

Zbigniew Maciąg

„ESTABLISHMENT” I JEGO ROLA W PARLAMENCIE ZWIĄZKOWYM NIEMIECKIEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ

Deputowani Bundestagu należący do tej samej partii¹ organizują się we frakcje parlamentarne. Ich liczba od czasu utworzenia NRF, głównie wskutek działania klauzuli ograniczającej, systematycznie malała. Z 11 partii reprezentowanych w I Bundestagu, z których 9 zorganizowanych było we frakcje, w IV Bundestagu liczba ta spadła do 4 — CDU, CSU, SPD, FPD, — tworzących trzy frakcje. Stan ten od tego czasu utrzymywał się do chwili obecnej. W miarę eliminacji słabszych partii z Bundestagu rosły liczebnie i rozbudowywały swą strukturę wewnętrzną frakcje pozostałych partii², rosło też ich znaczenie w stosunku do związkowych organizacji partyjnych i ich aparatu.

Wśród deputowanych uczestniczących w pracach frakcji istnieje dość daleko posunięte zróżnicowanie, zarówno co do szczebla zajmowanego w hierarchii politycznej w ramach frakcji uwarunkowanego jej wewnętrzną strukturą, jak też znaczenia i wpływu w procesie podejmowania de-

¹ Frakcję tworzyć mogli deputowani jednej i tej samej partii w liczbie co najmniej 15. Tworzenie zaś wspólnej frakcji deputowanych z różnych partii (np. partii CDU i CSU we frakcje CDU/CSU) wymagało każdorazowej zgody Bundestagu. Jednakże w okresie rządów wielkiej koalicji poprawką do regulaminu Bundestagu (BGBl. nr 20 z 1969 r. Teil I s. 296 Bekanntmachung vom 28. 03. 1969) wprowadzono zasadę, iż frakcję tworzyć może co najmniej 5% ogółu członków Bundestagu, którzy należą do tej samej partii lub takich partii, które na podstawie jednakowych celów politycznych nie konkurują w żadnym z krajów między sobą (§ 10 ust. 1 Regulaminu Bundestagu). To oczywiście pozwala partiom CDU i CSU na tworzenie wspólnej frakcji już bez wcześniejszej zgody Bundestagu.

² Liczba mandatów posiadanych przez największe frakcje w kolejnych kadencjach Bundestagu przedstawia się następująco:

	CDU/CSU	SPD	FPD
I Bundestag	139	131	52
II „	243	151	48
III „	270	169	41
IV „	242	190	67
V „	245	202	49
VI „	242	224	30

Jak z powyższego wynika, liczba mandatów frakcji FDP ulegała znacznym wahaniom, zaś frakcji CDU/CSU i SPD wzrastała.

czyli 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 NRF 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, ich udział zaś w procesie ich podejmowania jest ograniczony i ma charakter jedynie formalny³.

Tu oczywiście rodzi się pytanie, którzy spośród 518 deputowanych Bundestagu mają bezpośredni i przeważający wpływ na bieg pracy frakcji i Bundestagu oraz treść ich decyzji, a tym samym są członkami „Establishmentu”.

Rudolf Wildenmann⁴ wyraźnie wyodrębnił wskazując na wielostopniową strukturę frakcji, jej zróżnicowany sztab kierowniczy (Führungsstab) od pozostałych członków frakcji.

Ulrich Lohmar wskazując również na jej wielostopniową strukturę wyróżnia także wewnątrznie zróżnicowane kierownictwo frakcji — przewodniczącego i zastępców, parlamentarnych Geschäftsführerów, zarząd frakcji, przewodniczących kół pracy od tzw. frakcji właściwej, tj. ogółu jej szeregowych członków⁵.

Hans Apel wyodrębnia, stosując inne kryteria, trzy grupy deputowanych — zawodowych parlamentarzystów, przedstawicieli grup interesu oraz liczną resztę deputowanych⁶. Nieco podobny, choć bardziej rozbudowany podział stosuje Thomas Ellwein⁷. Rozróżnia on wśród deputowanych Bundestagu: Hinterbänkler, specjalistów, przedstawicieli grup interesu, mówców parlamentarnych oraz polityczny trzon kierownictwa frakcji.

W ostatnich dwóch podziałach wyodrębnienie przedstawicieli grup in-

³ K. Sontheimer, *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1971, s. 145; W. Althammer, *Politiker oder Spezialisten Aufgabe und Arbeitsweise der Fraktionen [w:] Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, s. 61, G. Loewenberg, *Parliament in the German Political System*, Ithaca, New York 1967, s. 187—188; H. Kaack, *Geschichte und Struktur des Deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, s. 663 i n.

⁴ R. Wildenmann, *Partei und Fraktion*, Meisenheim a/Glan 1955, s. 159.

⁵ U. Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart 1968, s. 74.

⁶ Podaję za K. Sontheimerem, op. cit., s. 146.

⁷ T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Köln (Opladen 1965, s. 199) podaję za K. von Beymem, *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1971, s. 113.

teresu może budzić o tyle zastrzeżenia, iż wprawdzie 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 nieujawnianie 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 — Hinterbänklern.

Manfred Schulte⁸ uważa, iż „Establishment” frakcji to jej zarząd, czyli przewodniczący frakcji, jego zastępcy, parlamentarni Geschäftsführerzy, prezydenci i wiceprezydenci Bundestagu, jeżeli są członkami danej frakcji partyjnej, oraz pozostali członkowie. Wydaje się jednak, iż takie ujęcie jest zbyt wąskie. Niewątpliwie bowiem prócz tej grupy deputowanych istotny, a czasem większy, wpływ w procesie podejmowania decyzji przez frakcję, a następnie przez parlament, posiadają nie zawsze będący członkami zarządu frakcji, lecz biorący udział w jego posiedzeniach przewodniczący i zastępcy kół pracy⁹, specjalistycznych organów frakcji, których zakres obejmuje właściwość rzeczową kilku komisji Bundestagu. Wydaje się, że do tej grupy prócz tego należy zaliczyć przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji Bundestagu oraz „Obleutów”, 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 w jego obszernej pracy pt. *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems* (Opladen 1971)¹⁰.

Jaką rolę odgrywa ta grupa deputowanych w organizacji procesu i kształtowania treści decyzji frakcji oraz parlamentu? Te procesy decyzyjne 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, stąd też przedmiot podjętych rozważań ogranicza się tylko do przedstawienia udziału i roli, jaką spełnia elita kierownicza Bundestagu, oraz przeciwstawienia jej licznej, choć mało aktywnej w tym procesie, reszty deputowanych.

Rola „Establishmentu” jest niejako sumą ról poszczególnych jego

⁸ M. Schulte, *Manipulateure am Werk? Zur Funktion des Fraktionsvorstandes und der Parlamentarischen Geschäftsführer* [w:] *Der Bundestag von innen gesehen* München 1969, s. 68.

⁹ W VI kadencji Bundestagu było 6 kół pracy we frakcji CDU/CSU, 8 w SPD i 4 w FDP.

¹⁰ H. Kaack, op. cit., s. 681.

członków, gdyż jako całość nie stanowi działającego w sposób formalny gremium. Istniejące zróżnicowanie ról wewnątrz tej grupy jest nie tylko konsekwencją zajmowanego stanowiska w hierarchii frakcji czy Bundestagu, 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.

Kluczową pozycję w tej grupie zajmują niewątpliwie kanclerz i ministrowie, i to w zasadzie niezależnie od tego, czy są deputowanymi, czy też nie. Omówienie jednakże ich ról jak również ról parlamentarnych sekretarzy stanu znacznie wykracza poza ramy niniejszych rozważań i dość szeroko traktowane było w polskiej literaturze naukowej¹¹. Dlatego też ograniczam się tylko do tych aspektów ich działań, które pozostają w związku z charakterystyką ról innych jej członków.

Pozycję co najmniej równorzędną stanowisku członka gabinetu zajmuje przewodniczący frakcji partii rządzącej. O ile jednakże np. we frakcji CDU/CSU w pierwszym okresie rządów Adenauera decydujące dla mechanizmów jej działania było zaufanie do kanclerza, rola zaś przewodniczącego frakcji była praktycznie ograniczona, o tyle już z końcem jego rządów zaznacza się wzrost politycznego znaczenia przewodniczącego¹². Stąd też 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 większym stopniu wpływu na gabinet¹³. Niewątpliwie jednak zachowanie jedności i zgodności działania własnej frakcji, frakcji koalicyjnej i rządu, w szczególności zapewnienie sprawnego przebiegu rządowych projektów ustaw w parlamencie, pozostaje nadal zasadniczym celem działań przewodniczącego¹⁴. Z powyższych względów bierze on udział w posiedzeniach gabinetu i faktycznie pełni rolę asystenta wykonawczego kanclerza (Erfüllungsgelilfe)¹⁵.

Przewodniczący frakcji opozycyjnej to w zasadzie kandydat na kanclerza lub wicekanclerza. W sposób istotny współdziała w wypracowaniu alternatywnego programu, przygotowuje alternatywną ekipę rządzącą — tzw. gabinet 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

¹¹ Np. K. Nowak, *NRF — zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, Z. Janowicz, *Tendencje rozwojowe ustroju administracyjnego NRF*, Poznań 1969; E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1792.

¹² W. Althammer, op. cit., s. 59 i 60.

¹³ G. Loewenberg, op. cit., s. 173.

¹⁴ Jednym z istotnych czynników sprzyjających zachowaniu tej jedności jest wspólna odpowiedzialność przewodniczącego i całej frakcji za losy rządu.

¹⁵ W. Althammer, op. cit., s. 64.

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 ¹⁶.

Najogólniej przewodniczący reprezentuje frakcje 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 Geschäftsführerami nad działaniami frakcji i jej członków podczas obrad plenarnych Bundestagu. Powierza szczególne zadania deputowanym, jak np. w kwestii informacji prasowych, radiowych i telewizyjnych, koordynacji działań z partią koalicyjną lub opozycyjną itp. Przewodniczący frakcji jest bądź przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym partii bądź też wchodzi w skład jej wąskiego kierownictwa — prezydium, przez co posiada odpowiednio silną pozycję również w partii i tym samym zapewnia jedność działania frakcji i partii ¹⁷. Ta łączalność 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. Martin Hirsch deputowany Bundestagu od 1961 r. oraz zastępca przewodniczącego frakcji SPD stwierdza, iż przewodniczący frakcji to „najwyższy jej Establishment”, ani więc zarząd frakcji, ani zastępcy przewodniczącego nie posiadają takiego znaczenia we frakcji jak jej przewodniczący ¹⁸.

W każdej frakcji jest najczęściej kilku ¹⁹ wiceprzewodniczących, z których jeden pełni funkcję pierwszego zastępcy. Stanowiska te obsadzone są bądź z uwzględnieniem reprezentacji określonych grup interesu, bądź też politycznej specjalizacji, odpowiednio do poszczególnych działów życia społeczno-ekonomicznego. Czasem więc 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 Geschäftsführerach. Są oni w pewnym sensie odpowiednikami whipów w brytyjskiej Izbie

¹⁶ F. Schäfer, *Der Bundestag, Köln und Opladen 1967*, s. 138.

¹⁷ Tamże, s. 139.

¹⁸ M. Hirsch, *Diktatur des Establishments? Zur Willensbildung in der Fraktion* [w:] *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, s. 83.

¹⁹ W VI Bundestagu we frakcji CDU/CSU było ich 7, SPD — 5 i FDP — 3.

Gmin²⁰. Początkowo stanowisko to, w szczególności do czasu objęcia go w 1955 r. przez Willi Rasnera w CDU, CSU oraz Karla Mommera w 1957 r. w SPD, nie miało tak dużego praktycznego znaczenia jak obecnie²¹. Wzrastała też systematycznie liczba parlamentarnych Geschäftsführerów, których w VI kadencji było już: w CDU/CSU 5, w SPD 4 i FDP 2. Wśród nich przeprowadzany jest rzeczowy podział zadań, który najczęściej obejmuje utrzymywanie bieżących kontaktów z innymi frakcjami Bundestagu głównie poprzez udział w pracach Rady Seniorów, z frakcjami własnych partii w landtagach, 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 Bundestagu, a także zgodnych z linią polityki partii i frakcji wystąpień jej deputowanych. Zazwyczaj jeden z parlamentarnych Geschäftsführerów, odpowiednik „chief whipa” w parlamencie brytyjskim, jest głównym parlamentarnym taktykiem frakcji, przewodzi jej członkom w Radzie Seniorów i tam też prowadzi przetargi międzyfrakcyjne ze swymi odpowiednikami²². Jest jednym z etatowych pracowników frakcji oraz szefem jej biura. Parlamentarni Geschäftsführerzy jako faktyczni organizatorzy pracy frakcji i Bundestagu są deputowanymi, którzy zawsze muszą być obecni. Wspomniany już Will Rasner stwierdza, iż parlamentarny Geschäftsführer jest „prawą ręką” przewodniczącego frakcji i pełni tę rolę wobec niego co sekretarze stanu w Urzędzie Kanclerskim wobec kanclerza²³. Stąd też wzrost władzy parlamentarnych Geschäftsführerów i ich znaczenie, w szczególności we frakcji 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 rodził niezadowolenie wśród szeregowych deputowanych²⁴.

Specjalistycznymi organami frakcji grupującymi deputowanych pokrewnych komisji Bundestagu są koła pracy (Arbeitskreises). Pracami ich

²⁰ G. Loewenberg w powoływanej już pracy tak charakteryzuje różnice pomiędzy stanowiskiem parlamentarnego Geschäftsführera w Bundestagu i whipa w brytyjskiej Izbie Gmin: „The position of the whips differs from that of their counterparts in the House of Commons as does the German from the British parliamentary party organization. They lack the prestige, power, and sources of information which come with membership in the Cabinet, since they are officers of a parliamentary organization which is separate from Government. But they perform some of the same functions „behind the chair” as their British counterparts, and have an even greater liberty to make arrangements which suit them”, s. 174.

²¹ G. Loewenberg, op. cit., s. 170 i 178.

²² Tamże.

²³ W. Rasner, *Herrschaft im Dunkel. Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates* [w:] *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, s. 100.

²⁴ G. Loewenberg, op. cit., s. 175.

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 grup²⁵. Choć w przeciwieństwie do SPD w CDU/CSU zachowuje się zasadę niepołączalności stanowisk przewodniczącego koła ze stanowiskiem przewodniczącego komisji Bundestagu, to jednak w wielu wypadkach przewodniczenie kołu stawało się odskocznią dla objęcia wysokich stanowisk państwowych, a jednocześnie zapewniało odpowiednie wpływy we frakcji i partii²⁶. Również we frakcji SPD 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 Bundestagu.

W każdym z kół wyłaniają się wąskie grona stałych pracowników skupionych wokół przewodniczącego (w CDU/CSU są to zarządy kół) współpracujących z nim i faktycznie wykonujących bieżącą jego pracę²⁷. Udział zaś pozostałych deputowanych — członków kół — w tych pracach jest raczej ograniczony. Jednocześnie zaś udział przewodniczących kół w pracach zarządu frakcji przyczynia się do zachowania jedności jego działania z kołami pracy.

Odpowiedzialnymi przed zarządem i frakcją za zgodną z linią polityki frakcji aktywność deputowanych w poszczególnych komisjach Bundestagu są „Obleute”. Zadaniem ich 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 gdy jest to frakcja rządząca, również z właściwymi ministrami. Najczęściej funkcje te pełnią jednocześnie przewodniczący lub zastępcy przewodniczących komisji Bundestagu w zależności od tego, które z tych stanowisk przypadło do obsady frakcji danej partii, albo też przewodniczący kół pracy.

Wysoko postawionym w hierarchii państwowej tuż po kanclerzu i prezydencie Związku jest prezydent Bundestagu, który zwykle jest jednocześnie jednym z wysokich funkcjonariuszy partyjnych — członkiem jej

²⁵ Tamże, s. 165.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże, s. 178.

wąskiego kierownictwa. Zgodnie z przyjętym zwyczajem na stanowisko to wybrany zostaje przedstawiciel frakcji najsilniejszej.

Prezydent reprezentuje Bundestag i 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 brać udział w posiedzeniach wszystkich komisji Bundestagu z głosem doradczym. Jest gospodarzem pomieszczeń parlamentu i z tej racji przysługuje mu władza policyjna na ich terenie oraz służbowym przełożonym wszystkich pracowników zatrudnionych w Bundestagu ²⁸.

W przypadku nieobecności prezydenta Bundestagu zastępowany jest on przez jednego z wiceprzewodniczących, których wybiera Bundestag z uwzględnieniem reprezentacji poszczególnych frakcji. Wiceprzewodniczący wchodzi również w skład Rady Seniorów Bundestagu. Pełnienie tych stanowisk daje dość poważne wpływy, zarówno we własnej frakcji jak i szerzej w partii, a przede wszystkim zaś w Radzie Seniorów i hierarchii politycznej Bundestagu.

Pośród przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji Bundestagu istnieje dość duże faktyczne zróżnicowanie co do stopnia wpływów i znaczenia. Stąd też nie zawsze są oni członkami zarządu swych frakcji. W zasadzie tylko przewodniczący ważniejszych komisji są również członkami zarządów. O ile przewodniczenie niektórym komisjom, np. komisji Spraw Zagranicznych obsadzanej z reguły przez doświadczonych parlamentarzystów, zapewnia określone wpływy i może stać się punktem wyjścia dla objęcia stanowiska w gabinecie, o tyle przewodniczenie w komisjach o małym znaczeniu (np. Komisji Petycji) daje dość ograniczone możliwości. Stanowiska przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji rozdzielane są pomiędzy frakcje w zależności od ich siły proporcjonalnie, zgodnie z systemem d'Hondta. W praktyce frakcje starają się zachować maksymalną ciągłość w ich obsadzie celem zapewnienia daleko posuniętej specjalizacji. Przewodniczący ważniejszych komisji Bundestagu w szczególności zajmującymi się polityką gospodarczą, finansami, rolnictwem, handlem zagranicznym itp. są najczęściej związani z określonymi grupami interesu — przemysłu, wielkiego kapitału, rolnictwa, handlu itp. ²⁹.

Ważną pozycją w mechanizmie działania frakcji zajmuje jej organ wykonawczy — zarząd. Praktycznie wszystkie sprawy, które są przedmiotem obrad frakcji, rozpatrywane są wcześniej na jego posiedzeniu. O ile we frakcji CDU/CSU prócz wymienionych wyżej funkcyjnych, członkami dość licznego zarządu zostają przede wszystkim przedstawiciele określonych grup interesu, o tyle w mniej liczonym zarządzie ³⁰ frakcji

²⁸ § 7 Regulaminu Bundestagu z 6. 05. 1970. Bekanntmachung vom 22 Mai 1970 (BGBl. I, 628).

²⁹ G. L o e w e n b e r g, op. cit., s. 196 i 197.

³⁰ W VI Bundestagu zarząd frakcji CDU/CSU liczył 65 deputowanych, SPD — 30, a FDP — 7.

SPD wpływowi aktywiści partyjni i związków zawodowych oraz deputowani specjalizujący się w określonych sferach życia społeczno-gospodarczego. Zarząd frakcji FPD w zasadzie ogranicza swój skład tylko do osób funkcyjnych, a mianowicie przewodniczącego, jego zastępców, parlamentarnych Geschäftsführerów oraz wiceprzewodniczącego Bundestagu, który jest jej członkiem. W posiedzeniach zarządu frakcji rządzącej biorą udział również ministrowie, czasem kanclerz oraz parlamentarni sekretarze stanu, 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 bądź jako aktywiści partyjni lub związkowi albo też przedstawiciele określonych grup interesu mają stałe poparcie wśród pewnej liczby Hinterbänklern i potrafią je w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie wykorzystać.

Tak w najogólniejszym zarysie przedstawiona charakterystyka poszczególnych stanowisk, których zajmowanie zapewnia określone wpływy we frakcji i Bundestagu, tym samym zaś członkostwo „Establishmentu”, pozwala, wydaje się, na dość skrótowe i ograniczone ramami niniejszego opracowania przedstawienie pewnych prawidłowości występujących w procesie podejmowania decyzji głównie we frakcjach, a tylko w ograniczonym zakresie w Bundestagu.

Proces ten we frakcji nie ma tak jak w Bundestagu charakteru sformalizowanego, nie istnieje też w żadnej z frakcji wypracowany schemat postępowania³¹. Pozwala to na dość dowolne kształtowanie tego procesu w zależności od potrzeb i przedmiotu rozpatrywanej sprawy. Daje to postępowaniu w ramach frakcji przewagę nad sformalizowanym trybem postępowania w Bundestagu. Jednak ogólne prawidłowości organizacyjnych procesów wskazują na wyraźną dominację w ich przebiegu parlamentarnej elity politycznej.

Z inicjatywą podjęcia problemu występuje bądź zarząd frakcji, bądź koło pracy albo też jeśli frakcja jest rządząca — rząd lub 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 by 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.

³¹ M. Hirsch, op. cit., s. 83 i 93.

Równoległe do pracy prowadzonej w kołach toczą się obrady w komisjach Bundestagu, gdzie konfrontuje się wstępnie stanowiska poszczególnych frakcji, co też uwzględniane 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 Geschäftsführerów³², a w SPD zaś przewodniczącego jego zastępców oraz parlamentarnych Geschäftsführerów, stanowiących jej wąski zarząd³³. 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 współpracownikami³⁴. 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 wąski zarząd frakcji³⁵ składający się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, parlamentarnych Geschäftsführerów, przewodniczących kół pracy i członków. Organ ten również ma charakter nieformalny i obraduje niejawnie.

Po przedstawieniu stanowisk kierownictwa innych frakcji przez parlamentarnego Geschäftsführera, który w międzyczasie odbył z ich parlamentarnymi Geschäftsführerami naradę na posiedzeniu Rady Seniorów, ustalone w tym gronie wnioski i propozycje prezentowane są na posiedzeniu zarządu frakcji przez przewodniczącego, jednocześnie ze sprawozdaniem 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 mniejszości³⁶. 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 podawane i 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

³² W. Althammer, op. cit., s. 63.

³³ M. Schulte, op. cit., s. 73.

³⁴ Tamże.

³⁵ W. Althammer, op. cit., s. 63; G. Loewenberg, s. 170 i 171; H. Kaack, op. cit., s. 666. W V Bundestagu określano go mianem Rady Jedenastu (Elferrat), składał się on bowiem z przewodniczącego frakcji, wiceprzewodniczących, parlamentarnych Geschäftsführerów i przewodniczących kół pracy. W VI Bundestagu w związku z poszerzeniem składu zarządu frakcji poszerzono również skład jej wąskiego zarządu.

³⁶ F. Schäfer, op. cit., s. 141.

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—90% wszystkich przypadków podejmuje decyzje zgodnie z ustaleniami swego zarządu³⁷. Ze względu na dalej posuniętą homogeniczność partii, większe zdyscyplinowanie stopień ten we frakcji SPD zdaje 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.

W SPD, gdzie wymagane jest quorum co najmniej bezwzględnej większości, frekwencja w czasie obrad plenum frakcji jest dużo większa niż we frakcji CDU/CSU, gdzie wymogu quorum nie ma. Waha się ona tam w granicach 50—80%, jednakże, 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 zachowania³⁸. Oczywiście w takiej sytuacji zarząd może przeforsować niemalże 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 Bundestagu³⁹, a także wyboru na określone stanowiska we frakcji lub delegowania przez frakcję swych członków na stanowiska w Bundestagu.

Stanowisko frakcji wiąże też deputowanych w ich pracach w organach Bundestagu, w tym także w jego komisjach. W sprawach, w których „Establishment” frakcji może liczyć na poparcie określonych grup deputowanych z innych frakcji, w dużo mniejszym 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 większym stopniu czyni się starania o zachowanie dyscypliny i jedności.

Jeżeli sprawy nie są wyjątkowej wagi i nie są zbyt kontrowersyjne, nie przywiązuje się też większego znaczenia do frekwencji w czasie obrad Bundestagu. Zazwyczaj frekwencja deputowanych Bundestagu w czasie jego obrad plenarnych jest dużo niższa od wymaganego quorum. Większość miejsc w sali posiedzeń świeci pustkami⁴⁰. Nielepsza jest też sytu-

³⁷ G. Loewenberg, op. cit., s. 171.

³⁸ M. Schulte, op. cit., s. 75; G. Loewenberg, op. cit., s. 180.

³⁹ Regulamin frakcji SPD dopuszcza możliwość wtrącenia (eingreifen) w toku plenarnej debaty Bundestagu wypowiedzi deputowanego swej frakcji jedynie w porozumieniu z parlamentarnym Geschäftsführerem lub właściwym Obleutem komisji.

⁴⁰ K. Nowak, *NRF — zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 251.

acja w komisjach Bundestagu, gdzie frekwencja jest bardzo niska. Wyształcił 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. Istnieją bowiem trudności w znalezieniu zastępców dla utrzymania zgodnych z siłą frakcji proporcji partyjnych ⁴¹.

Przejęcie więc przez „Establishment” frakcji roli rozstrzygającej w procesie podejmowania decyzji rodzi bierność deputowanych także w pracach Bundestagu i jego komisjach. Przyjmuje się w konsekwencji, iż faktycznie w tej płaszczyźnie efektywnie działać może jedynie elita kierownicza Bundestagu. Służy temu również konstrukcja burżuazyjnego wolnego i nieodpowiedzialnego mandatu, która faktycznie prowadzi do wolności cd mandatu przynajmniej większości deputowanych parlamentu związkowego NRF ⁴².

Socjologiczną charakterystykę „Establishmentu” VI Bundestagu daje, we wspomnianej już pracy, Heino Kaack ⁴³. Najliczniejszą grupę wśród tej grupy stanowili zawodowi politycy, wśród których wyodrębnić można zawodowych parlamentarzystów. Drugą co do wielkości grupę stanowili urzędnicy. Znikomą natomiast reprezentację, nieproporcjonalną do udziału w składzie całego Bundestagu, posiadają w tej grupie działacze związków zawodowych. O reprezentacji najliczniejszej klasy społeczeństwa NRF, klasy robotniczej, w zasadzie nie ma mowy, w całym bowiem VI Bundestagu tylko jeden deputowany był robotnikiem ⁴⁴.

Wejście do „Establishmentu” nie jest rzeczą łatwą. W zasadzie liczyć mogą na to jedynie starsi deputowani z dłuższym stażem w Bundestagu. Najliczniejszą tu bowiem grupę stanowią deputowani między 45 a 50 rokiem życia i tzw. deputowani „Erste Stunde” ze stażem od I Bundestagu. Dla deputowanego, który chce robić parlamentarną karierę, konieczne jest wykazanie posłusznej „Establishmentowi” aktywności. Formą nagrody może być zapewnienie ponownego wyboru do Bundestagu, skierowanie do ważnej politycznej komisji oraz powierzenie pewnych funkcji. Narazenie się zaś elicie kierowniczej może prowadzić do skierowania do innej mniej ważnej komisji w szczególności do Komisji Petycji, jako komisji zesłań karnych (Strafversetzung) ⁴⁵, pominięcie w wyborach do Bundestagu nowej kadencji lub w ogóle wykluczenie z partii, co jest częściej stosowane w SPD niż w CDU/CSU lub FDP.

Charakterystyczna dla „Establishmentu” jest również kumulacja stanowisk zarówno wewnątrz frakcji i Bundestagu, jak i stanowisk w partii, rządziej zaś w gabinecie. Pełni więc on niezwykle istotną funkcję łącznika

⁴¹ G. L o e w e n b e r g, s. 199 i 200.

⁴² Parlamentarna elita kierownicza VI Bundestagu liczyła 187 deputowanych — H. K a a c k, op. cit., s. 681.

⁴³ H. K a a c k, op. cit., s. 684, tabela, 177.

⁴⁴ Tamże, s. 655 i 659.

⁴⁵ W. A l t h a m m e r, op. cit., s. 62.

трех плоскостях на najwyższym szczeblu związkowym — partyjnej, parlamentarnej obejmującej kontakty z frakcjami landtagów i rządowej. Posiada również poważne wpływy w organach partyjnych. Jest swego rodzaju szkołą elity rządzącej, właśnie bowiem przede wszystkim spośród tej grupy deputowanych wyłania się obsadę gabinetu jak również wielu stanowisk państwowych⁴⁶.

Przedział, jaki istnieje pomiędzy silnie powiązanim z rządem i grupami interesu wielkiego kapitału „Establishmentem” Bundestagu a szeregowymi deputowanymi — Hinterbänklern z ograniczeniem ich roli jedynie do biernych posiadaczy mandatu, faktycznie sprowadza funkcje parlamentu związkowego NRF, jako organu ustawodawczego i kontrolującego, jedynie do niewładczej krytyki opozycji⁴⁷, a w konsekwencji pozbawia go roli przedstawicielstwa narodowego.

„Establishment” i jego роль w Союзном Парламенте ФРГ

Резюме

Сосредоточенные по своей партийной принадлежности в определенных парламентских фракциях депутаты Бундестага немного иначе, чем в английской Палате общин, делятся в зависимости от места, занимаемого во фракции, и значения и влияния в ходе вынесения решений, на так называемый „Establishment”, т. е. руководящую элиту, и на рядовых депутатов (Hinterbänklern). „Establishment” — это группа депутатов, организующая и руководящая процессом вынесения решений и фактически формирующая их содержание. К ней принадлежат: председатель фракции, его заместители, парламентские „гешефтсфюреры”, президенты и вице-президенты Бундестага, председатель и заместители председателя кружков труда, председатель и вице-председатели комиссий Бундестага, „облейте”, а также депутаты-статс-секретари, члены правительства, а также члены правления фракции. Этой группе автор противопоставляет сравнительно многочисленную группу мало значащих и, как правило, пассивных рядовых депутатов.

Обсуждая роль „Establishment”, автор считает, что он представляет собой как бы сумму ролей, исполняемых отдельными его членами, характеризует каждую из указанных выше должностей, оценивая ее значение как в пределах фракции, так и в политической системе осуществления власти.

Рассматривая закономерности, выступающие в чрезвычайно сложном процессе вынесения решений во фракции и Бундестаге, автор указывает на решительное и преобладающее влияние руководящей элиты. Ибо, как правило, решения, вынесенные „Establishmentом”, обязательны для всех депутатов и получают в результате этого силу государственных решений. Отсюда, за исключением особо спорных вопросов, пленарные заседания фракции и Бундестага не имеют значительного веса, что выражается в довольно незначительной посещаемости заседаний и свидетельствует о пассивности рядовых депутатов, чему способствует также конструкция буржуазного свободного мандата.

⁴⁶ K. von B e u m e, op. cit., s. 93 oraz H. K a a c k, op. cit., 671.

⁴⁷ Porównaj też M. S o b o l e w s k i, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 193—199.

Так, раздел, образовавшийся между сильно связанным с правительством и группами интересов крупного капитала „Эстаблишментом“ и представляющими собой большинство Бундестага рядовыми депутатами — Hinterbänklern — фактически сводит функции союзного парламента ФРГ, как законодательного и контрольного органа, к лишенной силы критике оппозиции, лишая его роли всенародного представительства.

Das „Establishment“ und dessen Rolle in dem Bundestag

Zusammenfassung

Die Bundestagsabgeordneten, nach der Parteizugehörigkeit in Bundestagsfraktionen gruppiert, anders als in britische Haus der Gemeinen, kann man, je nachdem, wie gross ihr Einfluss auf bestimmte Entscheidungen ist, in eine Führungselite, das sog. Establishment, und in die Gruppe der Hinterbänkler einteilen. Das „Establishment“, das ist eine Abgeordnetengruppe, die das Verfahren, infolgedessen ein Beschluss gefasst wird, einleitet und dessen Inhalt entscheidend beeinflusst. Zu der Gruppe gehören: Fraktionsvorsitzende, ihre Stellvertreter, parlamentarische Geschäftsführer, Bundestagspräsident und Vizepräsidenten, Vorsitzende der Arbeitskreise und ihre Stellvertreter, Vorsitzenden und Stellvertretervorsitzenden der Bundestagsausschüsse, Obleute, parlamentarische Staatssekretäre wie auch Kabinettsmitglieder, die ebenfalls als Abgeordnete zu betrachten sind. Dazu zählen auch die Mitglieder des Fraktionsvorstandes. Der stellt dem „Establishment“ eine andere, verhältnissmässig zahlreiche Gruppe von passiven und unbedeutenden Abgeordneten gegenüber — die Hinterbänkler.

Indem der Autor die Rolle des Establishments zu charakterisieren versucht, nimmt er an, dass der Einfluss der Gruppe als eine Summe der Bedeutung der einzelnen Abgeordneten, die die Gruppe bilden, einzuschätzen ist. Der Verfasser charakterisiert also näher jede der oben genannten Funktionen und versucht auf diesem Wege den Einfluss zu ermessen, den eine bestimmte Position in der Fraktion oder in der Regierung ermöglicht. Wenn man das Verfahren verfolgt, infolgedessen ein Beschluss in der Fraktion und später in dem Bundestag gefasst wird, kommt man zu dem Schluss, dass die Entscheidung, die vom Establishment getroffen wird, dann auch für alle Abgeordneten verbindlich wird; und auf diesem Wege nimmt sie letzten Endes die Gestalt eines Gesetzes an. Daher wird — die besonders strittigen Fragen ausgenommen — der Plenarsitzung der Fraktion keine grössere Bedeutung beigemessen, sie wird nur selten voll besucht. Das alles hat auch eine grosse Passivität der Hinterbänkler zur Folge. Die Kluft, die zwischen dem Establishment und der Mehrzahl der Abgeordneten, den Hinterbänklern, entstanden ist, ist die Ursache dafür, dass die Rolle des Bundestags als gesetzgebendes und kontrollierendes Organs sich auf eine bedeutungslose Kritik seitens der Opposition beschränkt. Damit ist auch die Rolle des Bundestags als einer Volksvertretung in Frage gestellt.