

Zbigniew Maciąg

ROLA PARTII POLITYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI RADY ZWIĄZKOWEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

KONSTRUKCJA RADY ZWIĄZKOWEJ A ZASADA UDZIAŁU PARTII W POLITYCZNYM KSZTAŁTOWANIU WOLI NARODU

Zaden 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 czy też federacji Związku Północno-Niemieckiego¹. 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—1949².

Konstrukcja Rady Związku (Bundesratu) Niemiec cesarskich wyrosła w warunkach walki o zjednoczenie i umocnienie państwa, bez uwzględnienia których trudno byłoby ją zrozumieć³. W praktyce służyła ona nie tyle faktycznej reprezentacji poszczególnych członów składowych Cesarstwa co przede wszystkim zabezpieczeniu jego jedności, a w nim przewagi Prus, dających gwarancję realizacji scaleniowej polityki Bismar-

¹ 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.

² Porównaj 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.

³ Bliżej proces jednoczenia Niemiec przedstawia J. Krasuski w pracy: *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871—1945*, Poznań 1969, s. 22—62.

cka⁴. 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 wykonawczej⁵ czyniły z niej organ o silnej pozycji oraz skuteczną biurokratyczno-konserwatywną⁶ 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 państwa⁷. W Radzie Rzeszy Republiki (Reichsracie) poszczególne kraje miały być reprezentowane przez członków rządów, bądź ich pełnomocników, co w praktyce 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-konserwatywny, wobec opanowanego przez partie polityczne parlamentu Rzeszy (Reichstagu)⁸.

Po upadku Rzeszy hitlerowskiej władze zachodnich stref okupacyjnych we współdziałaniu z wyłaniającymi się a uznanymi za legalne siłami politycznymi, przystąpiły do tworzenia „od dołu” form państwowości zachodnioniemieckiej⁹. Najpierw w strefie amerykańskiej, a później również w Bizonii powołano obok innych organów Radę Krajów (Länd-

⁴ W Radzie Związku Rzeszy Cesarskiej reprezentowanych było 25 państw-członków. Na ogólną liczbę 58 głosów 17 przypadało Prusom, 6 Bawarii, po 4 Saksonii i Wirtembergii, po 3 Badeni i Hesji, po 2 Brunszwikowi i Meklemburgii-Szwerin, pozostałym zaś 17 państwom po 1 głosie.

⁵ Zgody Rady Związkowej Rzeszy wymagało uchwalenie każdej ustawy oraz wydanie niektórych przepisów administracyjnych (Verwaltungsvorschriften) i zarządzeń (Einrichtungen). Porównaj: T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1973, s. 298 i 299.

⁶ 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.

⁷ W Radzie Rzeszy Republiki Weimarskiej reprezentowanych było 18 państw. Na ogólną liczbę około 66 głosów 13 przypadało 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 większym stopniu niż konstytucja Niemiec cesarskich zapewniała jednolity charakter państwa, osłabiając jednocześnie jego elementy federalistyczne.

⁸ Rada Rzeszy Republiki Weimarskiej również posiadała, choć znacznie ograniczone w stosunku do Rady Związku Cesarstwa, uprawnienia w sferze ustawodawczej i wykonawczej. Bliżej na ten temat E. L. Pinney, op. cit., s. 30—37.

⁹ Bliżej: B. Wegmann, op. cit., s. 18—28.

errat), w skład której wchodziło po dwóch przedstawicieli rządów (premier i minister) poszczególnych państweczek każdej ze stref. Te, tymczasowe wprawdzie rozwiązania, wyrosłe głównie z potrzeb praktyki, a będące konsekwencją przyjętego założenia federalnej struktury przyszłego państwa nie odbiegały w zasadzie od tradycji niemieckich i nie tylko służyły przygotowaniu gruntu dla przyszłych rozwiązań, lecz również stanowiły dodatkową przesłankę dla przyjęcia ich w takim kształcie, jaki nadała im ustawa zasadnicza.

W powołanej jednakże dla uchwalenia konstytucji Radzie Parlamentarnej, której alternatywne rozwiązania w kwestii II izby parlamentu przedłożył Konwent z Herrenchiemsee, wyłoniły się dwie przeciwstawne koncepcje¹⁰. Jedna wspierana przez federalistyczną 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 Senatem¹¹. FDP zaś szukając kompromisu wyszła z propozycją rozwiązania pośredniego uwzględniającego niektóre elementy obu projektów.

Ostateczny kształt Rady Związku wypracowano na podstawie zgola skrajnych koncepcji wysuniętych przez CSU i SPD w gronie zaledwie dwóch polityków, mianowicie premiera Bawarii Eharda (CSU) i rzecznika SPD dr Menzla¹². U podstaw przyjętego rozwiązania leżało założenie, iż Rada Związku (Bundesrat), składająca się z członków rządów poszczególnych krajów, reprezentować będzie ich interesy i wносить 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

¹⁰ Bardziej szczegółową charakterystykę tych koncepcji prezentuje P. H. Merkel w pracy: *Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1965, s. 78—86, a także E. L. Pinney, op. cit., s. 37—48.

¹¹ SPD atakowała głównie w koncepcji opartej na tradycjach Cesarstwa i Republiki Weimarskiej nadmierną biurokracyzację II izby parlamentu.

¹² Znamienną dla wypracowanego kompromisu może być cytowana przez G. Zillera w powoływanej już pracy na s. 15 wypowiedź członka Rady Parlamentarnej dr Heußa: „...daß der reinische Sozialist und der weiß-blau Staatsmann sich bei Bismarck gefunden haben und zwar über Weimar zurück noch bismarckischer geworden”. K. Neunreither zaś w pracy *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg 1959, s. 16 stwierdza: „Zumeist wird der Bundesrat zwischen dem Weimarer Reichsrat und dem Bundesrat des Kaiserreichs eingeordnet, da seine Zuständigkeiten diejenigen des ersten deutlich überschreiten, ohne jedoch die umfassenderen Vollmachten des zweitgenannten zu erreichen”.

Senatu, jako reprezentanta ludności poszczególnych członów składowych, a nie ich rządów, w tym stopniu zapewnić nie mogła¹³.

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)¹⁴. 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 u.z.), zwierzchnictwa narodu i wybieralności naczelnych organów związkowych (art. 20, ust. 1, zd. 1 u.z.) oraz zasady udziału partii w politycznym kształtowaniu woli narodu (art. 21 u.z.).

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 naczelnych organów związkowych i jednoznacznym podporządkowaniu go bądź organom władzy ustawodawczej, bądź wykonawczej¹⁵. Nie wchodząc w bliższe roz-

¹³ Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. 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.

¹⁴ Współdziałanie jej w zakresie ustawodawstwa obejmuje głównie: inicjatywę ustawodawczą (art. 76, ust. 1 i 3 u. z.), prawo opiniowania rządowych projektów ustaw (art. 76, ust. 2 u. z.), w przypadku rozbieżności stanowisk pomiędzy Radą Związku i Parlamentem Związkowym, żądanie zwołania Komisji Mediacyjnej (Vermittlungsausschuß) (art. 77, ust. 2 u. z.), prawo weta wobec tzw. ustaw federacyjnych (art. 78 u. z.), prawo sprzeciwu wobec pozostałych ustaw (art. 77, ust. 3 i 4 u. z.), wyrażanie zgody na wprowadzenie „stanu wyższej konieczności ustawodawczej” (Gesetzgebungsnotstand art. 81 u. z.). W zakresie zaś administracji: prawo weta wobec wydawanych przez rząd związkowy lub jego ministrów niektórych rozporządzeń (Rechtsverordnungen) bądź ogólnych przepisów administracyjnych (Verwaltungsvorschriften) (art. 80, ust. 2, art. 84, ust. 2, art. 85, ust. 2, art. 108, ust. 7 u. z.), wyrażanie zgody na podjęcie przez rząd środków przymusu związkowego (Bundeszwang) (art. 37 u. z.), prawo żądania uchylecia zarządzeń wprowadzonych przez rząd związkowy w stosunku do niektórych krajów na podstawie art. 91 u. z. Ponadto Radzie Związkowej przyznano szereg uprawnień, które nie wchodzą bezpośrednio w sferę jej współdziałania w ustawodawstwie i administracji Związku. Do nich należy przede wszystkim: wybór połowy składu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 94, ust. 1 u. z.), wnioskowanie wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zażalenie prezydenta Związku (art. 61 u. z.), wysyłanie swych przedstawicieli do składu różnych organów i gremiów albo też współuczestniczenie przy ich powoływaniu. 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: *NRF — Zagadnienia Polityczno-Ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 295—313.

¹⁵ Problem ten podnosi Schwarz-Liebermann v. Wahlendorf, Hans Albrecht w pracy: *Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kam-*

ważania tego zagadnienia, gdyż wykraczałoby to znacznie poza ramy tego opracowania, przyjmując za większością zresztą autorów, iż Rada Związku to przede wszystkim II izba parlamentu zachodnioniemieckiego¹⁶.

Sformułowanie art. 20, ust. I, zd. I u.z. stwierdzające, iż „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu”, wyrażające zwierzchność narodu nad państwem i jego organami zerwać miało ostatecznie, zdaniem twórców ustawy zasadniczej, z tak popularnymi w XIX w. w Niemczech koncepcjami nadrzędnej roli państwa nad społeczeństwem¹⁷. Zdanie drugie 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 u.z. 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, składa się (besteht) z członków rządów krajowych, które ich własnymi uchwałami powołują (bestellen) i odwołują (abberufen)¹⁸. Przyjęte wprowadzić 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 relikw jest jeszcze pozostałością wspomnianych już koncepcji nadrzędnej roli państwa, w tym przypadku nad społecznościami poszczególnych krajów. Dalej 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.

mer. 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, op. cit., s. 305.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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 głosów¹⁹. Każdy kraj może delegować tytuł członków swego rządu do II izby parlamentu, ile przypadło mu w udziale głosów (art. 51, ust. 2 i 3 u.z.). Z reguły członkami Rady Związku są premierzy rządów krajowych (Ministerpräsidenten) oraz ministrowie²⁰. 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 bądź jako jej członkowie, bądź 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 kraju²¹. Prezydent i wiceprezydenci tworzą razem Prezydium Rady, przy którym działa tzw. Stała Rada (Ständige Beirat)²²,

¹⁹ Liczba członków Rady Związkowej jest zmienna i zależy od ilości krajów i liczby ich ludności. Wbrew temu, iż Berlin Zachodni nie jest częścią Republiki Federalnej Niemiec, stanowi bowiem odrębną jednostkę polityczną (patrz porozumienia czteromocarstwowe w sprawie Berlina Zachodniego z września 1971 r.), reprezentowany jest jednak przez 4 senatorów w Radzie Związkowej. Nie mają oni w plenum Rady wprawdzie 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.

²⁰ 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 czynią rozróżnień, które wynikałyby z tych odmienności jedynie terminologicznych.

²¹ G. Ziller, op cit., s. 43.

²² Geschäftsordnung des Bundesrates vom 1 Juli 1966 (BGBl. I 437), par 8 i 9.

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 Związku²³. Również obsada 13 stałych komisji²⁴, organów o istotnym znaczeniu w procesie podejmowania decyzji, uwzględnia jedynie reprezentację krajową²⁵. 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 u.z.), co w praktyce 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 rząd. 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 dyskusji²⁶. Tak więc można mówić o formalno-prawnie 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 we-

²³ G. Ziller, op. cit., s. 45.

²⁴ Aktualnie są to: Agrarausschuß, Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik, Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften, Finanzausschuß, Ausschuß für Innerdeutsche Beziehungen, Ausschuß für Innere Angelegenheiten, Ausschuß für Jugend, Familie, und Gesundheit, Ausschuß für Kulturfragen, Rechtsausschuß, Ausschuß für Verkehr und Post, Ausschuß für Verteidigung, Wirtschaftsausschuß, — Handbuch des Bundesrates 3 Auflage Ergänzungslieferung. Hrsg. vom Bundesrat, Darmstadt Stand am 29 Januar 1971 r.

²⁵ Przewodniczącemu komisji po wysłuchaniu jej opinii wybiera na okres jednego roku Rada Związkowa. Dla tego wyboru, inaczej niż w Parlamencie Związkowym, nie przewiduje się żadnego klucza, stąd też niekiedy w przeszłości brano pod uwagę nie tylko regionalne, ale także partyjno-polityczne względy. Obecnie zaś przyjmuje się raczej zasadę kontynuacji na tych stanowiskach ze względu na fachowe doświadczenie wymagane przy tego rodzaju funkcji z wyjątkiem jednakże Komisji Spraw Zagranicznych, Obrony i Stosunków Wewnętrzniemieckich oraz Komisji Kultury. Por. A. Pfitzer, *Organization und Arbeit des Bundesrates* [w:] *10 Jahre Bundesrat*. Hrsg. vom Bundesrat 1959, s. 141, oraz G. Ziller, op. cit., s. 47.

²⁶ K. Neunreither, op. cit., s. 30—49; G. Ziller, op. cit., s. 53—63.

dług 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 też 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 stanowisku, iż jakiegokolwiek podziały według przynależności partyjnej w Radzie Związku są niedopuszczalne i byłyby niezgodne z ustawą zasadniczą. Funkcje Rady ich zdaniem mają mieć charakter państwowo-polityczny, a nie partyjno-polityczny. 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 prowadziłyby ich zdaniem do niebezpieczeństwa zastąpienia państwa federalnego (Bundesstaat) przez federalne państwo partii (Parteienbundesstaat)²⁷.

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 członków²⁸.

Jak więc w tej sytuacji rozumieć postanowienia art. 21, ust. 1 u.z. i par. 1, ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych²⁹, które powierzają im funkcję łącznika pomiędzy narodem i 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 postanowienia do Parlamentu Związkowego, używa wyraźnie tego pojęcia jak np. w par. 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, bra-

²⁷ Maunz - Dürig, *Grundgesetz*, Kommentar 1961, wyjaśnienia do art. 50. T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht* 1969, s. 357. Bliżej na ten temat patrz — H. H. Klein, op. cit., s. 325, oraz W. Henke, *Das Recht der Politischen Parteien*, Göttingen 1972, s. 166, 167.

²⁸ Tak np. W. Henke, tamże.

²⁹ Gesetz über die Politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24 VII 1967 r. (BGBl. I, s. 773) geändert durch Gesetz vom 25. VI. 1969 r. (BGBl. I, s. 645) und vom 27. 7. 1969 (BGBl. I, s. 925).

kiem wewnętrznej spójności systemu prawno-ustrojowego RFN, w którym niezbyt umiejętnie usiłowano kojarzyć relikty XIX-wiecznej 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 najmniej większości jego członków. W Radzie Związku Niemiec cesarskich funkcję integrującą wewnątrz izby wykonywały mające w niej przewagę Prusy. W nie odgrywającej tej roli i nie mającej tego znaczenia Radzie Rzeszy Republiki Weimarskiej, gdzie przewagę Prus zredukowano, zaznaczały się już dość wyraźnie wpływy partii politycznych, mimo dominującej w tym organie biurokracji krajowej³⁰. 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, zależy będzie od szeregu czynników, głównie zaś od tego: 1) na ile mandat imperatywny faktycznie ograniczać może bezpośrednie 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 wyłączającymi rządy krajowe, a organizacjami (instancjami) reprezentowanymi w Parlamencie Związkowym.

CHARAKTERYSTYKA MANDATU CZŁONKA RADY ZWIĄZKOWEJ

Ustawa zasadnicza nigdzie wyraźnie nie mówi o merytorycznym wiązaniu członka Rady Związku instrukcjami bądź poleceniami ich rządów³¹. Jedynie na podstawie art. 51, ust. 2 u.z. stanowiącego wymóg zgodnego (jednolitego) oddawania głosów przez poszczególne reprezentacje krajowe w Radzie oparta o pewne tradycje doktryna, a za nią praktyka przyjęły zasadę mandatu imperatywnego³². Określenie charakteru

³⁰ H. H. Klein, op. cit., s. 326.

³¹ W art. 77, ust. 2 u.z. wspomniano jedynie, iż: „Delegowani do komisji (Medycyjnej — przyp. Z. M.) członkowie Rady Związkowej nie są związani instrukcjami”, z czego oczywiście nie można wyprowadzać wiązania instrukcjami rządów krajowych członków Rady Związkowej w jej pracach.

³² Por. K. Neunreither, op. cit., s. 22 i 23; G. Ziller, s. 42.

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.

Czołowi działacze polityczni RFN, byli premierzy rządów krajowych i prezydenci Rady Związku, K. Arnold i K. G. Kiesinger w oparciu o wieloletnie doświadczenie i praktykę polityczną tak oto rozumieli wiązanie członków II izby instrukcjami rządów krajowych³³. „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 kolegiąlną współpracę w rządach krajowych, wewnętrzne zobowiązania reprezentowania woli kraju jako takiej oraz przez świadomość odpowiedzialności wobec przedstawicielstwa parlamentarnego swojego kraju”.

Własne przekonanie (sumienie) członka Rady Związku ograniczone zostaje jak widać dość szeroko zakreślonymi ramami, które wyznacza:

- a) ogólna linia polityczna reprezentowanego rządu,
- b) zasady kolegiąlniej współpracy w rządzie krajowym,
- c) wola kraju jako taka,
- d) świadomość odpowiedzialności wobec parlamentu krajowego.

W gruncie rzeczy bez popełniania chyba zbyt daleko idących nieścisłości 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, tworzą bądź w oparciu o dysponującą większością w parlamencie krajowym jedną partię, bądź też, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych, w oparciu o koalicję dwu lub 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

³³ Określenie to o tyle wydaje się miarodajne i odzwierciedlające praktykę, iż treść jego sformułowana została przez pierwszego prezydenta Rady Związkowej K. Arnolda, aktualna 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 K. G. Kiesinger (K. G. Kiesinger, *Zur politischen Funktion des Bundesrates*, Bonn 1962, s. 11).

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 wewnętrznych partyjnych, 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. Wyłamanie się natomiast jednostek spod rygorów większości reprezentacji krajowej w Radzie Związku, jeżeli wyłamującym się nie jest Stimmführer, jest o wiele trudniejsze, jeśli nie wręcz niemożliwe³⁴.

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.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ STOSUNKÓW POMIĘDZY ZWIĄZKOWYMI I KRAJOWYMI ORGANIZACJAMI PARTYJNYMI

Przyjęta w praktyce zasada, iż w ramach przyznanej krajowi liczby głosów w Radzie Związku reprezentowane są wszystkie partie koalicji

³⁴ 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 in-

rządowej, prowadzi do niejako automatycznego przenoszenia układów sił politycznych istniejących w poszczególnych rządach na forum II izby. Stąd też partie reprezentowane w Parlamencie Związkowym, głównie poprzez zwycięstwa w wyborach krajowych bądź udział w koalicjach rządowych zmierzają do kształtowania takich układów sił w Radzie, które zapewnią im odpowiednio skuteczny wpływ na jej działalność.

Partie większości rządowej federacji dążyć będą do zdobycia co najmniej przewagi głosów, by w ten sposób zapewnić sobie poparcie II izby we wszelkich działaniach podejmowanych przez Parlament i Rząd Związkowy. Szczególnie ważne zaś będzie dla nich uzyskanie $\frac{2}{3}$, 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 czasem nawet wpływu 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. Tak np. w 1953 r. dla zamierzającej wprowadzić zmiany w konstytucji koalicji CDU/CSU/FDP/DP/BHE dysponującej już w Parlamencie Związkowym kwalifikowaną większością $\frac{2}{3}$ okazją do zdobycia również tej większości w Radzie Związku stały się wybory (1 II 1953 r.) w Hamburgu, gdzie dotychczas władzę sprawowała SPD. Działające tam lokalne organizacje partyjne koalicji rządowej ze szczebla federalnego utworzyły pod naciskiem swych central blok wyborczy tzw. „Hamburg-Block”. Skutkiem czego blok ten zdobył 50% głosów i 62 mandaty. Zapewniło mu to większość w parlamencie krajowym (Bürgerschaft) i umożliwiło utworzenie rządu oraz zepchnięcie SPD do opozycji³⁵. W ten sposób CDU/CSU i jej partnerzy osiągnęli w II izbie kwalifikowaną większość $\frac{2}{3}$, 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 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

terpretacji”, a ponieważ był premierem tego kraju, więc przejął na siebie obowiązki „Stimmführera” i oddał głosy kraju jednolicie: K. Neunreither, op. cit., s. 186.

³⁵ K. Neunreither, op. cit., s. 116.

opór K. 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 Zentrum. 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 krajowym³⁶.

Tak stanowcza ingerencja federalnych władz partyjnych w walkę polityczną na szczeblu krajowym, zwłaszcza w przeprowadzone tam wybory, połączona z propagandowym akcentowaniem zależności składu Rady Związku i jej polityki od ich rezultatów³⁷ 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 próbiez 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. Stąd też tu i ówdzie spotkać można było jeszcze mniej lub bardziej udane i skuteczne próby krajowych instancji wyłamywania 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 Republiki 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 rozdrobieniem.

³⁶ Tamże, s. 117 oraz E. L. P i n n e y, op. cit., s. 105, 106.

³⁷ Na przykład hasła propagandowe chrześcijańskiej demokracji w wyborach krajowych w Hesji w 1954 r. głosiły:

„Deine Wahl im Hessenstaat
Zählt im Bonner Bundesrat”

„Regierung Zinn stützt Ollenhauer
Wählt CDU für Adenauer”

E. L. P i n n e y, op. cit., s. 102, 103.

Wyrażało się to w dużej ilości partii politycznych w poszczególnych krajach i w dość licznej ich reprezentacji w organach przedstawicielskich. O ile w wyborach w latach 1946/47 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. Stąd też w wyborach do parlamentów krajowych, które odbywały się na przestrzeni lat 1949—1952 uczestniczyło 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 1966/68 bierze udział jeszcze 21 partii, jednakże zaledwie 7 z nich znalazło miejsce w krajowych przedstawicielstwach. Kolejne zaś wybory przeprowadzane w latach 1970—1972 pogłębiają 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 słabych partii z Parlamentu Związkowego przebiegał znacznie szybciej i zakończył się 10 lat wcześniej. Z 11 bowiem partii reprezentowanych w okresie I kadencji Parlamentu Związkowego pozostało wówczas (1961) zaledwie 4, tj. SPD, FDP, CDU, CSU³⁸.

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 (1952/53), zaś w roku 1961/62 5, to w 1966/67 tylko 4 (CDU, CSU, SPD, FDP)³⁹. Czyli

³⁸ Por. zestawienia tabel wyników wyborów krajowych w pracy H. K a a c k a, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, ss. 182—187, 207, 210—215, 228—233, 241—246, 272—282, 287, 302—303, 311—313, 325—327, 333 oraz tabelę rozdziału mandatów w parlamentach krajowych w pracy Günter O l z o g, Artur Herzig, *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, München—Wien 1972, s. 92.

Zdobyte w Szlezwiku-Holsztynie w wyborach krajowych 25 IV 1971 r. jednego mandatu przez Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) w niczym nie narusza powyższych stwierdzeń i zaznaczających się prawidłowości.

³⁹ Por. tabele przynależności partyjnej ministrów Rządu Federalnego i rządów krajowych oraz liczby głosów krajowych w Radzie Związkowej w latach 1949—1970

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 ewolucji tej 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: bądź CDU/CSU, bądź też SPD. Mimo konkurencyjności tych partii na szczeblu związku tworzą one w krajach z początkiem lat pięćdziesiątych prawie połowę wspólnych rządów. Przełom lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przynosi niemalże 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/CDU aż do 1963 r. Dopiero połowa lat sześćdziesiątych, a więc okres prawie zbieżny z powstaniem wielkiej koalicji na szczeblu związku, przynosi wyłonienie wspólnych rządów krajowych SPD/CDU w Dolnej Saksonii (1965) i Badenii-Wirtembergii (1966). Koalicje te przetrwały do 1972 r.

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 tendencję 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 1955/56 i 1966/67). Tendencje te uległy niejako odwróceniu, gdy utworzono rząd federalny w oparciu o małą koalicję SPD/FDP, tak iż w roku 1970/71 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 i istniały nadal dwa wspomniane już rządy CDU/SPD.

W ostatecznym bilansie zmagania 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 1953/54, 1955/56 i 1958/59 zdobywają one kwalifikowaną większość $\frac{2}{3}$ 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 tego bowiem czasu pozorną większość

[w:] Ossip. K. Flechtheim, *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945*, IX Band, Berlin 1971, s. 377—385.

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 jednakże, gdzie każdy kraj ma jeden głos, a Berlin Zachodni zachowuje prawo głosu, przeważała SPD. Stan ten utrzymywał się aż do 1972 r. W konsekwencji więc zarówno w okresie rządów chadecji, jak i wielkiej i małej koalicji w Radzie Związku raczej zaznacza się przewaga CDU/CSU i partii z nią powiązanych.

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, a w konsekwencji 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.

FORMY I METODY ODDZIAŁYWANIA PARTII POLITYCZNYCH NA CZŁONKÓW RADY ZWIĄZKU

Ze względu na brak, jak już wspomniano, 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 wykształtowały 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 krajowych⁴⁰ i jako członkowie partii należą do ich frakcji, a ponadto piastują na ogół ważne stanowiska w krajowych bądź związkowych organach partyjnych lub też są ich członkami. Tak np. w 1970 r. na 35 członków Federalnego Zarządu Partii SPD 8 było ministrami krajowymi, z czego jeden członkiem Prezydium Partii. W CDU zaś na 31 członków Federalnego Zarządu Partii 4 było ministrami krajowymi w tym również jeden członkiem Pre-

⁴⁰ Tylko w Bremie istnieje zakaz połączalności stanowisk w Senacie i Zgromadzeniu Obywatelskim.

zydium⁴¹. 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 (Parteirat), w skład której wchodzi *ex officio* przewodniczący frakcji parlamentów krajowych i premierzy rządów krajowych bądź ich zastępcy, w CDU Komitet Federalny (Bundesausschuß) oraz w FDP Główny Komitet Federalny (Bundeshauptausschuß)⁴². 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.

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 czołowych przywódców i funkcjonariuszy partyjnych i państwowych szczebla federalnego Republiki w przebiegu swej kariery pełniło wcześniej lub równolegle funkcje premierów czy też ministrów rządów krajowych, tym samym członków Rady Związkowej. Do nich należą między innymi z CDU K. G. Kiesinger, H. Kohl, Stoltenberg, z SPD W. Brandt, H. Schmidt, G. Heinemann. Wielu zaś deputowanych Parlamentu Związkowego, zgodnie z przyjętą zasadą niepołączalności członkostwa obu izb⁴³, 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 wykształtowania form współpracy pomiędzy 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

⁴¹ Por. H. K a a c k, op. cit., s. 672/673, wykres nr 28.

⁴² Tamże, s. 512—519 oraz Ossip. K. F l e c h t h e i m, op. cit., Statut der CDU vom 27 April 1960, geändert durch Beschlüsse der Bundesparteitage vom 5 Juni 1962, vom 23 März 1966, vom 23 Mai 1967, vom 7 November 1968 und vom 18 November 1969 §§ 27 i 30 (s. 20—29) Organisationsstatut der SPD nach dem Stand vom 14 Mai 1970 §§ 29 do 31 (s. 192—203), Bundessatzung der FDP, verabschiedet auf dem 19 ordentlichen Bundesparteitag am 30 Januar 1968 in Freiburg §§ 16 do 18 (s. 118—134).

⁴³ 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. T s a t s o s, *Die unzulässigkeit der Kumulation von Bundestags — und Bundesratsmandat*, Recht und Staat, H. 310/311, s. 9 i n.

rządów krajowych i frakcji Parlamentu Związkowego tej samej partii zapewniają ad hoc zwoływane nieformalne narady premierów tych rządów. W przypadku natomiast gdy partia jest rządzącą na szczęblu 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 szczęblu federalnym lub podczas 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 ⁴⁴.

Nierzadkie są bieżące konsultacje premierów rządów krajowych poszczególnych partii bądź „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 w płaszczyźnie partyjnej ustaleń, należą do zupełnie sporadycznych i wyjątkowych ⁴⁵.

Partie więc jak widać wykształtowały dość szeroką gamę 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 rodzić 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 luźniejsza 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

⁴⁴ Por. H. L a u f e r, op. cit., s. 19.

⁴⁵ Tamże.

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.

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 decyzyjnym⁴⁶. Analiza praktyki wykazuje, iż wśród tych czynników najistotniejszą rolę odgrywają wpływy partii politycznych i fachowego aparatu biurokratycznego krajów⁴⁷. Przy tym jednakże pierwszy z nich wyznacza dla drugiego pewne ramy, które bądź zawężają się, gdy chodzi o sprawy polityczne istotne dla interesów partii, bądź rozszerzają, gdy sprawy nie mają dla nich tak dużego znaczenia. Zawsze jednak fachowo-biurokratyczny aparat rządów krajowych, przygotowujący i opracowujący jak wyżej już wskazano, 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 partii powierzonych im stanowisk nie zajmowaliby. Praktyka ta nie jest wprawdzie w zgodzie z ustawą zasadniczą i jak twierdzi W. Henke⁴⁸ jest nielegalna, pozostaje jednak faktem, którego pominąć się nie da.

W samym oddziaływaniu czynnika partyjno-politycznego zaobserwować można tendencje do zwiększonej aktywizacji bądź działań federal-

⁴⁶ Dość trafnie określa to T. Ellwein, op. cit., s. 307: „Im Rahmen der Bundespolitik ist der Bundesrat des vielschichtigste und oft widerspruchsvollste Gebilde”.

Podobnie też G. Ziller, op. cit., s. 89: „Dieses Organ (Bundesrat — przyp. Z. M.) ist parteipolitisch differenzierter und bunter als der wesentlich einfacher aufgebante Bundestag”.

⁴⁷ Na wpływ na Radę Związku fachowego aparatu biurokratycznego wskazuje T. Ellwein, op. cit., s. 304, 306; K. Sontheimer, op. cit., 180 i 181; G. Ziller, op. cit., s. 83; E. L. Pinney, op. cit., s. 7, 8, 174—209; K. Neunreither, s. 13, 17, 49; H. Laufer, op. cit., s. 12—17 i 21, 22.

⁴⁸ W. Hanke, op. cit., s. 167—175, ponadto por. też: T. Ellwein, op. cit., s. 397 do 406 oraz J. Hartleb, *Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst*, München 1968, s. 49—52.

nych kierownictw partyjnych i uruchamiania przez nie mechanizmów wpływu na członków Rady, bądź też działań kierownictw krajowych organizacji co oczywiście jedno drugiego wykluczać nie może. Aktywizacja ta zależy w głównej mierze od stanu napięcia, a czasem walki politycznej wokół spraw rozpatrywanych przez Radę Związkową. Jeśli są to sprawy o dużym znaczeniu politycznym, zwłaszcza z zakresu stosunków międzynarodowych, obrony bądź regulacji prawnych dotyczących istotnych interesów partii o zasięgu ogólnozwiązkowym, wyraźnie zaznaczają się zgodne ze stanowiskiem frakcji Parlamentu Związkowego oddziaływania federalnego kierownictwa partii⁴⁹. Jeśli zaś będą to sprawy dotyczące interesów poszczególnych krajów, jak choćby nowy podział dochodów z podatków czy obciążeń finansowych bądź podział zadań, zwłaszcza ograniczający samodzielność prawną krajów, dominować będą raczej wyznaczone przez krajowe kierownictwa partyjne i najczęściej bliżej związana z nimi biurokrację⁵⁰.

Na pewną konieczność odrębnego traktowania spraw o znaczeniu ogólnozwiązkowym wskazuje choćby również sama struktura komisji problemowych 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. Stąd też 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 bądź 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

⁴⁹ 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. P i n e y a, op. cit., s. 109—137 oraz znane przykłady ratyfikacji układów o niestosowaniu siły z ZSRR i PRL z 1970 r. czy też każdorazowy wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto patrz również: H. L a u f e r, s. 25; G. Z i l l e r, s. 88.

⁵⁰ Na przykład ustawa o systemie finansowym z 1954 r., której proces uchwalania omówił K. N e u n r e i t h e r, op. cit., s. 163—171. Ponadto por. też T. E l l w e i n, op. cit., s. 308; K. S o n t h e i m e r, op. cit., s. 181; G. Z i l l e r, op. cit. s. 88 i 89; H. L a u f e r, op. cit., s. 24, 25.

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 kształt 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 Związkowy opierają się na tych samych partiach politycznych. Jednakże w pierwszym z nich łatwiej będzie zapewnić zgodność działań reprezentacji krajowej w Radzie Związku z linią większości rządowej niż w drugim. O ile bowiem w pierwszym istotne jest zapewnienie tylko lojalności własnych członków partii, to 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 Związkowy, jak np. w 1953 r. w Hamburgu (CDU, FDP, DP), w 1963 r. w Północnej Nadrenii-Westfalii (CDU, FDP) bądź w Szlezwiku-Holsztynie (CDU — rząd jednopartyjny), czy też w 1968 r. w Dolnej Saksonii (CDU, SPD). K. Neunreither⁵¹ 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 o partie tworzące koalicję rządową w Parlamencie Związkowym, inne zaś o partie opozycyjne. Charakterystycznym przykładem dla tego okresu mogą być również pierwsze wybory Prezydenta Rady Związkowej. Forsowana przez kancлера Adenauera kandydatura premiera rządu Bawarii Eharda (CSU) nie przeszła, mimo iż formalnie CDU/CSU wraz ze swymi partnerami koali-

⁵¹ K. Neunreither, op. cit., s. 108—112.

cyjnymi 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 szczególności na forum Rady Związkowej. Jednakże już wyniki głosowań 1953 r. wskazują na wyraźną zmianę, a kierunek tych zmian utrzymuje 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, jak i 1956 r. wspierały swymi głosami w Radzie Związkowej jego dążenia⁵².

Po utworzeniu zaś rządu federalnego małej koalicji SPD/FDP w 1969 roku rządy krajowe tych partii np. Północnej Nadrenii-Westfalii, Hesji, Hamburga, Bremy wyraźnie również wspierały jego politykę na forum II izby⁵³.

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 co opozycja Parlamentu Związkowego. W okresie rządów chadecji na szczble 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 współrządzającą również na szczble związku do końca 1953 r. BHE, przeważnie oddawane były przeciw wnioskowi rządu federalnego⁵⁴.

Charakterystycznym również dla tych wariantów może być przykład rządzonej od 1951 r. przez SPD, Zentrum i BHE Dolnej 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

⁵² W roku 1953 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.

⁵³ H. H. Klein, *op. cit.*, s. 326; H. Laufer, *op. cit.*, s. 28; K. Sontheimer, *op. cit.*, s. 181.

⁵⁴ W 1953 r. na 22 głosowania krajami w 13 przypadkach reprezentacja Hesji głosowała przeciw propozycjom rządowym, w 9 zaś za nimi, w 1956 r. natomiast na 16 głosowań w 9 przeciw i w 7 za.

partie koalicji szczebla federalnego oddane w Radzie Związku głosy tego kraju w 1956 r. wspierały już wyraźnie dążenia Rządu Związkowego.

Po 1969 r. gdy CDU/CSU znalazły się w roli partii opozycyjnej w Parlamencie Związkowym, formowane przez nie rządy krajowe Bawarii czy od 1970 r. Saary bądź od 1971 r. Nadrenii-Palatynatu i Szlezewiku-Holsztynu, wyraźnie angażują się w politykę opozycyjną na forum Rady Związkowej⁵⁵.

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/FPD/SPD/BHE, czy też w 1957 r. w Saarze rząd Reinerta w koalicji CDU/FDP/SPD. W obu tych przypadkach przeważała chrześcijańska demokracja, socjaldemokratyczni członkowie zaś tych rządów zachowywali lojalność w Radzie Związkowej wobec polityki CDU. Lojalność swych członków wobec partii chrześcijańskiej demokracji w Radzie Związkowej zapowiadała również SPD na wypadek uwzględnienia jej zabiegów o przyjęcie do koalicji rządowej w Północnej Nadrenii-Westfalii w 1954 r.⁵⁶.

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. Sytuację taką spotkać można było w Bremie od 1951 do 1959 r., gdzie w skład koalicyjnego rządu (Senatu) wchodziła SPD/FDP/CDU, czy też w Badenii-Wirtembergii po 1969 r., gdzie rząd utworzono w oparciu o koalicję CDU/SPD. W obu tych przypadkach reprezentacje krajów w Radzie Związku w istotnych sprawach politycznych wspierały stanowisko opozycji⁵⁷.

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 dłuższą metę jest trudny do utrzymania i wcześniej czy później prowadzi do kryzysu w łonie rządu krajowego i wykształtowania układu sił odpowiadającego jednemu z wyżej przedstawionych wariantów. Przykładem do pewnego stopnia ilustru-

⁵⁵ Por. też T. Ellwein, op. cit., s. 306.

⁵⁶ E. L. Pinney, op. cit., s. 99 i 105.

⁵⁷ Tamże oraz H. Laufer, op. cit., s. 28.

jącym tego rodzaju sytuację może być koalicyjny rząd Maiera FDP/SPD/BHE powstały w kwietniu 1952 r. w Badenii-Wirtembergii. W trakcie postępowania ratyfikacyjnego traktatów o suwerenności RFN i Europejskiej Wspólnocie Obronnej od stanowiska tegoż właśnie rządu koalicyjnego zależały dalsze ich losy⁵⁸. 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 szczęblu związku, Maier nie chciał opowiadać się wyraźnie za stanowiskiem jednej lub drugiej partii. Ostatecznie idąc na kompromis z Adenauerem przejął rozwiązanie, które nie zadawało 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 $\frac{2}{3}$ zarówno w Parlamencie Związkowym, jak i Radzie Związkowej, pozwalającej na zmianę Ustawy Zasadniczej. Maier zaś w konsekwencji swego niezdecydowania szybko zakończył karierę polityczną. 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 1969/70⁵⁹. Ponadto brak wyraźnego zajęcia stanowiska po stronie opozycji bądź większości rządowej ze szczębla federalnego w trakcie głosowań w Radzie Związku wykazywały w analizie K. Neunreithera rządy: Eharda w Bawarii — CSU/SPD/BHE istniejący w latach 1951—1954, w tym samym również kraju Hoegnera — SPD/FDP/BP/BHE (1954—1957) bądź też 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 o ile zdarzają się, to żywot ich jest najczęściej dość krótki. Na tego rodzaju sytuacje w większym stopniu narażone są kraje, w których wyborcy nie preferują wyraźnie jednej z dwu wielkich partii. Do krajów takich należą przede wszystkim Badenia-Wirtembergia, Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia, gdzie obie par-

⁵⁸ Blżej proces ratyfikacji tych układów omawia J. Krasuski, *Podział Niemiec — NRD i RFN w latach 1949—1955*; Poznań 1969, s. 106—113.

⁵⁹ H. Lauffer, tamże.

tie CDU i SPD cieszą się w zasadzie zrównoważonym poparciem wyborców. Natomiast w krajach takich, jak Brema, Hamburg, Hesja w których tradycyjnie przeważa SPD, lub też Bawaria, Nadrenia-Palatynat, Saara, w których coraz wyraźniej zaznacza się hegemonia chrześcijańskiej demokracji, tworzone są rządy o wyraźnej dominacji jednej lub drugiej partii.

Jak wykazuje powyższa analiza, mimo niejednokrotnie dość złożonych relacji pomiędzy większością rządową bądź opozycją Parlamentu Związkowego, a poszczególnymi rządami krajowymi, kształtujące się w nich układy międzypartyjne na ogół zmierzają do zapewnienia przewagi jednej z dwu wielkich partii, bądź chrześcijańskiej demokracji, bądź SPD i tym samym krystalizowania w Radzie Związkowej podziałów analogicznych do 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 na przełomie lat 1960/70 doprowadza do kształtowania się w większości rządów krajowych takich układów sił, które podporządkowania te 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 wręcz do identyczności układów międzypartyjnych zarówno na szczeblu związku, jak i krajów, a tym samym w Radzie Związku i Parlamencie Związkowym, co praktycznie 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 Związkowym⁶⁰. Pewną rolę, jak wskazuje praktyka, odgrywają również konferencje ministrów krajowych poszczególnych resortów i wspólnoty pracy⁶¹.

⁶⁰ E. L. Pinney, op. cit., s. 9 i 209.

⁶¹ Zwłaszcza w zakresie podejmowania inicjatywy ustawodawczej oraz przygotowywania 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,

W samym zaś procesie podejmowania decyzji członków Rady Związkowej zwłaszcza w istotnych sprawach politycznych największe znaczenie mają określający zasadniczą linię polityki rządów krajowych ich premierzy oraz, choć w mniejszym stopniu, pełniący funkcje „Stimmführerów” pełnomocnicy krajów do spraw Związku. Stąd też być może nie tak wyraźnie jak w parlamencie Związkowym⁶² tu również wyodrębnić się da grupa około 20 najbardziej wpływowych członków II izby stanowiąca jej elitę polityczną. Dzielący ją jednak dystans od pozostałych członków Rady jest nieco mniejszy niż istniejący pomiędzy elitą polityczną Parlamentu Związkowego i szeregowymi deputowanymi. Jeśli więc mówimy o jednolitości działań w 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 trakcie jego posiedzeń zajmuje pierwsze rzędy ławek.

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 tym to 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 wprowadzić 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

Stała Konferencja Ministrów Kultury Krajów w RFN (Ständige Konferenz der Kulturminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland) — posiadająca własny aparat administracyjny i budżet, a ponadto Wspólnota Pracy Ministrów Spraw Wewnętrznych Krajów Związkowych (Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer), K. Neunreither, s. 105—107.

⁶² Por. Z. Maciąg, „Establishment” i jego rola w Parlamencie Związkowym Niemieckiej Republiki Federalnej — Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z nauk politycznych z. 6/1974, s. 45—57.

jej informowanie przez rząd o stanie spraw (art. 53 u.z.), udział członków Rady lub ich pełnomocników w posiedzeniach komisji i obradach Parlamentu Związkowego (art. 43, ust. 2 u.z.), całokształt działalności Federalnego Ministerstwa d/s Rady Związku i Krajów oraz, co najważniejsze, w przypadku kwestii spornych, możliwość zwołania Komisji Mediacyjnej (Vermittlungsausschuß) i przekazywania spraw pod jej obrady, to jednak bez udziału czynnika partyjnego integrującego te działania w płaszczyźnie politycznej byłoby to niezwykle trudne, a niejednokrotnie wręcz niemożliwe. Przewaga więc partii większości rządowej w obu izbach zapewnia większy 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 wyłomu 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, jednakże prawie zawsze w istotnych sprawach politycznych, do których wagę przywiązywała większość rządowa federacji, ostateczne rozstrzygnięcia zapadały 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 zapytań 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 preforsowywane⁶³.

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 sytuacji tej, 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 osłabienia pozycji i samodzielności prawnej krajów. Praktycznie parlamenty krajowe mimo pewnych prób z ich strony nie miały żadnych możliwości wpły-

⁶³ K. G. Kiesinger, op. cit., s. 14.

wu na rozstrzygnięcia Rady Związkowej, nawet gdy chodziło o wprowadzenie dotyczących ich zmian w ustawie zasadniczej, ani też środków obrony przed narastającymi tendencjami centralistycznymi⁶⁴. Doszło więc do znacznego zredukowania zadań parlamentów krajowych, tak iż w sferze ich kompetencji pozostały zaledwie sprawy kultury, finansów krajowych, policji i komunalne⁶⁵.

Również w zakresie administracji coraz większe wpływy zapewniał sobie związek, kosztem administracji krajowych⁶⁶. 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 federacji⁶⁷. Praktyka działania partii politycznych wykształtowała więc w konsekwencji, jak określa H. Laufer, „unitarische-Bundesstaat” czy też „kooperatiwe Federalismus”⁶⁸, w którym Rada Związku stała się bardziej instrumentem kierownictwa politycznego federacji dla wywierania wpływu na rządy i parlamenty krajowe⁶⁹, czemu też służy cały system przyznanych jej uprawnień nadzorczych nad krajami⁷⁰, a mniej narzędziem oddziaływań krajów na związek, co przy podobnej konstrukcji II izby w Rzeszy Cesarskiej uwidocznili 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 tym czasie przytłaczającą 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 Rady Związkowej⁷¹, trudno było oczekiwać przeciwdziałań osłabiania zasady federalnej państwa, o ile to nie wynikało z doraźnych najczęściej krótkofalowych jej interesów.

Przejęcie przez małą koalicję SPD/FDP władzy w 1969 r. wskutek zdobycia przez nie niewielkiej większości w Parlamencie Związkowym

⁶⁴ G. Ziller, op. cit., s. 92; K. Neunreither, op. cit., s. 102, 103; K. Sontheimer, op. cit., s. 180.

⁶⁵ T. Ellwein, op. cit., s. 305; W. Leisner, *Schwächung des Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus*, Die Öffentliche Verwaltung, s. 389 i n. z 1968 r.

⁶⁶ G. Ziller, op. cit., s. 91.

⁶⁷ K. G. Kiesinger, op. cit., s. 8 i 9.

⁶⁸ H. Laufer, op. cit., s. 25.

⁶⁹ Por. też K. Neunreither, op. cit., s. 123.

⁷⁰ Patrz bliżej P. Hahl, *Die Bundesaufsicht durch den Bundesrat*, München 1964.

⁷¹ Por. stanowisko SPD w Radzie Parlamentarnej.

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 jedynie nadal wykorzystywać tylko 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 pomiędzy jedną a drugą izbą Parlamentu.

Wśród teoretyków i praktyków podniosła się dyskusja co do prawno-konstytucyjnej dopuszczalności przekształcania Rady Związkowej w instrument opozycji. O ile członkowie partii większości rządowej federacji bądź z nimi związani publicyści wypowiadali się za niedopuszczalnością przekształcania Rady Związkowej w instrument opozycji⁷², o tyle przedstawiciele partii chrześcijańskiej demokracji oraz publicyści z nią związani wypowiadali się przeciwko tym koncepcjom i uznawali za dopuszczalne i zgodne z ustawą zasadniczą realizowanie polityki opozycyjnej również poprzez II izbę⁷³. Jak widać więc, stanowiska obu głównych partii ze względu na istniejącą sytuację polityczną ulegały 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 K. Adenauer oświadczył⁷⁴: „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”. Powoływany już K. Neunreither stwierdza⁷⁵, że „Rozwój ostatnich lat (do 1959 r. — przyp. Z. M.) 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 nie-trwałych i sztucznych barier”. Jedynie realistyczne są jego zdaniem tylko

⁷² H. Laufer, op. cit., s. 26. Stanowisko takie prezentował „Vorwärts” z 15 VII 1971 r., wypowiadał się również w tej kwestii H. Wehner.

⁷³ H. Laufer, tamże; charakterystyczna może być tu cytowana przez H. Laufera wypowiedź K. G. Kiesingera: „Ich sehe im Bundesrat während dieser Legislaturperiode in der Tat ein wichtiges Instrument für die Opposition. Wir heben eine solche Mehrheit. Und wir werden diese Mehrheit selbstverständlich benutzen”.

⁷⁴ Cytuję za: H. H. Klein, op. cit., s. 325, 326.

⁷⁵ K. Neunreither, op. cit., s. 121.

próby uwzględniające obie funkcje Rady, mianowicie polityczną i biurokratyczną.

Za dopuszczalne także i zgodne z konstytucją uważa wpływy partii politycznych w Radzie Związkowej, a nawet porozumienia koalicyjne przewidujące wstrzymanie się w niej od głosu reprezentacji krajowych, gdy rząd krajowy utworzono w oparciu o koalicję partii pozostających na szczęblu związku w konkurencji, H. H. Klein⁷⁶. H. Laufer⁷⁷ zaś 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 rozmiągające 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 dalece, iż 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 iż 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, by 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 poczynania rządu instrument. Stąd też wiele jej inicjatyw i zamierzeń, a mało konkretnych efektów⁷⁸.

Posiadana przez partię chrześcijańskiej demokracji większość w dru-

⁷⁶ H. H. Klein, op. cit., s. 330.

⁷⁷ H. Laufer, op. cit., s. 26—29.

⁷⁸ 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 Januar 1971 r. oraz tabele H. Laufera, op. cit., s. 50—52.

giej izbie stanowiła raczej potencjonalne narzędzie opozycji, ograniczające działania większości rządowej związku bądź do spraw, które liczyć mogły na wyłom w szeregach CDU/CSU, bądź takich, wobec których Rada Związkowa nie mogła podjąć odpowiednio skutecznych przeciwdziałań. Groźba jednak zastosowania veta ze strony II izby wobec poczynań większości rządowej federacji pojawiała się częściej aniżeli kiedykolwiek przedtem ⁷⁹.

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 rękach środki i możliwości. Aktualne bowiem programy obu głównych ugrupowań politycznych SPD/FDP i CDU/CSU nie różnią się zasadniczo poza pewnym jedynie rozłożeniem akcentów bądź też innym nieco sposobem realizacji tych samych celów. Czynienie zaś Rady Związkowej instrumentem opozycji, dla samej opozycji, byłoby dysfunkcjonalne wobec całości systemu i groziłoby niebezpieczeństwem jego kryzysu.

Tak więc w aktualnie istniejących układach pomiędzy 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 wstecznego partykularyzmu niemieckiego (Bawaria), niż biurokratyczno-fachowej przeciwwagi Parlamentu Związkowego.

Trzeba przy tym pamiętać, iż obecnie Parlament Związkowy jest organem, który nie tylko wykorzystuje w swej 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 w 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 wpływowi partii, a w pewnym zakresie również fachowej biurokracji, choć być może nie w każdym przypadku jednakowo i nie w ten sam sposób.

Oparta zaś o tradycje niemieckie konstrukcja Rady Związkowej nie tylko że nie pogłębiła federalnego charakteru państwa, lecz w skutek przeobrażeń wynikających z kształtowania praktyki przez partie politycz-

⁷⁹ H. L a u f e r, op. cit., s. 28.

ne stała się istotnym ogniwem w rozwijaniu i umacnianiu procesu centralizacji, a w konsekwencji osłabiania, a nawet pewnej deformacji, nie naruszalnej w drodze legalnej zmiany konstytucji, podstawowej zasady państwa federalnego.

*Die Rolle der politischen Parteien in der Wirksamkeit des Bundesrates
der Bundesrepublik Deutschland*

(Zusammenfassung)

Die verwickelte und auf vielen Ebenen verlaufende Frage nach der Rolle der politischen Parteien in der Wirksamkeit des Bundesrates der BRD gehört zu den umstrittensten Fragen der deutschen Wissenschaft; es ist schwer, den Standpunkt der einzelnen Forscher diesbezüglich auf einen gemeinsamen Nenner bringen zu wollen. Die Auseinandersetzungen mit diesem Problem tauchten bereits in den Diskussionen im Parlamentarische Rat über den Entwurf des Grundgesetzes auf. Die Folge dessen war, dass man die Struktur des Bundesrates akzeptierte, die die Verfassungstradition Deutschlands berücksichtigte und nicht die des Senats, die damals als Alternative stand.

Nachdem der Verfasser sowohl den normativen Stand und die Meinungen eines Teils der westdeutschen Doktrin bezüglich der angenommenen Struktur des Bundesrates als auch die Prinzipien, nach welchen die Parteien an der Gestaltung des Gesamtwillens der Nation mitwirken, analysiert hat, kommt er zum Schluss, dass das gesetzliche Verfassungssystem der BRD ein Mangel an innerem Zusammenhalt aufweist. Es ist die Folge einer ungeschickten Verknüpfung von Verfassungsrelikten aus dem 19. Jahrhundert mit den in der westlichen Welt schon ziemlich verbreiteten Verfassungsprinzipien bürgerlicher Demokratien. Dieser Mangel ist weit fortgeschritten und vertieft, weil die Doktrin mit steifen und traditionellen Kategorien umgeht. Darüberhinaus nimmt dieses Verfassungssystem keine Rücksicht auf die für das effektive Funktionieren notwendigen praktischen Erfordernisse.

Danach bespricht der Verfasser die tatsächlichen Mechanismen, nach denen die Wirksamkeit des Bundesrates von den Parteien beeinflusst werden; er weist darauf hin, dass sie einerseits vom Charakter des imperativen Mandats abhängig sind, andererseits von den in der Praxis gestalteten gegenseitigen Verhältnissen zwischen den Parteiorganisationen (Instanzen), durch welche Regierungen der Bundesländer ausgestaltet werden, und den Parteiorganisationen, die im Bundestag repräsentiert sind. Die Analyse beider Faktoren erweist, dass sie nicht nur die Beeinflussung des Bundesrates seitens der Parteileitung nicht behindern, wie manche Vertreter der westdeutschen Doktrin behaupten, sondern dass sie, im Gegenteil, wesentliche Elemente sind, die diese Beeinflussung in ihrer Wirksamkeit noch fördern.

Die Formen und Methoden, derer sich politische Parteien bei der Beeinflussung der Bundesratsmitglieder bedienen, sind wesentlich verschieden von denen, die im Bundestag bestehen. Der Grund dafür ist im Mangel an gesetzlich festgelegten Parteistrukturen im Bundesrat zu sehen. Der Entscheidungsprozess in diesem Organ ist einer Reihe verschiedener Faktoren untergeordnet, deren Aktivierung von der Art der zu Debatte stehenden Angelegenheit abhängt. Die Hauptrolle unter ihnen spielen politische Parteien, die den Rahmen für die Wirkung des bürokratischen Fachapparates der Bundesländer abstecken. Bei der Einflussnahme seitens der partei-poli-

tischen Organe bemerkt man die Tendenz einer verstärkten Aktivierung entweder der föderativen Wirksamkeit der Parteileitung oder aber der Länderleitung. Jene Aktivierung ist abhängig hauptsächlich vom Spannungsgrad und nicht selten vom politischen Kampf in Sachen, die im Bundesrat zu Debatte stehen. Sind es Angelegenheiten von grosser politischer Bedeutung, besonders wenn sie aussenpolitische oder Verteidigungsprobleme oder aber gesetzliche Regelungen von Wichtigkeit für die Parteiinteressen betreffen, dann treten deutlich Einwirkungen der Bundesparteileitung auf, die mit der Stellungnahme der Fraktion im Bundestag übereinstimmen. Sind es aber Angelegenheiten von Interesse für die einzelnen Bundesländer, wie z. B. neue Einteilung von Steuereinnahmen oder von finanziellen Belastungen, Verteilung von Aufgaben, besonders jener, die die gesetzliche Selbständigkeit der Bundesländer begrenzt, dann wiegen Gründe der Landesparteileitungen wie auch der mit ihr eng verbundenen Landesbürokratie vor.

Je nach dem Charakter der Angelegenheit werden also die einzelnen Vertretungen der Länder bestimmten Gliederungen unterordnet, übereinstimmend mit der von der Regierungsmehrheit oder Opposition angegebenen Linie. Diese Unterordnungen sind jedoch keine einfache Konsequenz jener Gliederung, weil das Kräfteverhältnis in den Landtagen anders als im Bundestag verläuft. Ein anderer daraus resultierender Grund ist das ungleiche Verhältnis der die Regierungsmehrheit bildenden Parteien in den Ländern zu den Parteien der Regierungsmehrheit und der Opposition auf Bundesebene. Die von den einzelnen Länderregierungen vertretenen Stellen im Bundesrat sind daher in der Praxis das Ergebnis äusserst komplizierter und verwickelter gegenseitiger Abhängigkeit und Verknüpfungen; die wesentlichen Varianten derselben werden von Verfasser einer Analyse unterzogen. Trotz jener Verwicklungen herrscht jedoch sowohl im Bundesrat, als auch im Bundestag eine Gliederung vor, die aus dem angenommenen alternativen Regierungssystem resultiert: Kräfte, die die Wirksamkeit der Regierung unterstützen, neben solchen, die zu jener in Opposition stehen.

In den Jahren, wo die Mehrheit in den beiden Parlamentskammern in Westdeutschland der christlichen Demokratie und ihren Koalitionspartnern gehörte, beobachtete man eine Zunahme der Zentralisierung neben Abschwächung des föderativen Charakter des Staates. Das geschah hauptsächlich dadurch, dass die Bundesbehörden sich der Befugnisse der Landesorgane bemächtigten, was in der Praxis dazu führte, dass die BRD in ein Staat des „kooperativen Föderalismus“ verwandelt wurde. Der Bundesrat dagegen, staat die Interessen der Länder auf Bundesebene zu vertreten, wurde in der Tat zum Instrument in den Händen der politischen Leitung des Bundes, zwecks Einflussnahme auf die Regierungen und die Parlamente der Länder. Nach der Machtübernahme durch die kleine Koalition SPD/FDP im Jahre 1969 blieb die Superiorität im Bundesrat bei der christlichen Demokratie; deshalb wurde auch der Bundesrat kein wirksames Oppositionsinstrument gegenüber den Massnahmen der Regierung, obwohl jetzt oft denn je gegen das Handeln der Regierungsmehrheit Einsprüche seitens der zweiten Kammer erhoben wurden.

In den Schlussfolgerungen behauptet der Verfasser, dass der auf traditionellen deutschen Konstruktionen basierende Bundesrat nichts zur Vertiefung des föderativen Charakters des Staates beigetragen hat; im Gegenteil, infolge verschiedener Wandlungen — Resultat der von politischen Parteien gestalteten Praxis — ist der Bundesrat zu einem wesentlichen Element in der Entwicklung und Festigung des Zentralisierungsprozesses geworden und, in Konsequenz, einer gewissen Deformierung der Verfassung, die ein auf legalem Wege unantastbares und unveränderliches fundamentales Prinzip des Bundesstaates bildet.