspieszający procesy integracji społecznej i przeobrażanie się systemu partyjnego RFN od stosunkowo rozbitej wielopartyjności, uczestnictwa kilkunastu partii w działalności parlamentu w system rotacji czterech, w różnych układach ze

sobą konkurujących lub kooperujących<sup>73</sup>. Służy on jednocześnie zapewnieniu im stosunkowo stabilnej i dominującej pozycji w systemie politycznym Republiki oraz stałego ich uczestnictwa w parlamentarnym kształtowaniu woli.

Dla tych procesów ewolucyjnych najistotniejsze okazały się uwarunkowania o charakterze ekonomicznym oraz z zakresu stosunków międzynarodowych, zwłaszcza na linii Wschód-Zachód i na tym tle kształtujących się skali napięć społecznych, w związku z którymi pozostawały ewolucje organizacyjno-programowe głównych ugrupowań w kierunku masowych partii typu powszechnego. Te skupiające setki tysięcy członków i miliony zwolenników partie powszechne o wiele łatwiej niż bardziej liczne i drobne partie opanowywane są, zwłaszcza w ich strukturach szczytowych, przez wielkokapitalistyczne grupy interesu. Wpływy tych grup na nie, mimo obowiązku ich rejestracji, ujawniania przychodów partii i dochodów deputowanych, pozostają w zasadzie anonimowe. Poprzez silne powiązania podporządkowują one sobie przeważającą część oligarchii partyjno-parlamentarnej, jednak dopuszczają równocześnie w pewnym zakresie udział innych, nawet antagonistycznych klasowo interesów. Aktualnie zatem, z wyjątkiem FDP, podstawowy konflikt klasowy przebiega nie tak jak w przeszłości, w przedziale między partiami, lecz wewnątrz partii, między wyodrębniającymi się w nich mniej lub bardziej wyraźnie grupami reprezentującymi różne klasowo interesy. Charakterystyczne jest przy tym, iż w ramach wewnątrzpartyjnych podziałów, prawica jest o wiele bardziej zwarta od dzielącej się na różne niekiedy ugrupowania lewicy. Zapewnia to, zwłaszcza wobec tendencji zmierzających do opanowania przez te same kapitalistyczne grupy interesu oligarchii wszystkich partii, stabilne i nie zakłócone konsekwencjami wynikającymi z konfliktu klasowego ich władztwo.

Kierowanie więc partiami, a przez nie państwem, w procesach postępujących „od góry” przez uległe wobec grup kapitału oligarchie, dopuszczające jedynie w ograniczonym zakresie partycypację przedstawicieli zorganizowanych w związki zawodo-

<sup>73</sup> M. Rowold: *op. cit.*, s. 44 i 128 i M. Sobolewski: *Partie i systemy...*, s. 437 i nast.

we mas, uniemożliwia demokratyczne, „od dołu”, w imię interesów większości kształtowanie woli w partiach i frakcjach, a w rezultacie w Parlamencie i Rządzie, wbrew wymogom art. 21 ustawy zasadniczej i odpowiednich postanowień ustawy o partiach.

W konsekwencji dominująca pozycja wielkich partii, ściśle, również w sposób prawny związanych z aparatem państwa, dla którego efektywnego funkcjonowania są one niezbędne, współcześnie przekształca dotychczas istniejący system państwa partii w jego bardziej zmodernizowaną formę — system partii państwowych. Jest to, mówiąc inaczej, taki stan sprzężenia uprzywilejowanych przez prawo i istniejący układ stosunków faktycznych określonych partii z aparatem państwowym, który w rzeczywistości umożliwia tylko tym partiom uczestnictwo w sprawowaniu efektywnie realizowanej na zasadzie rotacji władzy. Nawet dość znaczny wzrost popularności innych ugrupowań (np. NPD w wyborach 1969 r.) nie jest w stanie realnie zagrozić tej pozycji partii uprzywilejowanych.

Stworzenie zatem systemu wyłączności władztwa kilku partii państwowych (CDU/CSU, SPD i FDP) w RFN znacznie podnosi rolę i znaczenie działających w nich grup interesu, a ponadto poprzez zachodzące równolegle umocnienie tendencji centralistycznych w strukturze państwa federalnego, daje jedną z istotnych gwarancji zapewnienia i utrwalenia ustrojowego *status quo*, zwłaszcza iż podbudowane jest to przez określone uwarunkowania ekonomiczne.

---

## WYKAZ SKRÓTÓW

---

### Partie:

ADF — Aktion Demokratischer Fortschritt — Akcja Demokratycznego Postępu.

AVP — Aktionsgemeinschaft Vierte Partei — Wspólnota Akcji Czwarta Partia.

BdD — Bund der Deutschen — Partei für Einheit, Frieden und Freiheit — Związek Niemców — Partia na Rzecz Jedności Pokoju i Wolności.

BHE — Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten — Blok Wygnanych z Ojczyzny i Pozbawionych Praw.

BP — Bayernpartei — Partia Bawarska.

CDU — Christlich-Demokratische Union — Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna.

CSU — Christlich-Soziale Union — Unia Chrześcijańsko-Społeczna.

CVP — Christliche Volkspartei — Chrześcijańska Partia Ludowa.

DFU — Deutsche Friedens Union — Niemiecka Partia Pokoju.

DemP — Demokratische Partei — Partia Demokratyczna.

DP — Deutsche Partei — Partia Niemiecka.

DRP — Deutsche Reichs-Partei — Niemiecka Partia Rzeszy.

DReP — Deutsche Rechts-Partei — Niemiecka Partia Prawicowa.

DVP — Demokratische Volkspartei — Demokratyczna Partia Ludowa.

FDP — Freie Demokratische Partei — Wolna Partia Demokratyczna.

FU — Föderalistische Union — Unia Federalistyczna.

FVP — Freie Volkspartei — Wolna Partia Ludowa.

GB/BHE — Gesamtdeutscher Blok/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten — Ogólnoniemiecki Blok/Związek Wygnanych z Ojczyzny i Pozbawionych Praw.

GDP — Gesamtdeutsche Partei — Partia Ogólnoniemiecka.

GVP — Gesamtdeutsche Volkspartei — Ogólnoniemiecka Partia Ludowa.



KPD — Kommunistische Partei Deutschlands — Komunistyczna Partia Niemiec.

KPD/ML(RM) — Kommunistische Partei Deutschlands — Marxisten-Leninisten (Roter Morgen) — Komunistyczna Partia Niemiec — Marksistowsko-Leninowska (Czerwony Poranek).

KPD/ML(RF) — Kommunistische Partei Deutschlands — Marxisten-Leninisten (Rote Fahne) — Komunistyczna Partia Niemiec — Marksistowsko-Leninowska (Czerwony Sztandar).

NLP — Niedersächsische Landespartei — Dolno-Saksońska Partia Krajowa.

NPD — Nationaldemokratische Partei Deutschlands — Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec.

NSDAP — Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei — Narodowosocjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza.

SED — Sozialistische Einheitspartei Deutschlands — Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec.

SEW — Sozialistische Einheitspartei West-Berlins — Socjalistyczna Partia Jedności Berlina Zachodniego.

SPD — Sozialdemokratische Partei Deutschlands — Socjalistyczna Partia Niemiec.

SRP — Sozialistische Reichspartei — Socjalistyczna Partia Rzeszy.

SSW — Südschleswigscher Wählerverband — Związek Wyborczy Południowego Szlezwiku.

WAV — Wirtschaftliche Aufbauvereinigung — Gospodarcze Zrzeszenie Odbudowy.

Z — Zentrum — Centrum.

#### **Innc:**

ADR — Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise — Wspólnota Pracy Kół Demokratycznych.

BDA — Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände — Federalny Związek Niemieckich Zrzeszeń Pracodawców.

BDI — Bundesverband der Deutschen Industrie — Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego.

BGBI — Bundesgesetzblatt — Federalny Dziennik Ustaw.

BR — Bayerischer Rundfunk — Radio Bawarskie.

BVerf.G.E. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts — Orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego.

CGB — Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands — Chrześcijańska Federacja Związków Zawodowych Niemiec.

DAG — Deutsche Angestellten Gewerkschaft — Niemiecki Związek Zawodowych Pracowników Umysłowych.

DGB — Deutscher Gewerkschaftsbund — Niemiecka Federacja Związków Zawodowych.

DIHT — Deutscher Industrie und Handelstag — Niemiecka Konferen-  
cja Przemysłu i Handlu.  
HR — Hessischer Rundfunk — Radio Heskie.  
Juso — Jungsozialisten in der SPD — Młodzi Socjaliści w SPD.  
RGBI — Reichsgesetzblatt — Dziennik Ustaw Rzeszy.  
SDS — Sozialistischer Deutscher Studentenbund — Socjalistyczny Nie-  
miecki Związek Studentów.  
SHB — Sozialdemokratischen Hochschulbund — Socjaldemokratycz-  
ny Związek Szkół Wyższych.  
SR — Saarländischer Rundfunk — Radio Saary.  
SWF — Südwestfunk — Rozgłośnia Południowo-Zachodnia.  
WDR — Westdeutscher Rundfunk — Rozgłośnia Zachodnioniemiecka.  
ZDF — Zweites Deutsches Fernsehen — Druga Telewizja Niemiecka.

---

## WAŻNIEJSZE POZYCJE BIBLIOGRAFICZNE

---

- Althammer W.: *Politiker oder Spezialisten Aufgabe und Arbeitsweise der Fraktionen*, [w:] *Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969.
- Bandholz. E.: *Zwischen Gedesberg und Großindustrie oder Wo steht der SPD*. Reinbek bei Hamburg 1971.
- Beyme K. v.: *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*. München 1971.
- Chodak Sz.: *Partie polityczne w świetle prawa państwowego*, „*Studia Socjologiczno-Polityczne*” 3/1959.
- Chodak Sz.: *Systemy partyjne Europy Zachodniej — Pochodzenie, ewolucja, funkcje społeczne*. „*Studia Socjologiczno-Polityczne*”. Warszawa, 9/1961.
- Cygański M.: *SPD w Republice Federalnej Niemiec 1949—1974*. „*Przegląd Zachodni*” 3/1975.
- Dammholz A. R. S.: *Die interfraktionelle Vereinbarung*. Marburg 1972.
- Dittberner J., Ebbighausen R.: *Parteiensystem in der Legitimationskrise*. Opladen 1973.
- Domes J.: *Bundesregierung und Mehrheitsfraktion*. Köln und Opladen 1964.
- Dübber U.: *An den Stellwerken der Macht*. „*Die neue Gesellschaft*” s. 101/1963.
- Duverger M.: *Political Parties*. New York 1967.
- Ellwein T.: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1973.
- Eschenburg T.: *Probleme der modernen Parteifinanzierung*. Tübingen 1961.
- Eschenburg T.: *Staat und Gesellschaft in Deutschland*. Stuttgart 1960.
- Fischer H. D.: *Parteien und Presse in Deutschland seit 1945*. Bremen 1971.
- Flechtheim O. K.: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1973.
- Flechtheim O. K.: *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutsch-*

- land seit 1945. Band I. Berlin 1962. B. IV — 1966, V — 1966, VI — 1968, VII — 1969, VIII — 1970, IX — 1971.
- Forsthoff E.: *Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien*, [w:] *Die Politischen Parteien im Verfassungsrecht*. Tübingen 1950.
- Friesenhahn E.: *Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung*. Karlsruhe 1969.
- Garlicki L.: *Reforma parlamentu w Republice Federalnej Niemiec*. „*Studia Prawnicze*” 1—2/1976.
- Goodman W.: *The Two-Party System in the United States*. Princeton — New York—London 1960.
- Góralski W. M.: *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*. Wrocław 1976.
- Góralski W. M.: *Koncepcja „państwa partyjnego” w teorii i praktyce konstytucyjnej RFN*. „*Studia Nauk Politycznych*” 1/1977.
- Gölter G., Pieroth E.: *Die Union in der Opposition*. Düsseldorf—Wien 1971.
- Graf H., Seiler G.: *Wahl und Wahlrecht im Klassenkampf*. Berlin 1971.
- Groß R.: *Zum neuen Parteienrecht*. „*Die Öffentliche Verwaltung*” 3—4/1968.
- Grosser A.: *Die Bonner Demokratie*. Düsseldorf 1960.
- Grzybowski K.: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1967.
- Grzybowski K.: *Instytucjonalizacja partii politycznych*. „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego — Prace z Nauk Politycznych*” 3/1972.
- Günther K.: *Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik Adenauer — Erhard — Kiesinger*. Hannover 1970.
- Haseloff W.: *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a/Main, Berlin, München 1970.
- Hauenschild W. D.: *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*. Berlin 1968.
- Henke W.: *Das Recht der Politischen Parteien*. Göttingen 1972.
- Hesse K.: *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*. Berlin 1959.
- Hesse K.: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe 1974.
- Hirsch M.: *Diktatur des Establichments? Zur Willensbildung in der Fraktion*, [w:] *Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969.
- Janicki L.: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975.
- Janicki L.: *Partie polityczne w systemie NRF*. „*Przegląd Zachodni*” 4/1971.
- Janicki L.: *Przemiany w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec*. „*Przegląd Zachodni*” 6/1960.
- Janowicz Z.: *Tendencje rozwojowe ustroju administracyjnego RFN*. Poznań 1969.

- Jellinek G.: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1914.
- Kaack H.: *Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik*. Bonn 1964.
- Kaack H.: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen 1971.
- Kelsen H.: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen 1929.
- Kewenig W.: *Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung*. „Die Öffentliche Verwaltung“ 24/1964.
- Kiesinger K. G.: *Zur politischen Funktion des Bundesrates*. Bonn 1962.
- Klein H. H.: *Parteipolitik im Bundesrat?* „Die Öffentliche Verwaltung“ s. 328/1971.
- Koja F.: *Das freie Mandat des Abgeordneten*. Salzburg—München 1971.
- Konow G.: *Vorfassungsrechtliche Fragen zum Parteiengesetz*. „Die Öffentliche Verwaltung“ 3—4/1968.
- Kozłowski H.: *Czy wyzwanie zachodnioniemieckie?* Katowice 1973.
- Kozłowski H.: *Koncepcje modernizacyjne rządu Brandta—Scheela oraz ich realizacje*. „Przegląd Zachodni“ 5—6/1971.
- Krasuski J.: *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871—1945*. Poznań 1969.
- Krasuski J.: *Podział Niemiec — NRD i RFN w latach 1949—1955*. Poznań 1969.
- Kremer K.: *Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin*. München 1956.
- Lang H.: *Das repräsentative Prinzip im Parteienstaat*. Würzburg 1971.
- Langner M.: *Rechts und Praxis der Regierungsbildung im Bund*. Frankfurt a/Main 1969.
- Laufer H.: *Der Bundesrat — Untersuchung über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme*. Bonn 1972.
- Leibholz G.: *Das Wesen der Repräsentation*. Berlin 1960.
- Leibholz G.: *Der Strukturwandel der modernen Demokratie, [w:] Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958.
- Leibholz G.: *Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, [w:] Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe 1958.
- Leibholz G., Rinck H. J.: *Grundgesetz für der Bundesrepublik Deutschland — Kommentar*. Köln—Marienburg 1968.
- Loewenstein K.: *Über die parlamentarische Parteidisziplin im Ausland, [w:] Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*. Tübingen 1950.
- Leibholz B., Mongoldt H.: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Tübingen 1951.
- Loewenberg G.: *Parliament in the German Political System*. Ithaca—New York 1967.
- Lohmar U.: *Innerparteiliche Demokratie*. Stuttgart 1968.
- Lukaszuk L.: *Państwo kapitalistyczne w doktrynie socjaldemokracji (na przykładzie koncepcji SPD)*. Warszawa 1970.
- Mangoldt H., Klein F.: *Das Bonner Grundgesetz B. I*. Berlin u. Frankfurt a/M. 1957.

- Maurer H.: *Das Verbot politischer Parteien*. „Archiv des öffentlichen Rechts“ 96/1971.
- Meissner L.: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974.
- Meissner L.: *Ideologia i program SPD w okresie I rządu koalicji socjalliberalnej 1969—1972*, [w:] *Rozwój organizacyjny i ewolucja programu wa Socjaldemokratycznej Partii Niemiec 1875—1975*. Poznań 1976.
- Meissner L.: *SPD i jej elita polityczna w okresie VI Bundestagu (1969—1972)*. Warszawa 1973.
- Menzel E.: *Staatliche Parteifinanzierung und modernen Parteienstaat*. „Die Öffentliche Verwaltung“.
- Michels R.: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig 1910.
- Müller M.: *Fraktionswechsel im Parteienstaat*. Opladen 1974.
- Müller U.: *Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien*. Mainz 1967.
- Neunreither K.: *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*. Heidelberg 1959.
- Nowak K.: *Instytucjonalizacja partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec*. „Państwo i Prawo“ 1/1978.
- Nowak K.: *NRF — zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967.
- Nowka H.: *Machtverhältnis zwischen Partei und Fraktion in der SPD*. Bonn 1973.
- Olzog G., Herzig A.: *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. München—Wien 1972.
- Pfitzer A.: *Organization und Arbeit des Bundesrates*. 10 Jahre Bundesrat. Hrsg. vom Bundesrat 1959.
- Pinney E. L.: *Federalism Bureaucracy and Party Politics in Western Germany, The Role of the Bundesrat*. Chapel Hill 1963.
- Pospieszalski M.: *Referendum przeciw atomowemu uzbrojeniu w świetle wyroków Trybunału Konstytucyjnego NRF*. „Przegląd Zachodni“ 5/1958.
- Pospieszalski K. M.: *Zatarg telewizyjny przed Trybunałem Konstytucyjnym NRF*. „Przegląd Zachodni“ 6/1961.
- Radbruch G., *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, [w:] *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Tübingen 1930.
- Rakowski M.: *SPD w okresie powojennym 1949—1954*. Warszawa 1960.
- Rasner W.: *Herrschaft im Dunkel. Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates [in:] Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969.
- Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission*. Frankfurt am Main—Berlin 1958.
- Rowold M.: *Im Schatten der Macht*. Düsseldorf 1974.
- Sliker H.: *Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?* „Deutsches Verwaltungsblatt“ 15/1970.

- Säcker H.: *Das politische Mandat in den Repräsentativen Demokratie*. München 1971.
- Säcker H.: *Nochmals: Mandatsverlust bei Fraktionswechsel*. „Deutsches Verwaltungsblatt“ 642/1971.
- Schäfer F.: *Der Bundestag*. Köln—Opladen 1967.
- Scheuner U.: *Politische Repräsentation und Interessenvertretung*. „Die Öffentliche Verwaltung“ 17—18/1965.
- Scheuner U.: *Parteiengesetz und Verfassungsrecht*. „Die Öffentliche Verwaltung“ 3—4/1968.
- Schmitt C.: *Verfassungslehre*. München, Leipzig 1928.
- Schneider H.: *Die Interessenverbände*. München. Wien 1975.
- Schröder, H. J.: *Mandatsverlust bei Fraktionswechsel*. „Deutsches Verwaltungsblatt“ s. 132/1971.
- Schulte M.: *Manipulateure am Werk? Zur Funktion des Fraktionsvorstandes und der Parlamentarischen Geschäftsführer [in:] Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969.
- See H. E.: *Integrationsparteien in der antagonistischen Gesellschaft*. Marburg/Lahn 1972.
- Skrzydło W.: *O partii i systemach partyjnych*. Warszawa 1976.
- Staritz D.: *Das Parteiensystem der Bundesrepublik*. Opladen 1976.
- Sobolewski M.: *Parlament a naród w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego — Prace Prawnicze“ 6/1959.
- Sobolewski M.: *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*. Warszawa 1974.
- Sobolewski M.: *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*. Kraków 1962.
- Sobolewski M.: *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego“ 25/1966.
- Sobolewski M.: *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland)*. Opole 1972.
- Sobolewski M.: *Zagadnienia instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze naukowej NRF*. „Państwo i Prawo“ 12/1958.
- Sontheimer K.: *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München 1971.
- Starck Ch.: *Verfassungsrecht in Fällen — Politische Parteien 13/1970*.
- Tatarin-Tarnheyden E.: *Die Rechtsstellung der Abgeordneten, ihre Pflichten und Rechte, [w:] Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Tübingen 1960.
- Triepel H.: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Berlin 1930.
- Treitschke H.: *Politik*. Leipzig 1899.
- Vogel B., Nohlen D., Schultze R. O., *Wahlen in Deutschland*. Berlin—New York 1971.
- Weber M.: *Politik als Beruf*. München, Leipzig 1926.
- Wildenmann R., Gemmecke V., Pankalla H. G., Schleth U.: *Die Deutschen*

- Parteien, [w:] H. Unkelbach, R. Wildenmann, W. Kaltefleiter: *Wähler, Parteien, Parlament*. Frankfurt a. Main, Bonn 1965.
- Wildenmann R.: *Partei und Fraktion*. Meisenheim a. Glan 1955.
- Winczorek P.: *Formy regulacji prawnej działalności partii politycznych w niektórych państwach burżuazyjnych*. „Państwo i Prawo” 12/1971.
- Zakrzewski W.: *W sprawie klasyfikacji systemów partyjnych*. „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 10.
- Zakrzewski W.: *Z zagadnień systemu wyborczego państw burżuazyjnych*.
- Zeuner B.: *Innerparteiliche Demokratie*. Berlin 1969.
- Ziller G.: *Der Bundesrat*. Bonn 1968.
- Zwierzchowski E.: *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*. Katowice 1972.
- Zwirner H.: *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteifinanzierung*. „Archiv des öffentlichen Rechts” 93/1968, H. 1.



---

## INDEKS NAZWISK

---

- Abs H. J. 208  
Adenauer K. 91, 93, 96, 174, 176,  
177, 178, 179, 183, 184, 199, 200,  
201, 207, 229, 230, 232, 233, 254,  
274, 275, 276, 280, 313, 316, 323.  
Albrecht E. 305.  
Altmeier 275.  
Amerongen O. W. v. 212.  
Apel H. 191.  
Arendt W. 189, 191, 195.  
Arndt 191.  
Arnold K. 174, 176, 298, 302, 313.  
Augstein R. 204.  
  
Bahr E. 195.  
Bangemann M. 204.  
Barzel R. 98, 175, 179, 180, 181, 182,  
184, 249, 254, 267, 270, 277, 283.  
Berg F. 93, 94.  
Biedenkopf K. 181, 182, 184.  
Bismarck D. v. 9, 10, 289.  
Bismarck Ph. v. 184, 207, 270, 271.  
Blank T. 275.  
Blücher F. 199, 200.  
Blüm N. 182, 209, 270.  
Börner H. 191, 194, 195.  
Brandt W. 127, 187, 189, 190, 191,  
193, 194, 195, 212, 233, 234, 249,  
277, 278, 280, 283, 285, 308.  
  
Brauchitsch E. v. 208.  
Brentano H. V. 176.  
Brockmann J. 18.  
Bucher E. 201.  
Burgbacher F. 73.  
Buschfort H. 191.  
  
Carstens K. 181, 182, 184, 277, 285.  
Conrad K. 189.  
Cortier P. 188  
Czaja H. 271.  
  
Daniels 81.  
Dehler T. 200, 201, 274.  
Dollinger W. 208, 270.  
Dregger A. 182, 184.  
Droescher W. 191, 195.  
Dufheus J. H. 158, 178, 179, 183, 184,  
275.  
  
Ehard 291, 313, 317.  
Ehlers H. 177.  
Ehmke H. 191, 283.  
Eilers E. 191, 195.  
Engelhardt 275.  
Eppler E. 188, 191, 196.  
Erhard L. 88, 91, 92, 176, 178, 179,  
180, 183, 184, 201, 233, 275, 276,  
282.

- Erler F. 74, 161, 189, 193, 194, 213, 271.  
 Ertl J. 203, 204, 278.  
 Euler A. M. 200.  
  
 Figgen W. 189.  
 Filbinger K. 184.  
 Flach K. H. 159, 161, 163, 203, 278.  
 Franke E. 188, 271.  
 Friderichs H. 204.  
 Friedrich 191.  
 Funcke 278.  
  
 Gabert V. 191.  
 Geissler H. 182.  
 Genscher H. D. 127, 201, 202, 204, 205, 278, 283, 285.  
 Gerstenmeier E. 275.  
 Globke H. 177.  
 Guillaume G. 195.  
 Guttenberg K. T. F. v. u. zu: 277.  
  
 Halter E. 203.  
 Hamm-Brücher H. 204.  
 Hassel K. U. v. 275.  
 Hausen K. 207.  
 Haußmann 275  
 Heck B. 174, 177, 179, 277.  
 Heinemann G. 202, 229, 234, 308.  
 Heinemann H. 191.  
 Heintzeler W. 207.  
 Helms W. 283.  
 Heuss T. 199.  
 Hirsch M. 256, 260.  
 Hoegner 317.  
 Holzapfel 177.  
 Höcherl H. 73, 275, 277.  
 Hupka H. 271.  
 Jahn G. 277.  
 Junker H. 191.  
  
 Kaiser J. 176, 177.  
 Karry H. 204.  
 Katzer H. 182, 209, 270, 275.  
 Kienbaum G. 204.  
  
 Kiep W. L. 98, 180, 181, 182.  
 Kiesinger K. G. 174, 177, 179, 180, 184, 234, 275, 277, 298, 308.  
 Kohut O. 275.  
 Koschnick H. 189, 191, 195.  
 Kraft W. 271.  
 Kraske K. 177, 180.  
 Kratzmüller E. 208.  
 Krone H. 176, 254, 275.  
 Kohl H. 175, 180, 181, 182, 183, 184, 285, 308.  
 Krupp A. 97.  
 Kubel A. 305.  
 Kühlmann-Stumm K. F. v. 73, 201, 202, 204.  
 Kühn H. 189, 191, 195, 278.  
  
 Lambsdorff O. 204.  
 Lampersbach E. 208.  
 Läßle 191.  
 Laurien R. 182.  
 Leber G. 189, 191, 213, 272, 277, 278.  
 Lenz O. 177.  
 Lorenz P. 182.  
  
 Maier H. 182.  
 Maier R. 200, 316.  
 Maihofer W. 203, 204.  
 Margulies 202.  
 Marx W. 182, 283.  
 Marshall G. 91, 200.  
 Matthöfer 191.  
 Melies 192.  
 Mende E. 200, 201, 202, 203, 205, 275, 277.  
 Menges V. 207.  
 Menne A. 97.  
 Menzl 291.  
 Mertes W. 278.  
 Mischnick W. 202, 204, 205, 250, 278.  
 Mommer K. 256.  
 Mommsen W. 212.  
 Möller A. 189.  
 Müller A. (SPD) 277, 278.  
 Müller G. (CDU) 315, 317.

- Müller G. (SPD) 284.  
Müller H. (FDP) 202.  
Müller K. (KPD) 247.  
Müller-Hermann E. 277.
- Nau A. 74, 161, 194, 195.  
Neef F. 212.  
Neumayer 200.
- Oertzen P. 191.  
Oetzel 270.  
Ollenhauer E. 192, 193, 196.  
Osswald A. 191.
- Paulssen H. C. 94.  
Pferdmenges R. 91, 92, 93, 94, 95,  
177, 275.  
Pohl O. 212.  
Porzner K. 191.  
Posser D. 191.  
Preusker 200.
- Rau 191.  
Rasner W. 256, 257.  
Reinert 315.  
Renger A. M. 193, 286.  
Ristock 191.  
Rodemacher 201.  
Ronenburg U. 204.  
Röder J. 305.  
Roosevelt F. D. 91.  
Roth 191.  
Rubin H. W. 73, 201, 202, 204.  
Ruhnau H. 191.  
Rüdiger V. 191.
- Schäfer F. 73, 176.  
Schäfer (FDP) 200.  
Scheel W. 194, 202, 203, 204, 205,  
277, 278.  
Schellenberg E. 189.  
Schiller K. 277, 280.  
Schiller T. 204.  
Schmidt H. 189, 190, 191, 194, 195,  
212, 272, 277, 278, 308.  
Schmücker K. 98, 270.
- Schumacher K. 189, 192, 196, 199,  
213.  
Schütz K. 191.  
Schollwer W. 201.  
Schröder G. 73, 176, 179, 184, 271,  
275.  
Seebohm 98.  
Seeckt H. 124.  
Siemens P. v. 207.  
Sohl H. G. 207.  
Spennrath 94.  
Starke H. 202, 203.  
Steffen J. 188, 191.  
Stein G. 94, 99, 108.  
Steinhoff 317.  
Stephan W. 161.  
Stoltenberg G. 3, 182, 184, 207, 271,  
308.  
Strauss F. J. 139, 177, 180, 181, 182, 183,  
184, 267, 268, 269, 275, 277, 280,  
283, 285.  
Stresemann G. 67.  
Struve D. 270.  
Stücklen R. 182, 184, 277, 285.
- Tillmens R. 177.
- Vitt 191.  
Vogel F. 182.  
Vogel H. J. 189, 191, 196, 272.  
Voigt K. 188.  
Weizsäcker R. 182.  
Wienand K. 189, 278.  
Wehner H. 161, 189, 191, 193, 194,  
195, 277, 278, 323.  
Weyer W. 202, 275.  
Wex H. 182.  
Windelen H. 271.  
Winkhaus H. 97.  
Wischniewski H. J. 191, 194.  
Wuermeling F. J. 177.
- Zahn J. 207.  
Zoglmann S. 202, 203, 239, 275.  
Zimmermann F. 182, 184.

---

# **DAS PARTEIENSYSTEM IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

**Zusammenfassung des Buches**

---

Die geschichtlichen Erfahrungen Deutschlands, wo sich das nach liberalen Vorbildern gegründete parteiiche System der Weimarer Republik ins System der faschistischen Einzelpartei umgewandelt hatte, veranlaßten die Schöpfer Der Ordnungsgrundsätze der Bundesrepublik zu einer Erweiterung der gesetzlichen Regelung der Tätigkeit der politischen Parteien; sie wurden von ihnen laut der Bestimmung des Art. 21 GG. zum verfassungsmäßigen Rang erhoben. Infolge dieser verfassungsrechtlichen Anerkennung der Wirklichkeit des Parteienstaates wurde zugleich das Problem des Begriffes und der Funktion der Parteien, ihrer Strukturen und Grundsätze der inneren Tätigkeit im engen Zusammenhang mit Problemen des Wahlrechts, des Mandates und der Fuktionierung des modernen Parlament gestellt, also nicht nur wie früher auf einer soziologischen Ebene, sondern auch im größeren Umfang auf einer rechtlichen. Die Analyse des parteiichen Systems muß also ebenfalls die Rechtsrahmen berücksichtigen, in denen es funktionieren soll und von denen es zweifellos beeinflußt ist. Der erste Teil der Arbeit behandelt deshalb die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien sowie die Gestaltung der Ansichten der deutschen Doktrin, angefangen mit dem Kaiserreich über die Weimarer Republik bis zu denen in der Bundesrepublik Deutschland. Der im Gesetz gestellte Begriff der Partei und ihrer Aufgaben, die den Parteien vom Gesetz gestellt werden, ist Gegenstand einer eingehenden Analyse in der Arbeit.

Als Sicherung der Aufgabenerfüllung sollen die diesen Parteien zubilligten Rechte und Freiheiten dienen, die im zweiten Teil der Arbeit analysiert werden. Jedes dieser Rechte unterliegt gelegentlich weitgehenden Einschränkungen, was an den in der Arbeit kritisch analysierten Störungen der Chancengleichheit beim Ausnutzen der den Parteien zur Verfügung gestellten öffentlichen Einrichtungen, am Anteil der Partei am Wahlverfahren sowie an der Finanzierung der Parteitätigkeit mit staatlichen und gesellschaftlichen Mitteln sichtbar wird. Diese Störungen begrenzen die schwä-

cheren Parteien und verstärken zugleich die Stellung der stärksten d.h. der CDU, CSU, SPD, FDP.

Gleichzeitig mit der Zuerkennung der Rechte werden die politischen Parteien von der Gesetzgebung der Bundesrepublik verpflichtet, der Aufrechterhaltung der bestehenden Verfassungsordnung zu dienen; die praktische Realisierung dessen ist Gegenstand der Betrachtungen im dritten Teil dieser Arbeit.

Unter dem Gesichtspunkt der Pflicht, daß die Grundsätze der Verfassungsordnung von den Parteien nicht angetastet werden können, berücksichtigte man die Problematik des Parteiverbotes und das sogenannte Parteienprivileg. Ausführlicher wurde die praktische Realisierung der im Gesetz erweiterten Beschlüsse betrachtet, die die Parteien zur Erhaltung der innerparteilichen Demokratie verpflichten. Zu diesem Zweck analysierte man den Mitgliedstatus in der CDU, SPD und FDP, ihre territoriale und funktionelle Strukturen, die innerparteiliche Willensbildung, das Ausleseverfahren von Kandidaten für den Bundestag wie auch den Einfluß darauf von Interessenverbänden. Trotz der gegenwärtigen, dem Parteiengesetz eigenen formalen Satzungsschlüsse, die die weiter oben erwähnte Problematik betreffen, errichte man entgegen den Erwartungen der Doktrin weder eine wirkliche Ausschaltung der oligarchischen Parteienführung „von oben“ noch deren Steuerung von den Interessenverbänden, besonders des großen Kapitals „von außen“.

Im vierten Teil, der Rolle der Partei im Bundestag in der BRD gewidmet, wurde die Entwicklung des Parteiensystems geschildert, das sich von einer verhältnismäßig zersplitterten Mehrparteilichkeit, vom Anteil einiger Parteien an der Parlamentstätigkeit in ein Rotationssystem der vier Parlamentsparteien wandelte, die entweder miteinander konkurrieren oder zusammenarbeiten; dieses bildete sich ferner in ein System zweier alternativen Parteienblocks um, um welche eine weitgehende Polarisierung der Gesellschaft entstand.

Die an der Bundestagstätigkeit beteiligten Parteien organisieren ihre Mitglieder in Fraktionen, denen die parlamentarische Geschäftsordnung zahlreiche wesentliche Berechtigungen zuerkennt. Dies verursachte die Entstehung in der Wissenschaft einiger Auffassungen über die Rechtsnatur der Fraktion. Eine Schwierigkeit, ihre gesetzliche Stellung zu bestimmen, geht daraus hervor, daß insofern die Partei als Bindeglied zwischen der Gesellschaft und dem Staatsapparat bestimmt wurde, so ist die Fraktion ein wesentliches, wenn auch nicht einziges Verbindungsglied, das diese Verbindung gewährt. Sie ist daher jenes Element der Parteienstruktur, das am nächsten des Staatsorganen steht; aber zugleich ist gerade aus diesem Grunde ein Element des Staatsapparates, das am stärksten mit der Partei verbunden ist.

Ähnliche Schwierigkeiten wie bei der Bestimmung der Rechtsnatur der Fraktion treten ebenfalls bei der Bestimmung der Stellung der Abgeordneten als ihre Mitglieder auf. Für die Realisierung der aus Art. 21 GG hervorgehenden Aufgaben ist es notwendig, daß sich die Fraktionstätigkeit der

Partei und ihrer Disziplin unterordnen; in Folge muß sich die Tätigkeit der Abgeordneten der Fraktionsdisziplin unterstellen. Das Grundgesetz steht aber gleichzeitig auf der Grundlage der in Art. 38 ausgedrückten Auffassung des freien Mandates. Daraus ging eine gewisse Mannigfaltigkeit der Meinungen hervor, wovon jene die Praxis am besten widerspiegelt, die auf der Verknüpfung und nicht der Gegenüberstellung der Art. 21 und 38 GG beruht, was deshalb eine große Bedeutung hat, weil die Abgeordneten häufig ihre Fraktionsangehörigkeit ändern.

Unter den Abgeordneten, die an der Fraktionstätigkeit beteiligt sind, besteht eine weitgehende Differenzierung, sowohl in der Stellung der politischen Hierarchie innerhalb der Fraktion, durch die ihre innere Struktur bedingt ist, als auch in der Bedeutung und dem Einfluss auf die innerfraktionelle Willensbildung. Deshalb unterscheidet man unter ihnen eine einflußreiche Gruppe von Abgeordneten, die den Willensbildungsprozeß innerhalb der Fraktion organisieren und steuert — sie bilden eine Führungselite, das sogenannte „Establishment“ — und eine zahlreiche Gruppe von „Hinterbänklern“, die im Grunde unwesentlichen Einfluß auf den Inhalt der Beschlüsse haben.

Die Abgeordneten einer Fraktion gruppieren sich gewöhnlich nach den Verflechtungen mit bestimmten Interessenverbänden, die in der Fraktion eine Art organisierter Amtsgeschäfte bilden. Die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD wurden als Bundestagsorganisationen der Volksparteien im größeren Maße als in der Vergangenheit zu einer Ebene, wo verschiedene, oft sogar klassengegensätzliche Interessen im Widerspruch zueinander stehen. Das System ihrer Einflußnahme auf die Abgeordneten des Bundestages begann mit der Phase ganz lockerer Zusammenkünfte ohne feste Organisationsform, ging in organisierte Versammlungen mit Teilnahme von Experten einzelner Interessenverbände über und wurde schließlich, wenn auch in einem geringen Umfang, Gegenstand einer gesetzlichen Regelung. Die Einflußnahme der Interessenverbände wurde also nicht nur Wirklichkeit sondern auch rechtlich als ein wesentlicher Faktor der Funktionierung der Fraktionen, des Bundestages und der Regierung anerkannt.

Um die Realisierung der Parlamentsfunktion zu gewähren, ist es auch notwendig eine möglichst stabile Mehrheit zu bilden. Die Machtverhältnisse zwischen den Parteien in der Bundesrepublik erfordern bisher, mit Ausnahme der dritten Wahlperiode des Bundestages, die Bildung von interparteilichen Koalitionen. War die Koalitionsbildung bis 1961 eine persönliche Zuständigkeit des Kanzlers Adenauer, der unmittelbar mit der Führung anderer Parteien Gespräche führte, so wurde sie später die Aufgabe der Kommissionen für Koalitionsvereinbarungen. Seit diese Zeit war auch die Einheit der Fraktionstätigkeit innerhalb der gebildeten Koalition der Parlamentsmehrheit von dazu berufenen Koalitionsausschüssen gewährt, die in Wirklichkeit die Bestimmungen der grundlegenden Richtlinien der Politik von Fraktion und Bundestag übernommen haben.

Die Aufgabe der die Opposition bildenden Minderheitsparteien ist, unter Ausnutzung der Parlamentskritik sowie der den Fraktionen zuerkannten

Berechtigungen, die Regierungstätigkeit zu kontrollieren und zu korrigieren wie auch eine alternative Regierungsmannschaft zu bilden. Je größer und geschlossener die Opposition ist, desto größer sind ihre Chancen, alle gesetzlich zuerkannten Mittel auszunützen und somit ihre Aufgaben aktiv zu realisieren. In dieser Situation wird sie auch aktiver (z.B. die CDU/CSU in den Jahren 1969—1976). Wenn umgekehrt, die Opposition schwach und nicht zahlreich ist (z.B. die FDP 1966—1969), entstehen Zweifel an der Übereinstimmung mit der verfassungsmäßigen Auffassung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Im fünften Teil wurde die Analyse der Konstruktion des Bundesrates in Beziehung zum verfassungsmäßigen Grundsatz der Mitwirkung der Partei an der politischen Willensbildung des Volkes durchgeführt sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Charakter des Mandates eines Bundesratsmitglieds behandelt. Es wurden außerdem die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Bundes- und Landesparteiorganisationen, die Formen und Methoden des Einflusses der politischen Parteien auf die Mitglieder des Bundesrates sowie die Einflußnahme der Parteien auf die Willensbildung des Bundesrates und schließlich ihr Einfluß auf die Umwandlung des Grundsatzes des Bundesstaates besprochen.

In der Schlußfolgerung stellte man fest, daß die in der BRD bestehende gesetzliche Regelung, die die mit den großen Parteien verbundenen vor allem kapitalistischen Interessenverbände bevorzugt, ein Beschleuniger der Prozesse der gesellschaftlichen Integration und der Umwandlung des Parteiensystems in der BRD in ein System zweier alternativer Parteienblocks war. Dieses System dienzugleich der Sicherung ihrer verhältnismäßig stabilen und beherrschenden Stellung im politischen System der BRD und ihres ständigen Anteils an der parlamentarischen Willensbildung. Wirtschaftliche Bedingungen und jene auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, besonders auf der Linie Ost—West und die sich auf diesem Grunde bildenden Maßstäbe gesellschaftlicher Spannungen, mit denen auch die organisatorische und programmatische Entwicklung in Volksparteien in Zusammenhang stand, erwiesen sich als die wichtigsten Faktoren dieses Prozesses. Diese Volksparteien mit hunderttausend Mitgliedern und Millionen Anhängern werden in einem stärkeren Maße als viele kleine Parteien von den großkapitalistischen Interessenverbänden beeinflusst, besonders in ihren Spitzenstrukturen. Einflüsse dieser Gruppen bleiben anonym, trotz der Pflicht, über die Herkunft der Mittel und das Einkommen der Abgeordneten Rechenschaft abzulegen. Durch zahlreiche Verbindungen unterordnen sie sich die Mehrheit der parteilich-parlamentarischen Oligarchie, doch sie lassen in gewissem Maße auch den Anteil anderer, vor allem von der Gewerkschaft repräsentierte Klasseninteressen zu. Bezeichnend ist dabei, daß im Rahmen der innerparteilichen Einteilung die Rechte geschlossener ist als die Linke, die in verschiedene kleine Gruppen zersplittert ist. Diese Situation versichert, besonders den Tendenzen derselben kapitalistischen Interessenverbände gegenüber, die Oligarchien aller Parteien zu beeinflussen, ihre stabile und durch die Folgen der Klassenkonflikte un-

gestörte Macht. Die Führung der Parteien und daher des Staates „von oben“ von den von Kapitalgruppen abhängigen Oligarchien, die allerdings im gewissen Maße die Teilnahme der in Gewerkschaften organisierten Vertreter der Massen der Arbeitnehmer zulassen, beschränkt jedoch das demokratische „von unten“, die Einflüsse der Mehrheit auf die politische Willensbildung in den Parteien, den Fraktionen und in Folge im Bundestag und in der Bundesregierung.

Die überragende Stellung der großen Parteien, auch gesetzlich eng mit dem Staatsapparat verbunden und für dessen effektives Funktionieren notwendig, gestaltet das gegenwärtige System des Parteienstaates in eine mehr modernisierte Formum: in ein System der staatlichen Parteien. Mit anderen Worten, es ist ein solcher Zustand der Koppelung der vom Recht und von den in der Tat bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen bevorzugten bestimmten Parteien mit dem Staatsapparat, der nur diesen Parteien eine tatsächliche Anteilnahme an der effektiv realisierten Macht, und zwar nach Rotationsprinzipien, ermöglicht. Selbst ein eine bedeutende Zunahme an Popularität anderer Gruppen (z.B. NPD in den Wahlen von 1969) ist in Wirklichkeit nicht imstande, diese Position der privilegierten Parteien zu bedrohen.

Das Bestehen eines Systems der ausschließlichen Macht einiger staatlichen Parteien (CDU/CSU, SPD und FDP) verstärkt erheblich die Bedeutung und Rolle der darin wirkenden Interessenverbände; durch die parallel dazu verlaufende Verstärkung der zentralistischen Tendenzen in der Struktur des Bundesstaates bedeutet es eine wesentliche Gewähr für die Sicherung und Festigung des „status quo“ des bestehenden politischen Systems, besonders deshalb, weil ihm wirtschaftliche Bedingungen zugrunde liegen.



---

## SPIS TREŚCI

---

<b>PRZEDMOWA</b> . . . . .	5
<b>I. KONSTITUCYJNO-PRAWNA POZYCJA PARTII POLITYCZNYCH</b> . . . . .	9
1. Ewolucja regulacji prawno-normatywnej działania partii politycznych w Niemczech . . . . .	9
2. Prawno-normatywne pojęcie i zadania partii politycznych	25
<b>II. PRAWA SŁUŻĄCE REALIZACJI POWIERZONYCH PARTIOM ZADAŃ ORAZ ICH OGRANICZENIA</b> . . . . .	42
1. Wolność tworzenia partii, prawo do zgromadzeń i swobody wypowiedzania oraz rozpowszechniania swych poglądów . . . . .	42
2. Zasada równości szans a prawo do korzystania z urzędzeń publicznych . . . . .	47
3. Zasada równości szans a udział partii w procesie wyborczym	51
4. Zasada równości szans a system finansowania partii politycznych . . . . .	67
<b>III. OBOWIĄZKI PARTII POLITYCZNYCH SŁUŻĄCE ZACHOWANIU ISTNIEJĄCEGO USTROJU PAŃSTWOWEGO</b> . . . . .	106
1. Publiczne składanie sprawozdań z pochodzenia środków finansowych znajdujących się w dyspozycji partii . . . . .	106
2. Obowiązek partii nienaruszania podstawowych zasad ustrojowych RFN . . . . .	114

3. Obowiązek zachowania demokratyczności struktur i wewnątrzpartyjnych zasad działania . . . . .	129
a) Regulacja prawna struktur i zasad wewnętrznego działania partii . . . . .	129
b) Status członków partii i ich struktura socjologiczna . . . . .	139
c) Struktura terytorialna partii . . . . .	144
d) Struktura funkcjonalna partii . . . . .	146
Terenowe organy partii . . . . .	146
Zjazdy federalne . . . . .	147
Komitety federalne . . . . .	150
Zarządy federalne . . . . .	153
Prezydium federalne . . . . .	155
Komisje i inne specjalistyczne organy partii . . . . .	158
Organizacje afiliowane partii . . . . .	161
e) Proces wewnątrzpartyjnego kształtowania woli . . . . .	166
Przebieg procesów decyzyjnych w organizacjach miejscowych, powiatowych i krajowych . . . . .	166
Przebieg procesów decyzyjnych na szczeblu federalnym . . . . .	173
Unia Chrześcijańsko Demokratyczna . . . . .	173
Sojaldemokratyczna Partia Niemiec . . . . .	184
Wolna Partia Demokratyczna . . . . .	196
f) Wpływy grup interesu na wewnątrzpartyjne procesy kształtowania woli . . . . .	206
g) Wyłanianie kandydatów do Parlamentu Związkowego w procesie wewnątrzpartyjnego kształtowania woli . . . . .	214

#### **IV. ROLA PARTII POLITYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI PARLAMENTU ZWIĄZKOWEGO . . . . .**

1. Kształtowanie się systemu partyjnego . . . . .	225
2. Pozycja prawna frakcji w Parlamencie Związkowym . . . . .	237
3. Pozycja deputowanego jako członka frakcji . . . . .	244
4. Struktura i zasady wewnętrznego działania frakcji . . . . .	250
5. Frakcja a grupy interesu . . . . .	266
6. Frakcje większości i opozycji parlamentarnej . . . . .	274

#### **V. ROLA PARTII POLITYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI RADY ZWIĄZKOWEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC . . . . .**

1. Konstrukcja Rady Związkowej a zasada udziału partii w politycznym kształtowaniu woli narodu . . . . .	288
2. Charakterystyka mandatu członka Rady Związkowej . . . . .	297
3. Kształtowanie się stosunków między związkowymi a krajowymi organizacjami partyjnymi . . . . .	300
4. Formy i metody oddziaływania partii politycznych na członków Rady Związku . . . . .	307

5. Udział partii politycznych w kształtowaniu decyzji Rady Związkowej . . . . .	310
6. Partie polityczne jako czynnik przeobrażający zasadę państwa federalnego . . . . .	319
<b>ZAKOŃCZENIE . . . . .</b>	<b>327</b>
<b>WYKAZ SKRÓTÓW . . . . .</b>	<b>330</b>
<b>WAŻNIEJSZE POZYCJE BIBLIOGRAFICZNE . . . . .</b>	<b>333</b>
<b>INDEKS NAZWISK . . . . .</b>	<b>339</b>
<b>STRESZCZENIE W JĘZYKU NIEMIECKIM . . . . .</b>	<b>342</b>

**Państwowe Wydawnictwo Naukowe**

Wydanie pierwsze. Nakład 2000 + 250 egzemplarzy.

Arkuszy wydawniczych 20,5. Arkuszy drukarskich 22.

Papier piśmienny satynowany klasy III 60 g, 61 × 86 cm.

Oddano do składu w listopadzie 1978 r.

Podpisano do druku w maju 1979 r.

Druk ukończono w maju 1979 r.

Zamówienie nr 803/78 I-12-1016 Cena zł 50,—

**Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego**

Ważniejsze błędy dostrzeżone w druku

Str.	Wiersz		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
83	10		SPD	DP
92		10	Spendenufruf	Spendenaufruf
133		5	Ordnung	Ordnung
156	3		engers	engere
182	6		lewicka	lewicą
192		2	Machtverheltnis	Machtverhältnis
198	11		poparcie	, poparciu
204		1	Brüchrer	Brücher
216		8	głosowananiu	głosowaniu
256		6	Establichments	Establishments
311		11	ordynacji	ordynacja
341			Tillmens	Tillmans
343	14		FPD	FDP
343		2	fü	für
345		14	Mitgliedern	Mitgliedern

Zbigniew A. Maciąg, *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*