

# NIEMCY

STANISŁAW BOŻYK

## Uwagi wprowadzające

Niemcy (Republika Federalna Niemiec, *Bundesrepublik Deutschland*) położone są w Europie Środkowej. Od północy terytorium Niemiec oblewają dwa morza: Bałtyckie i Północne, tam też mają one granicę lądową z Danią o długości 68 km. Na wschodzie Niemcy graniczą z Polską (467 km) oraz z Czechami (810 km), na południu – z Austrią (815 km) i Szwajcarią (316 km), zaś na zachodzie – z Francją (448 km), Luksemburgiem (135 km), Belgią (156 km) i Holandią (567 km). Granice lądowe tego państwa są na przeważającej długości granicami naturalnymi. Dotyczy to w szczególności granic z Polską (Odra i Nysa Łużycka), Czechami (Rudawy i Las Czeski), Francją (Ren) i Austrią (Alpy). Niemcy należą do największych państw Europy, gdyż ich powierzchnia wynosi 357 021 km<sup>2</sup>.

Pod względem struktury terytorialnej Niemcy są państwem federacyjnym, składającym się z 16 landów (krajów związkowych). Poszczególne landy różnią się istotnie między sobą zarówno pod względem obszaru, jak też liczby mieszkańców. Największą powierzchnię mają: Bawaria (70,6 tys. km<sup>2</sup>), Dolna Saksonia (47,6 tys. km<sup>2</sup>) i Badenia–Wirtembergia (35,7 tys. km<sup>2</sup>). Największa liczba ludności zamieszkuje zaś w Północnej Nadrenii–Westfalii (18,0 mln), Bawarii (12,5 mln) oraz w Badenii–Wirtembergii (10,7 mln).

Od chwili utworzenia RFN w 1949 r. stolicą tego państwa było niewielkie miasto Bonn (obecnie 315 tys. mieszkańców). Po zjednoczeniu Niemiec stolicą stał się ponownie Berlin, który był wcześniej stolicą Prus i Rzeszy Niemieckiej do 1945 r.

Niemcy są po Rosji najludniejszym państwem Europy – w końcu 2011 r. liczyły one 81 724 000 mieszkańców. Średnią gęstość zaludnienia również należy zaliczyć do wysokich, albowiem wynosi 229 osób/km<sup>2</sup>. Jest ona jednak mocno zróżnicowana i waha się od ok. 1200 osób/km<sup>2</sup> na obszarze Zagłębia Ruhry do niespełna 50 osób/km<sup>2</sup> w Meklemburgii. Bardzo wysoki jest też w RFN poziom urbanizacji, gdyż w miastach mieszka 88% ogółu ludności.

Republika Federalna Niemiec jest państwem jednonarodowym, bowiem Niemcy stanowią ponad 90% mieszkańców tego kraju. Spośród pozostałych mieszkańców RFN największy odsetek stanowią Turcy, emigranci z terytorium byłej

Jugosławii, Włosi, Grecy oraz Polacy. Warto też zwrócić uwagę, że w południowo-wschodniej części Niemiec (rejon Bautzen i Cottbus) zamieszkuje w zwartej grupie najmniejszy naród słowiański: Serbołużyczanie, których liczbę szacuje się na co najmniej 60 tysięcy. W strukturze wyznaniowej dominują katolicy (30,2%), luteranie (29,6%) oraz muzułmanie (4,9%), ale jednocześnie aż 32,4% obywateli Niemiec deklaruje się jako osoby niewierzące.

Niemcy należą do najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw świata. Na kraj tej przypada 6% produktu światowego brutto, co oznacza, że wyprzedzają go w tej dziedzinie tylko 3 państwa: USA, Japonia i Chiny. Z kolei produkt krajowy brutto (PKB) w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosił w 2010 r. 35 915 USD i należał do najwyższych w Unii Europejskiej.

Na terytorium Niemiec znajdują się bogate złoża wielu surowców, a zwłaszcza węgla brunatnego, węgla kamiennego, soli potasowych, rud żelaza, cynku i ołowiu oraz gazu ziemnego. Rozwinięte są liczne gałęzie produkcji: przemysł elektromaszynowy, motoryzacyjny, rafineryjny, optyczny, hutniczy oraz chemiczny. W energetyce spada wyraźnie wykorzystanie węgla, wzrasta zaś systematycznie udział w produkcji energii elektrowni jądrowych. Niemieckie rolnictwo charakteryzuje z kolei bardzo wysoki poziom mechanizacji, stała intensyfikacja produkcji rolnej oraz przewaga dużych gospodarstw rolnych (od 500 do 1500 ha). Podstawowym działem rolnictwa jest hodowla (bydła, trzody chlewnej, drobiu), która dostarcza ok. 60% wartości produkcji rolnej. Struktura zatrudnienia ludności Niemiec jest typowa dla państw wysoko rozwiniętych, gdyż 63% zatrudnionych przypada na usługi materialne i niematerialne, 24% na przemysł i górnictwo, 9% na budownictwo, a tylko niecałe 4% na rolnictwo, leśnictwo oraz rybołówstwo.

RFN stała się krajem członkowskim ONZ dopiero w 1973 r., a więc po podpisaniu rok wcześniej układu o normalizacji stosunków między dwoma państwami niemieckimi. W 1955 r. RFN przyjęta została do NATO, zaś w 1957 r. znalazła się w gronie państw założycielskich EWG. Po wejściu w życie w 1993 r. Traktatu z Maastricht Niemcy są krajem członkowskim Unii Europejskiej.

## **1. Geneza systemu rządów**

W Niemczech, w porównaniu z innymi państwami Europy Zachodniej, stosunkowo późno – bo dopiero w drugiej połowie XIX stulecia – ukształtowane zostały konstytucyjne podstawy ustroju politycznego. Złożyły się na to przede wszystkim dwie przyczyny: utrzymujący się bardzo długo system monarchii absolutnej oraz brak jednolitego organizmu państwowego.

Dopiero zjednoczenie państwa oraz proklamowanie Cesarstwa Niemieckiego pozwoliło na stworzenie w miarę stabilnych ram ustrojowych tzw. II Rzeszy. Uchwalona w 1871 roku przez parlament Konstytucja Rzeszy przyjęła model mo-

narchii konstytucyjnej, w którym daleko idące uprawnienia głowy państwa zagwarantowane zostały cesarzowi. Kompetencje ustawodawcze sprawował dwuizbowy parlament, złożony z Rady Związkowej (*Bundesratu*), do której wchodziłi przedstawiciele rządów państw związkowych oraz z wyłanianego przez wyborców Parlamentu Związkowego (*Reichstagu*). Rola naczelnego organu wykonawczego powierzona została z kolei kanclerzowi Rzeszy, który miał ponosić odpowiedzialność jedynie przed cesarzem. Należy jeszcze podkreślić, że konstytucja z 1871 r. ukształtowała złożoną strukturę państwa. W skład cesarstwa weszło bowiem 25 państw związkowych, posiadających szeroką autonomię, własne parlamenty, rządy, administrację i sądownictwo oraz prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych z zagranicą. Wśród tych państw decydującą rolę odgrywały Prusy, gdyż za każdym razem dziedziczny król Prus miał jednocześnie sprawować godność cesarza Związku.

Upadek Cesarstwa Niemieckiego nastąpił dopiero wskutek przegranej Niemiec w I wojnie światowej. W dniu 9 listopada 1918 r. ogłoszona została abdykacja cesarza Wilhelma II i już tego samego dnia proklamowano powstanie republiki. Tym samym przestała istnieć II Rzesza Niemiecka, której kształt ustrojowy określały przepisy ustawy zasadniczej z 1871 roku.

Nowa, republikańska konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 31 lipca 1919 roku. Konstytucja ta, zwana weimarską, uznawała za suwerena naród niemiecki, który w wyborach powszechnych miał wybierać zarówno Parlament Związkowy (*Reichstag*), jak też prezydenta republiki. Utrzymano złożoną strukturę Związku, przy czym dotychczasowe państwa zostały określone jako kraje związkowe (*landy*). Liczbę podmiotów federacji zmniejszono do 17, uszczuplając zarazem istotnie zakres ich kompetencji.

Ustrój naczelnych organów państwa oparto w konstytucji weimarskiej zgodnie z zasadami systemu rządów parlamentarnych. Parlament był dwuizbowy, ale z wyraźną dominacją izby niższej (*Reichstagu*), do której należało uchwalanie ustaw i budżetu państwa oraz kontrola działalności rządu. Druga izba, Rada Rzeszy (*Reichsrat*), składająca się z delegatów rządów krajowych i obradująca pod przewodnictwem kanclerza, odgrywała w praktyce dużo mniejszą rolę. Do kompetencji prezydenta należało powoływanie kanclerza, a na jego wniosek również pozostałych członków rządu. Rząd musiał jednak cieszyć się zaufaniem większości posłów w *Reichstagu*, bo w przeciwnym wypadku izba ta mogła doprowadzić do dymisji kanclerza oraz ministrów. Prezydentowi przysługiwało także prawo rozwiązania Parlamentu Związkowego i zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Przyjęty przez konstytucję weimarską demokratyczny model rządów nie zapobiegł jednak przejściu władzy w Niemczech przez siły polityczne negujące zasady demokracji i państwa prawnego. Po sukcesie w wyborach do *Reichstagu* faszy-

stowskiej Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Pracy (NSDAP), prezydent Paul von Hindenburg powierzył w dniu 30 stycznia 1933 roku przywódce tego ugrupowania, Adolfowi Hitlerowi, stanowisko kanclerza. Oznaczało to faktycznie kres Republiki Weimarskiej, a tym samym początek funkcjonującego w latach 1933–1945 totalitarnego systemu rządów III Rzeszy.

Po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec w maju 1945 r. terytorium tego państwa znalazło się pod okupacją czterech zwycięskich mocarstw (ZSRR, USA, Wielkiej Brytanii i Francji). Zakładano wówczas, że okupacja Niemiec będzie miała charakter przejściowy, po czym nastąpi odbudowa państwa niemieckiego, ukształtowanego na nowych, demokratycznych zasadach prawnoustrojowych. Władza najwyższa w poszczególnych strefach okupacyjnych powierzona została komendantom wojskowym, tworzącym łącznie tzw. Sojuszniczą Radę Kontroli. Po krótkim okresie zgodnej współpracy w ramach tej Rady, już w połowie 1946 roku doszło do daleko idących rozbieżności między sojusznikami, które doprowadziły do faktycznego zaprzestania jej działalności. Pogłębiające się jednocześnie różnice między strefami okupacyjnymi mocarstw zachodnich a radziecką strefą okupacyjną spowodowały w konsekwencji utworzenie dwóch państw niemieckich o przeciwstawnych ustrojach społeczno-politycznych.

Odbudowa niemieckich instytucji ustrojowych rozpoczęła się w zachodnich strefach okupacyjnych. W drugiej połowie 1946 r. przystąpiono do tworzenia jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji lokalnej. Następnie dokonano zmian w podziale trzech stref okupacyjnych na kraje i powołano rządy krajowe, przesądzając w ten sposób o federacyjnej strukturze przyszłego państwa niemieckiego. Wreszcie, na przełomie 1946 i 1947 r., odbyły się pierwsze wybory do parlamentów krajowych (landtagów), które po ukonstytuowaniu się uchwaliły krajowe ustawy zasadnicze. Konstytucje te w niektórych krajach (m.in. w Bawarii i Hesji) obowiązują do dnia dzisiejszego.

Kolejnym etapem było tworzenie instytucji międzystrefowych. Z dniem 1 stycznia 1947 r. połączono amerykańską i brytyjską strefę okupacyjną w jeden organizm gospodarczy, zwany *Bizonią*. W połowie 1948 r. dołączona została do niego francuska strefa okupacyjna i w ten sposób powstała tzw. *Trizonia*. Unifikacja gospodarcza zachodnich stref okupacyjnych oraz powołanie organów międzystrefowych sprzyjała oczywiście staraniom o odbudowę Niemiec. Tym bardziej że na londyńskiej konferencji trzech mocarstw zachodnich z udziałem Belgii, Holandii i Luksemburga w czerwcu 1948 r. zapowiedziano przystąpienie do tworzenia suwerennego państwa niemieckiego na obszarze zachodnich stref okupacyjnych.

Uczestnicy tej konferencji zobowiązali premierów rządów krajowych do podjęcia prac nad nową konstytucją Niemiec, określając zarazem, na jakich podstawowych zasadach powinien być oparty ustrój tego państwa. Mocarstwa zachodnie zgodziły się przy tym na podkreślenie tymczasowego charakteru konstytucji, która

miałyby obowiązywać do czasu całkowitego zjednoczenia kraju. Wyrazem tymczasowości rozwiązań miało być zwłaszcza zastąpienie tradycyjnej dla Niemiec nazwy „konstytucja” (*Verfassung*) określeniem „ustawa zasadnicza” (*Grundgesetz*). Podobne znaczenie miał fakt nazwania organu powołanego do uchwalenia konstytucji Radą Parlamentarną, a nie parlamentem. Poza tym władze okupacyjne zgodziły się na odstąpienie od zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów do Rady Parlamentarnej na rzecz delegowania przedstawicieli do jej składu przez parlamenty poszczególnych krajów.

Zanim zebrała się Rada Parlamentarna, premierzy krajów niemieckich utworzyli Konwent Konstytucyjny. Składał się on z polityków i ekspertów, których zadaniem było opracowanie wstępnego projektu ustawy zasadniczej. Konwent ten obradował od 10 do 23 sierpnia 1948 r. w Herrenchiemsee i przygotował projekt konstytucji, który stał się wkrótce punktem wyjścia w pracach Rady Parlamentarnej.

Rada Parlamentarna zebrała się w Bonn w dniu 1 września 1948 r. W jej skład weszło 65 członków wybranych przez parlamenty 11 krajów oraz 5 przedstawicieli Berlina Zachodniego z głosem doradczym. Przewodniczącym Rady został wybrany Konrad Adenauer. Po kilku miesiącach prac nad projektem ustawy zasadniczej i ostrych sporów co do kształtu przyszłego ustroju państwa, Rada Parlamentarna uchwaliła go w dniu 8 maja 1949 roku (za przyjęciem projektu oddano 53 głosy, 12 było przeciw). Cztery dni później tekst ten został zatwierdzony przez władze okupacyjne, ale do ostatecznego przyjęcia nowej konstytucji konieczna była jeszcze zgoda co najmniej 2/3 krajów. Za jej przyjęciem opowiedziało się 10 parlamentów krajowych i tylko parlament Bawarii był temu przeciwny. W dniu 23 maja 1949 r. ustawa zasadnicza została ogłoszona i następnego dnia weszła w życie. Tym samym dzień 24 maja 1949 roku można uznać za datę powstania Republiki Federalnej Niemiec.

Uchwalenie ustawy zasadniczej oraz powołanie naczelnych organów państwowych nie oznaczało bynajmniej uzyskania przez RFN statusu państwa suwerennego. Konstytucyjne władze państwowe RFN miały bowiem sprawować jedynie samorząd, natomiast najwyższa władza państwowa przysługiwała nadal mocarstwom okupacyjnym. Była ona realizowana przez nowo utworzoną Wysoką Komisję Aliancką (złożoną z trzech komisarzy cywilnych), do której należały sprawy wojskowe i zagraniczne oraz zmiany w treści ustawy zasadniczej. Stopniowo zakres kompetencji władz zachodnioniemieckich ulegał jednak poszerzeniu, ale dopiero w 1968 r., po przyjęciu 17 poprawki do ustawy zasadniczej, RFN stała się państwem w pełni suwerennym.

Wkrótce po utworzeniu RFN na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej powstaje odrębne państwo niemieckie. Była nim, proklamowana w dniu 7 października 1949 roku, Niemiecka Republika Demokratyczna. Ustrój polityczny tego

państwa od początku był ściśle wzorowany na rozwiązaniach ustrojowych ZSRR; wszystkie organy państwowe znalazły się pod ścisłym kierownictwem partii komunistycznej – Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (SED). Wraz z utworzeniem NRD istnienie dwóch państw niemieckich stało się faktem i ten podział Niemiec utrzymał się do 1990 roku.

Zjednoczenie Niemiec stało się możliwe dzięki przemianom politycznym i ustrojowym w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, zapoczątkowanym w 1985 r. przez ówczesnego Sekretarza Generalnego KPZR Michaiła Gorbaczowa. Najdalej idące przemiany w tej części Europy nastąpiły jesienią 1989 r., stąd też okres ten określony został mianem „Jesieni Narodów”. Także w Niemczech Wschodnich dokonana się wtedy pokojowa rewolucja, która doprowadziła do zasadniczych zmian ustrojowych w kierunku pluralizmu i demokracji.

Zmiany polityczne w NRD rozpoczęły się w październiku 1989 r., gdy pod wpływem masowych demonstracji ludności w Berlinie, Lipsku i Dreźnie przeciwko rządowi Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (SED) ustąpił z zajmowanych stanowisk I sekretarz tej partii Erich Honecker. Jego następcy podjęli próbę przeprowadzenia reform, zapowiadając m.in. przeprowadzenie wolnych wyborów do parlamentu i wykreślenie z konstytucji NRD zapisu o kierowniczej roli partii komunistycznej. W dniu 9 listopada 1989 r. władze NRD podjęły decyzję o otwarciu przejść granicznych między NRD a RFN i Berlinem Zachodnim. Tego samego dnia przystąpiono do demontażu Muru Berlińskiego, a tym samym rozpoczął się spontaniczny proces zjednoczenia Niemiec.

Wydarzenia w NRD uaktywniły automatycznie działania polityczne władz RFN. W dniu 28 listopada 1989 r. kanclerz Helmut Kohl przedstawił w Bundestagu plan zjednoczenia Niemiec, określając jednocześnie zasadnicze warunki jego wprowadzenia (przeprowadzenie w NRD wolnych wyborów, zmiana konstytucji, zniesienie monopolu partii komunistycznej). Przeprowadził też rozmowy z premierem NRD Hansem Modrowem w sprawie istotnego rozszerzenia współpracy gospodarczej. Decydujące znaczenie dla dalszych działań na rzecz zjednoczenia miało jednak stanowisko ZSRR. Podczas spotkania Helmuta Kohla z Michaiłem Gorbaczowem w Moskwie w lutym 1990 r. kanclerz RFN uzyskał ostatecznie akceptację planu zjednoczeniowego. Wtedy też zrodziła się koncepcja „konferencji 2 + 4” (obu państw niemieckich i czterech byłych mocarstw okupacyjnych), która miała rozstrzygnąć wszystkie szczegóły procesu zjednoczenia Niemiec.

W lutym 1990 r. zebrał się w Berlinie niemiecki „okrągły stół”, w którym wzięli udział przedstawiciele władz NRD oraz ugrupowań opozycyjnych. Wynikiem tej konferencji było przede wszystkim wyznaczenie na dzień 18 marca 1990 r. wolnych wyborów do parlamentu NRD (Izby Ludowej). Wybory te zakończyły się sukcesem wschodniemieckiej CDU, a jej przewodniczący Lothar de Meziere stanął na czele nowego rządu. Po wyborach Izba Ludowa wprowadzi-

ła do treści konstytucji NRD takie zmiany, które miały ułatwić budowę jedności Niemiec. Szczególne znaczenie miało w tym wypadku konstytucyjne określenie charakteru NRD jako wolnościowego, demokratycznego, federacyjnego i socjalnego państwa prawnego. Wskutek przyjęcia tej formuły NRD upodobniła się do RFN pod względem struktury państwa (zasada federalizmu) i jego charakteru (socjalne państwo prawne). Równie istotny był nowy przepis art. 8 konstytucji, który umożliwiał władzom NRD przeniesienie suwerennych praw tego państwa na instytucje międzynarodowe oraz instytucje Republiki Federalnej Niemiec.

W dniu 22 lipca 1990 r. Izba Ludowa przyjęła ustawę o krajach związkowych w NRD, na podstawie której dokonano podziału państwa na kraje i przeprowadzone zostały wybory do parlamentów krajowych. Formalne przyłączenie krajów związkowych NRD do RFN odbyło się na podstawie art. 23 ustawy zasadniczej RFN (w jego poprzednim brzmieniu), który w tej materii przewidywał, że „w innych częściach Niemiec należy nadać Ustawie Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu”.

Kolejnym doniosłym aktem było zawarcie układu między RFN i NRD o przywróceniu jedności Niemiec (traktatu zjednoczeniowego), podpisanego w Berlinie w dniu 31 sierpnia 1990 r. Następnie w dniu 12 września 1990 r. podpisano w Moskwie układ o ostatecznym uregulowaniu sprawy Niemiec (tzw. „układ 2 + 4”), który był równoznaczny z traktatem pokojowym. W układzie tym postanowiono, że cztery mocarstwa zrezygnują ze swoich praw i obowiązków wobec Niemiec z chwilą ich zjednoczenia. Nastąpiło to w dniu formalnego zjednoczenia obu państw niemieckich – 3 października 1990 roku.

Ustanowienie w 1990 r. jedności Niemiec nie doprowadziło do istotnych zmian w treści ustawy zasadniczej z 1949 r. Zmiany te ograniczyły się w zasadzie do niewielkiej modyfikacji sformułowań zawartych w preambule oraz do wyliczenia w ustawie zasadniczej kilku nowych krajów związkowych, wchodzących wcześniej w skład NRD. Tym samym ustawa zasadnicza z 1949 r., wielokrotnie nowelizowana, do dziś stanowi podstawę systemu ustrojowego RFN.

## 2. Konstytucja i jej zasady ustrojowe

Uchwalona w 1949 r. ustawa zasadnicza RFN była do tej pory nowelizowana ponad 50 razy. Zmiany te nie doprowadziły jednak do przekształcenia przyjętego modelu rządów, gdyż ograniczały się najczęściej do nieznacznych modyfikacji określonych instytucji ustroju państwa. Ze wszystkich dotychczasowych zmian konstytucyjnych najszerszy zakres miała 17 nowelizacja z 1968 r. oraz 52 nowelizacja z 2006 r. Pierwsza z nich polegała na dodaniu do ustawy zasadniczej nowego rozdziału (Xa) pod tytułem „Stan obrony”. Celem tej regulacji było stworzenie konstytucyjnych podstaw dla działań mających zapobiegać zagrożeniom bezpie-

czeństwa państwa w przypadku zbrojnej napaści na terytorium RFN. W wyniku drugiej nowelizacji (zwanej „reformą federalizmu”) zmienione zostały przepisy ustawy zasadniczej określające zakres kompetencji Związku i krajów związkowych oraz wzajemne stosunki między nimi.

Ustawa zasadnicza RFN jest stosunkowo obszernym aktem normatywnym. Liczy ona 146 rozbudowanych artykułów i jest podzielona na 14 rozdziałów, poprzedzonych preambułą. Najbardziej szczegółowa regulacja zawarta jest w części dotyczącej podziału kompetencji między Związek a kraje, a także w rozdziale poświęconym ustawodawstwu wyjątkowemu. Stosunkowo szczupła i nader ogólna jest natomiast regulacja odnosząca się do wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania najwyższych organów państwowych, a zwłaszcza rządu federalnego.

Zastosowana systematyka ustawy zasadniczej nie odbiega od powszechnie przyjętych wzorów w państwach demokratycznych. Na czoło regulacji konstytucyjnej wysunięty został rozdział o prawach jednostki. W ten sposób podkreślono ich wagę jako praw niezbywalnych i nienaruszalnych, znajdujących się poza zasięgiem swobodnej ingerencji władz państwowych. Drugi rozdział określa podstawowe zasady ustrojowe RFN, kolejne zaś poświęcone zostały w głównej mierze regulacji struktury i kompetencji organów państwowych.

Postanowienia ustawy zasadniczej przewidują różnicowany tryb dokonywania zmian w jej treści. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że wyodrębniają one takie zasady konstytucji, które nie podlegają żadnym zmianom. Do kategorii niezmiennych zasad ustrojowych zaliczone zostały: zasada federalizmu, zasada udziału krajów w ustawodawstwie Związku oraz podstawowe zasady demokracji sformułowane w art. 1 i 20 ustawy zasadniczej. Dla przeprowadzenia normalnej zmiany przepisów konstytucyjnych wymagane jest, zgodnie z art. 79 ustawy zasadniczej, zgłoszenie formalnego wniosku o dokonanie zmiany oraz przyjęcie go większością 2/3 głosów przez Parlament Związkowy (Bundestag) i przez Radę Związkową (Bundesrat). Jest to więc konstytucja sztywna, wymaga bowiem dla swej zmiany spełnienia wymogu kwalifikowanej większości głosów w obu izbach parlamentu. Nowelą z marca 1954 r. wprowadzono także możliwość pośredniej zmiany ustawy zasadniczej. Pojawia się ona wtedy, gdy w procesie ratyfikacji niektórych umów międzynarodowych parlament formułuje jedynie ogólną deklarację, że umowy te nie są sprzeczne z konstytucją. Gdyby jednak któraś z ratyfikowanych w ten sposób umów zawierała w swej treści sformułowania sprzeczne z konstytucją, oznaczałoby to, że jej postanowienia nowelizują określone przepisy konstytucyjne. Rozwiązanie to stwarza więc możliwość dokonywania pośrednich i nie zawsze dostrzegalnych zmian ustawy zasadniczej.

Podstawowe zasady ustrojowe RFN określone zostały w treści art. 20 konstytucji. Zalicza się do nich: 1) zasadę państwa socjalnego, 2) zasadę państwa prawa, 3) zasadę suwerenności narodu, 4) zasadę federalizmu, 5) zasadę podziału władz.



Zasadom tym ustawa zasadnicza przyznaje szczególną rangę poprzez wykluczenie możliwości ich zmiany lub zniesienia.

Zasada państwa socjalnego jest niemiecką odmianą koncepcji „państwa dobrobytu”, która zakłada możliwość spełniania przez państwo aktywnej roli w sferze gospodarki, a także roli opiekuńczej. Zasada ta sformułowana jednak została w sposób nader ogólny, co pozwala na zróżnicowaną interpretację jej treści oraz różnorodną praktykę. Nie ulega jednak wątpliwości, że z zasady państwa socjalnego wynikają określone dyrektywy pod adresem różnych ogniw aparatu państwowego. Muszą one w swojej działalności uwzględniać tę zasadę, zwłaszcza w procesie stanowienia prawa. W ten sposób dopuszcza się interwencjonizm państwowy w wybranych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Dotyczy to przede wszystkim systemu ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej dla najuboższych grup ludności oraz różnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego. Ingerencja państwa w sferę życia gospodarczego nie może być jednak posunięta zbyt daleko, bo stwarzałaby wtedy zbyt poważne zagrożenia dla wolności jednostki.

Zasada państwa prawa to z kolei niemiecka odmiana zasady praworządności. W trakcie przygotowywania konstytucji RFN pod pojęciem tym rozumiano w zasadzie tylko związanie organów państwa przepisami prawa oraz wymóg określania obowiązków obywateli wyłącznie w drodze aktów ustawodawczych. Aktualnie zasada ta pojmowana jest znacznie szerzej, gdyż w jej ramach uwzględnia się też konstytucyjny katalog praw i wolności jednostki oraz reguły określające organizację i tryb funkcjonowania organów państwowych. Tym samym pojęcie państwa prawa obejmuje również takie zagadnienia, jak: wiążący dla wszystkich organów państwowych charakter praw i wolności każdej jednostki, równość obywateli wobec prawa, odpowiedzialność władz publicznych za wszelkie naruszenia prawa, określone w art. 20 ust. 4 ustawy zasadniczej prawo obywateli do oporu w przypadku podjęcia próby obalenia ustroju konstytucyjnego, niezawisłość sądów i sądowy wymiar sprawiedliwości. Niemiecka ustawa zasadnicza przewiduje więc cały system środków prawnych, których zadaniem jest ochrona jednostki przed niezgodną z podstaw prawnych ingerencją ze strony różnych organów państwowych. Również orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego odgrywa znaczącą rolę w zakresie ochrony konstytucyjnych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.

Zasada suwerenności narodu została sformułowana w art. 20 ust. 2 ustawy zasadniczej, który stanowi, że: „Wszelka władza państwowa pochodzi od narodu”. W treści tego przepisu określono też sposób sprawowania władzy suwerennej, bowiem znalazło się w nim dalej stwierdzenie, że naród sprawuje władzę „poprzez wybory i głosowania oraz przez specjalne organy ustawodawcze, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”. Przyjmując zasadę reprezentacji politycznej,

ustawodawca odrzucił więc w zasadzie wszelkie formy demokracji bezpośredniej. Referendum i inicjatywa ludowa dopuszczalne są bowiem tylko w przypadku zmiany granic między krajami związkowymi, co wynika jednoznacznie z przepisu art. 29 konstytucji. Tym samym system przedstawicielski stanowi jedyną formę sprawowania władzy państwowej na szczeblu federacji.

Określając status przedstawiciela, ustawa zasadnicza RFN przyjmuje konstrukcję mandatu wolnego. W art. 38 ust. 1 znalazło się stwierdzenie, że posłowie są „przedstawicielami całego narodu, nie są związani zaleceniami ani instrukcjami i podlegają wyłącznie własnemu sumieniu”. Instytucja mandatu wolnego zabezpiecza jednak posłów do parlamentu tylko w znaczeniu prawnym, a więc przed instrukcjami oraz odpowiedzialnością wobec wyborców. W rzeczywistości występują bowiem określone zależności, a zwłaszcza od kierownictwa partii politycznej, której deputowany jest członkiem.

Zasada federalizmu ma swe źródło zarówno w historycznej tradycji ustrojowej Niemiec, jak też w stanowisku władz okupacyjnych po II wojnie światowej, które dążyły do znacznego ograniczenia pozycji ustrojowej niemieckich władz centralnych. Federalna struktura państwa przesądzona została jeszcze przed utworzeniem RFN. Dokonano wówczas także nowego podziału na kraje, pozostawiając w historycznych granicach jedynie Bremę, Hamburg oraz Bawarię. Zasadę federalizmu proklamowała też pierwsza konstytucja NRD, ale została ona zniesiona już w 1952 r. Ponowny podział obszaru byłej NRD na kraje nastąpił dopiero wraz ze zjednoczeniem Niemiec w 1990 roku.

Obecnie w skład federacji wchodzi 16 krajów związkowych. Każdy kraj posiada własną konstytucję, opartą na podobnych założeniach jak ustawa zasadnicza RFN, jak też własny porządek prawny, którego ramy wyznaczają dziedziny należące do kompetencji podmiotów federacji. Krajom zagwarantowano przy tym określony zakres samodzielności. Jej przejawem jest m.in. posiadanie własnych organów krajowych (parlamentu, rządu, sądownictwa) oraz udział w kształtowaniu woli federacji. Instytucjonalnym wyrazem federacyjnej struktury RFN na szczeblu federalnym jest Bundesrat, w którym zasiadają przedstawiciele poszczególnych rządów krajowych.

Z ustawy zasadniczej wynika, że podział kompetencji między federację i kraje związkowe oparty został na zasadzie domniemania kompetencji na rzecz krajów. Stanowi o tym przepis art. 30, w którym stwierdza się, że: „Wykonywanie kompetencji państwowych i wypełnianie zadań państwowych należy do kompetencji krajów, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie zawiera lub nie dopuszcza innej regulacji”. Oznacza to, że organy federalne mogą realizować określone kompetencje jedynie wówczas, gdy jest to dopuszczone przez obowiązujące normy konstytucyjne. Podział kompetencji dokonany został na zasadzie funkcjonalnej, która polega na rozdzieleniu zadań między federację a kraje w ramach poszczególnych funkcji pań-

stwa (ustawodawstwo, władza wykonawcza, sądownictwo). Tylko w nielicznych przypadkach zastosowano w konstytucji kryterium przedmiotowe, zaliczając daną materię do wyłącznej kompetencji federacji (zwłaszcza sprawy zagraniczne i sprawy wojskowe). Z drugiej strony, istnieje szereg materii, gdzie ustawa zasadnicza nie przewidziała żadnych kompetencji władz federalnych, a tym samym należą one w całości do kompetencji władz krajowych. Ochronie praw krajów służą przede wszystkim dwie instytucje: Bundesrat oraz Federalny Trybunał Konstytucyjny.

Należy jeszcze podkreślić, że ustawa zasadnicza wyklucza możliwość przekształcenia RFN w państwo unitarne. Dopuszcza ona jednak zmiany granic poszczególnych krajów, jak też wprowadzenie nowego podziału federacji na kraje. Zmiany w tym zakresie byłyby jednak możliwe tylko w przypadku ich akceptacji przez wyborców w drodze referendum. Krajom nie przysługuje zaś prawo secesji, a więc żaden z nich nie mógłby w drodze własnej decyzji przekształcić się w pełni suwerenne państwo.

Zasada podziału władz należy tradycyjnie do podstawowych zasad ustrojowych państw demokratycznych, a w przypadku RFN jest to dodatkowo zasada ustroju politycznego niepodlegająca zmianie. Takie ujęcie tej zasady w ustawie zasadniczej z 1949 r. było wynikiem reakcji na negatywne skutki koncentracji władzy w III Rzeszy. Obecna regulacja w treści konstytucji RFN wyklucza taką możliwość, gdyż wprowadza względną równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Sprawowanie władzy ustawodawczej należy do dwuizbowego parlamentu (Bundestagu i Bundesratu), prezydent, kanclerz i ministrowie są organami władzy wykonawczej, natomiast Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz innym sądom powierzona została władza sądownicza.

Wzajemne relacje między legislatywą a egzekutywą oparto w RFN na zmodyfikowanych zasadach klasycznego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Wynikiem daleko idącej racjonalizacji tego modelu ustrojowego w ustawie zasadniczej z 1949 r. jest funkcjonujący do dziś w Niemczech system rządów określany zwykle mianem systemu kanclerskiego. System ten charakteryzuje przede wszystkim: 1) bardzo silna pozycja prawnoustrojowa szefa rządu (kanclerza), zarówno w jego stosunkach z parlamentem, jak też wobec pozostałych członków gabinetu (ministrów); 2) brak indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem, bowiem odpowiedzialność tę ponosi jedynie kanclerz; 3) możliwość usunięcia kanclerza tylko w drodze tzw. konstruktywnego wotum nieufności; 4) istotnie ograniczona rola prezydenta; 5) kształtowanie składu drugiej izby parlamentu (Bundesratu) przez organy władzy wykonawczej; 6) ograniczone możliwości rozwiązania parlamentu przez egzekutywę przed upływem jego kadencji. Te cechy systemu kanclerskiego występują jedynie w ustroju państwowym RFN, choć pewne elementy tego modelu rządów widoczne są również w innych syste-

mach ustrojowych (np. instytucja konstruktywnego wotum nieufności dla rządu znalazła zastosowanie m.in. w Belgii, Hiszpanii oraz w Polsce).

### 3. System partyjny

W RFN funkcjonuje system wielopartyjny, który charakteryzuje się niezmiennie daleko idącą stabilnością. Od chwili utworzenia tego państwa w 1949 roku stałą reprezentację w Parlamencie Związkowym posiadają jedynie cztery ugrupowania polityczne: trwała koalicja dwóch partii chadeckich (CDU i CSU), socjaldemokratyczna SPD oraz liberalna FDP. Innym partiom politycznym udawało się wprowadzić swoich przedstawicieli do parlamentu jedynie kilka razy. Bez większych zmian pozostawał też stosunek sił między partiami wchodzącymi do parlamentu federalnego, a była to z reguły nieznacząca przewaga chadecji nad partią socjaldemokratyczną. Spełniająca istotną rolę „języczka u wagi” FDP posiadała praktycznie stale 10–15% mandatów.

Od 1983 r. stałą reprezentację w parlamencie federalnym posiada także Partia Zielonych. Poważniejszych zmian w istniejącym systemie partyjnym RFN nie przyniosło natomiast zjednoczenie Niemiec. Jedynym nowym elementem było wprowadzenie do Bundestagu grupy posłów z postkomunistycznej Partii Demokratycznego Socjalizmu (PDS), która od tej pory miała również swoją reprezentację w tej izbie parlamentu federalnego.

Unia Chrześcijańsko–Demokratyczna (*Christlich Demokratische Union* – CDU) powstała po II wojnie światowej, wchłaniając różne ugrupowania, skupiające zarówno protestantów, jak i katolików. Ze względu na to, że CDU posiada bardzo zróżnicowany elektorat, program tej partii ma na celu przyciągnięcie jak najszerszych kręgów społeczeństwa. Choć założenia światopoglądowe CDU zostały oparte na zasadach religii chrześcijańskiej, to nie może być ona jednak traktowana jako partia o charakterze wyznaniowym. W sferze gospodarki CDU stoi na gruncie sformułowanej przez Ludwiga Erharda zasady socjalnej gospodarki rynkowej. Do podstawowych zasad polityki wewnętrznej tej partii należą także: solidaryzm społeczny, eksponowanie znaczenia państwa oraz roli jednostki w życiu społecznym. Z kolei w polityce zagranicznej CDU opowiada się za dalszą polityczną integracją Unii Europejskiej oraz za utrzymywaniem ścisłych związków Niemiec ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO.

Unia Chrześcijańsko–Społeczna (*Christlich Soziale Union* – CSU) jest *de facto* bawarskim odpowiednikiem CDU, funkcjonującym jednak na zasadzie odrębności i samodzielności. Daleko idąca zbieżność podstawowych założeń programowych pozwoliła ukształtować obu partiom trwałe reguły współpracy między nimi. CSU ogranicza w zasadzie swoją działalność do terytorium Bawarii, CDU zaś zrezygnowała z tworzenia w tym kraju swoich organizacji partyjnych. CSU jest partią

katolicką, powiązaną z hierarchią kościelną Bawarii. Wpływy Kościoła a także poglądy polityczne i osobowość wieloletniego przywódcy CSU Franza J. Straussa (1961–1988) ukształtowały typowo konserwatywny charakter tego ugrupowania politycznego.

Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (*Socialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD) jest najstarszą niemiecką partią polityczną, której korzenie sięgają do powstałego w 1863 r. Powszechnego Niemieckiego Związku Robotników. Po II wojnie światowej odbudowano struktury SPD, a na jej czele stanął wówczas Kurt Schumacher, wybitny polityk z okresu Republiki Weimarskiej i więzień obozów koncentracyjnych w III Rzeszy. Porażki wyborcze w pierwszych latach istnienia RFN zmusiły SPD do przeprowadzenia zmian programowych. Na zjeździe w Bad Godesberg w 1959 r. SPD odrzuca ostatecznie hasła marksistowskie i określa się jako partia ludowa. Celem działalności partii staje się dążenie do „wolnościowo–demokratycznego socjalizmu”, opartego na zasadach demokracji parlamentarnej, wolności i poszanowania praw jednostki. Przyjęcie przez SPD nowego programu, a następnie realizacja w parlamencie taktyki konstruktywnej opozycji umożliwiła tej partii wejście w 1966 r. do składu koalicji rządowej, natomiast w 1969 r. – po zwycięstwie w wyborach do Bundestagu – przejęcie po raz pierwszy władzy i utworzenie (w koalicji z FDP) własnego rządu z Willy Brandtem jako kanclerzem.

Wolna Partia Demokratyczna (*Freie Demokratische Partei* – FDP) powstała w 1948 r. w wyniku połączenia się kilku niewielkich partii liberalnych, które działały w Niemczech przed 1933 rokiem. Program polityczny FDP oparty jest na koncepcjach neoliberalizmu. Wysunięto w nim zwłaszcza postulat demokratyzacji i liberalizacji państwa przez umocnienie wolności i godności jednostki. FDP nie stała się nigdy równorzędnym partnerem partii chadeckich i socjaldemokracji, ale potrafiła stale utrzymać w miarę stabilną reprezentację w parlamencie federalnym. W stosunkach z większymi partiami FDP spełnia rolę „języczka u wagi”, gdyż sojusz z tą partią jest zazwyczaj niezbędnym warunkiem utworzenia koalicji rządowej. Stąd też w dotychczasowej historii RFN uczestniczyła ona w rządach łącznie przez 43 lata, a więc dłużej niż jakkolwiek inna partia.

Partia Zielonych (*Die Grünen*) ukształtowała się w latach siedemdziesiątych XX stulecia jako ugrupowanie opowiadające się za ochroną środowiska naturalnego, pokojem na świecie i rozbrojeniem oraz sprzeciwiające się rozbudowie energetyki jądrowej. W 1983 r. pierwszy raz wprowadziła swoich deputowanych do Bundestagu. Po zjednoczeniu Niemiec łączy się z kilkoma innymi ruchami ekologicznymi i od tej pory występuje pod nazwą Sojusz90/Zieloni (*Bündnis90/Die Grünen*). Partia ta w latach 1998–2005 uczestniczyła w koalicji rządowej, a jej lider Joschka Fischer sprawował w tym okresie funkcje wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych.

Partia Demokratycznego Socjalizmu (*Partei des Demokratischen Sozialismus* – PDS) to najnowsze ugrupowanie na scenie politycznej Niemiec. Powstało w grudniu 1989 r. jako następczyni rządzącej wcześniej w NRD partii komunistycznej (SED). PDS opowiadała się początkowo za utrzymaniem odrębności NRD i utworzeniem konfederacji składającej się z obu państw niemieckich. Później partia ta postulowała poszerzenie zakresu interwencjonizmu państwa w dziedzinie gospodarki oraz zachowanie licznych uprawnień socjalnych. Kiedy z PDS wiąże się część polityków SPD i Sojuszu90/Zieloni, partia ta w 2007 r. przyjmuje nazwę Lewica (*Die Linke*). Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w 2009 r. Lewica uzyskuje najlepszy wynik od momentu zjednoczenia Niemiec: 12% głosów i 76 mandatów poselskich w Bundestagu.

Biorąc pod uwagę układ sił między partiami politycznymi po kolejnych wyborach parlamentarnych oraz zmieniające się koalicje rządowe, w dotychczasowej ewolucji systemu partyjnego RFN można wyróżnić kilka okresów: 1) okres dominacji partii chadeckich, które sprawowały rządy samodzielnie bądź też w koalicji z FDP (1949–1966); wówczas funkcje kanclerza pełnił najpierw Konrad Adenauer (1949–1963), następnie zaś Ludwig Erhard (1963–1966), 2) rządy tzw. wielkiej koalicji, a więc CDU/CSU i SPD (1966–1969), gdy kanclerzem był Kurt Georg Kiesinger, 3) okres rządów koalicji socjalliberalnej SPD–FDP (1969–1982) i dwóch kanclerzy: Willy Brandta (1969–1974) oraz Helmuta Schmidta (1974–1982), 4) okres ponownej dominacji chadecji w koalicji z FDP (1982–1998), w którym funkcję kanclerza sprawował nieprzerwanie Helmut Kohl, 5) rządy koalicji SPD–Sojusz90/Zieloni (1998–2005) z Gerhardem Schröderem jako kanclerzem, 6) funkcjonowanie drugiej wielkiej koalicji, czyli gabinetu utworzonego przez obie partie chadeckie i SPD (2005–2009) z Angelą Merkel na stanowisku kanclerza, 7) powrót do władzy koalicji CDU/CSU–FDP i dalsze sprawowanie funkcji kanclerza przez Angelę Merkel (od 2009 roku).

Przy prezentacji systemu partyjnego współczesnych Niemiec nie sposób pominąć faktu, że właśnie w RFN miała miejsce jedna z pierwszych w świecie instytucjonalizacja prawna partii politycznych. Na poziomie konstytucyjnym uczyniła to już ustawa zasadnicza z 1949 roku, która zapowiedziała też szczegółową regulację statusu i zasad działalności partii politycznych w ustawie federalnej. Dokonała tego ustawa o partiach politycznych z 1967 r., zawierająca w swej treści szereg nie znanych jeszcze wtedy w innych państwach regulacji prawnych. Jako przykład może służyć przepis § 2 tej ustawy, zawierający bardzo rozbudowaną definicję partii politycznych. Stanowi on, że: „Partie polityczne to stowarzyszenia obywateli, które trwale lub w dłuższym okresie czasu w skali całej federacji bądź jednego z krajów federalnych współdziałają w kształtowaniu woli politycznej i mają wpływ na reprezentowanie narodu w niemieckim Bundestagu lub w parlamentach krajowych, gdyż gwarantują rzetelność realizacji tych celów, biorąc pod uwagę ca-

łokształt stosunków politycznych, a zwłaszcza zasięg i stabilność ich organizacji, liczbę ich członków oraz ich wystąpienia publiczne”.

Konstytucyjną regulację statusu partii politycznych zawiera art. 21 ustawy zasadniczej. W pierwszej kolejności określa on rolę i cele działania partii politycznych, stwierdzając, że partie polityczne „współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu”. Współdziałanie partii politycznych w tym zakresie znajduje swój wyraz przede wszystkim w aktywnym udziale partii w wyborach parlamentarnych oraz w funkcjonowaniu parlamentu federalnego i parlamentów krajowych. Przepis art. 21 ust. 1 formułuje następnie zasadę wolności tworzenia partii politycznych, podkreślając, że „ich zakładanie jest swobodne”. Wolność tworzenia partii ma tu oznaczać brak jakichkolwiek ograniczeń lub procedur wstępnych, od których uzależnione byłoby powstanie oraz działalność danej partii. Jedynym warunkiem istnienia partii powinna być bowiem zgodność jej programu i działania z ustawą zasadniczą. W treści art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej przyjęto jeszcze dwa istotne założenia, a mianowicie: 1) wewnętrzna struktura partii politycznych musi odpowiadać zasadom demokratycznym, 2) partie polityczne muszą składać publicznie sprawozdania o pochodzeniu i przeznaczeniu swoich środków oraz o swoim majątku. Sprawozdania te poszczególne partie muszą składać corocznie przewodniczącemu Bundestagu.

Przepis art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej odnosi się z kolei do partii politycznych, których działalność byłaby wymierzona przeciwko państwu i obowiązującemu prawu. Stanowi on, że partie polityczne, które „poprzez swoje cele lub zachowania swoich zwolenników zmierzają do naruszenia lub obalenia wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego albo zagrażają istnieniu Republiki Federalnej Niemiec, są sprzeczne z konstytucją”. Każda partia podejmująca takie działania może być zdelegalizowana w drodze orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, przy czym z odpowiednim wnioskiem do Trybunału mają prawo wystąpić: Bundestag, Bundesrat i rząd federalny. Federalny Trybunał Konstytucyjny podjął zresztą dwukrotnie decyzję o delegalizacji partii politycznej: 1) w 1952 r. – neofaszystowskiej Socjalistycznej Partii Rzeszy, 2) w 1956 r. – Komunistycznej Partii Niemiec.

Prawna regulacja statusu partii politycznych w Niemczech charakteryzuje się ponadto tym, że uwzględnia również problematykę ugrupowań opozycyjnych. Nie czyni tego co prawda federalna ustawa zasadnicza, ale kwestie związane z rolą opozycji parlamentarnej zostały unormowane w ustawodawstwie zwykłym oraz w regulaminie Bundestagu. Także konstytucje większości krajów związkowych uwzględniają w swej treści różne aspekty statusu prawnego opozycji parlamentarnej w parlamentach krajowych. Istotę i rolę opozycji w parlamencie krajowego określa m.in. art. 23a konstytucji Hamburga z 1971 r., gdzie czytamy, że „opozycja stanowi istotną część składową demokracji parlamentarnej”, zaś jej za-

daniem jest „publiczna krytyka programu rządowego” oraz „tworzenie politycznej alternatywy wobec rządowej większości”.

#### 4. System wyborczy

W Niemczech jedynym organem federalnym pochodzącym z wyborów powszechnych i bezpośrednich jest Bundestag, a tym samym tylko izbie pierwszej parlamentu przysługuje atrybut reprezentacji ogólnonarodowej. Druga izba parlamentu federalnego, Bundesrat, jest z kolei reprezentacją podmiotów federacji i jej skład nie jest wyłaniany przez wyborców. Także prezydent RFN nie pochodzi z wyborów, gdyż urząd ten jest obsadzany przez specjalnie w tym celu zwoływane gremium parlamentarne.

Podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych wymienione zostały w art. 38 ust. 1 ustawy zasadniczej. Stanowi on, że „deputowani do niemieckiego Bundestagu wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i w tajnym głosowaniu”. Z kolei w art. 38 ust. 2 przyjęto zasadę, że czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje osobom, które ukończyły 18 lat. Poza tym w treści art. 39 ust. 1 określona została czteroletnia kadencja tej izby parlamentu federalnego. Szczegółową regulację zasad prawa wyborczego oraz trybu przeprowadzania wyborów do Bundestagu zawiera federalna ustawa wyborcza z 1 września 1975 roku, która była później wielokrotnie nowelizowana.

W ustawie wyborczej określa się m.in. liczbę deputowanych do Bundestagu, albowiem niemiecka ustawa zasadnicza, inaczej niż konstytucje innych państw, nie reguluje tej kwestii. Ustawowa liczba posłów w RFN ulegała zresztą kilkakrotnie zmianie. Do chwili zjednoczenia Niemiec w skład Bundestagu wchodziło 496 posłów oraz 22 przedstawiciele delegowanych przez izbę poselską Berlina Zachodniego, niedysponujących jednak formalnie prawem udziału w głosowaniach. Od 1990 r. ustawową liczbę posłów ustalono na 656, która w 2002 r. została jednak zmniejszona do 598. W praktyce ustrojowej liczba deputowanych jest jednak zawsze nieco większa, niż przewiduje ustawa, bowiem w RFN ma zastosowanie instytucja tzw. mandatów nadwyżkowych (*Überhangsmandate*). Mandaty te pojawiają się wtedy, gdy dana partia zdobywa w okręgach jednomandatowych więcej mandatów, niż przysługiwałoby to jej w wyniku proporcjonalnego podziału mandatów z list krajowych. Zachowuje ona wówczas te dodatkowe mandaty, co powoduje zwiększenie ogólnej liczby deputowanych. Przykładowo, po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2009 r. mandatów nadwyżkowych było aż 24, a więc obecnie w Bundestagu zasiada faktycznie 622 posłów.

W odniesieniu do zasady powszechności wyborów, ustawa precyzuje zakres czynnego i biernego prawa wyborczego. Gwarantuje ona czynne prawo wyborcze każdemu Niemcowi, ale pod warunkiem, że przebywa on na terytorium RFN co



najmniej 3 miesiące i nie został ubezwłasnowolniony lub pozbawiony praw publicznych. Z kolei bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim Niemcom posiadającym czynne prawo wyborcze, jeśli nie zostali oni pozbawieni prawomocnym wyrokiem sądu biernego prawa wyborczego bądź też prawa do piastowania urzędów publicznych. W tym wypadku pojęcie Niemca jest rozumiane zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że „Niemcem [...] jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub kto jako uchodźca lub wypędzony narodowości niemieckiej, jego małżonek lub potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z dnia 31 grudnia 1937 roku”.

Zasada bezpośredniości traktowana jest w ustawie wyborczej zarówno jako głosowanie osobiste w lokalu wyborczym, jak też jako głosowanie imienne, czyli oddawanie głosów przez wyborców na konkretnych kandydatów. Wyborcy oddają swoje głosy osobiście, gdy są umieszczeni w spisie wyborców lub posiadają zaświadczenie o prawie do głosowania poza własnym okręgiem wyborczym. Ustawa przewiduje też możliwość oddawania głosów za pośrednictwem poczty, ale z możliwości tej korzysta w praktyce niewielu wyborców. Z kolei głosowanie imienne ma zastosowanie tylko w okręgach jednomandatowych, gdyż w okręgach wielomandatowych każdy wyborca oddaje zawsze swój głos na jedną z list partyjnych, bez możliwości zaznaczenia swojej preferencji poprzez oddanie głosu na jednego z kandydatów z danej listy.

Przyjęcie zasady wolnych wyborów oznacza przede wszystkim zagwarantowanie każdej partii politycznej prawa udziału w wyborach i zgłaszania własnych list kandydatów. Zgodnie z ustawą zasadniczą ograniczenie tego prawa byłoby możliwe jedynie w przypadku uznania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny celów lub działań określonej partii politycznej za „sprzeczne z konstytucją”. Formuła wolnych wyborów oznacza zarazem, że każdy wyborca może swobodnie korzystać z przysługującego mu czynnego i biernego prawa wyborczego, a więc nie mogą być wobec niego stosowane jakiegokolwiek formy przymusu fizycznego czy też psychicznego, jak chociażby wprowadzenie obligatoryjnego głosowania w wyborach.

Zasada równości prawa wyborczego ujmowana jest zarówno w aspekcie formalnym, gdyż wszyscy wyborcy dysponują taką samą liczbą głosów, jak też w znaczeniu materialnym, bowiem każdemu wyborcy gwarantuje się identyczną siłę jego głosu. Z punktu widzenia tej zasady dyskusyjne jest natomiast nierówne traktowanie niewielkich partii politycznych, które nie są reprezentowane w parlamencie federalnym. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał jednak za zgodny z ustawą zasadniczą ustawowy wymóg składania podpisów popierających podczas zgłaszania kandydatów przez ugrupowania polityczne nieposiadające w Bundestagu co najmniej pięciu deputowanych. Uzasadnił to koniecznością usprawnienia przeprowadzania wyborów, czemu nie sprzyjałoby zgłaszanie przez małe partie takich kandydatów, których nie można byłoby traktować poważnie. Za zgodne

z ustawą zasadniczą Trybunał uznał również stosowanie klauzuli zaporowej, wymierzonej *de facto* przeciwko małym partiom, gdyż ma ona na celu niedopuszczenie do nadmiernego rozdrobnienia politycznego w parlamencie.

Ujęcie zasady tajności głosowania w ustawodawstwie wyborczym RFN nie odbiega od sposobu regulacji tej zasady w innych systemach wyborczych. Tajność głosowania ma przede wszystkim uniemożliwić stwierdzenie, jak głosowali poszczególni wyborcy. Nie oznacza to jednak obowiązku tajnego głosowania, bowiem wyborca może informować inne osoby o tym, na którego kandydata czy też na którą ze zgłoszonych list kandydatów oddał swoje głosy. Zasada tajności nakłada natomiast wyraźnie określone obowiązki na organy powołane do przeprowadzenia wyborów, a zwłaszcza obowiązek zagwarantowania we wszystkich lokalach wyborczych takich warunków technicznych, aby wyborcy mogli oddawać swoje głosy w sposób nieskrępowany.

Charakterystyczną cechą systemu wyborczego do parlamentu federalnego w RFN jest skomplikowane połączenie systemu większościowego z systemem proporcjonalnym. Połowę ustawowej liczby posłów do Bundestagu wybiera się w 299 jednomandatowych okręgach wyborczych według systemu większościowego, na zasadzie względnej większości głosów. Druga połowa deputowanych wybierana jest natomiast z list kandydatów zgłoszonych w okręgach wielomandatowych, z zastosowaniem systemu proporcjonalnego. W tym wypadku wielomandatowym okręgiem wyborczym jest zawsze terytorium kraju związkowego.

Niemiecka federalna ustawa wyborcza przyznaje prawo zgłaszania kandydatów zarówno partiom politycznym, jak też grupom wyborców z danego okręgu wyborczego. Zgłoszenie kandydata w okręgu jednomandatowym musi być podpisane przez co najmniej 200 wyborców z tego okręgu, przy czym z obowiązku przedstawiania listy podpisów zwolnieni są kandydaci reprezentujący mniejszości narodowe. W praktyce kandydaci zgłaszani przez określone grupy wyborców należą do rzadkości, gdyż wysuwanie kandydatów w okręgach jednomandatowych zostało zdominowane przez partie polityczne. Z kolei prawo zgłaszania list kandydatów w okręgach wielomandatowych przysługuje już wyłącznie partiom politycznym, które ustalają i przedkładają listy wyborcze z osobna dla każdego kraju związkowego. Poza tym obowiązuje generalna zasada, że ten sam kandydat do parlamentu może być zgłoszony zarówno w okręgu jednomandatowym, jak też na jednej z list krajowych. W konsekwencji kandydat, który nie uzyskał mandatu bezpośrednio w okręgu wyborczym, ma jeszcze realną szansę znaleźć się w parlamencie, jeżeli figurował na którejkolwiek liście krajowej własnej partii. Rozwiązanie to umożliwia więc wywalczenie mandatów deputowanych czołowym politykom poszczególnych partii, niezależnie od skali poparcia udzielonego im przez wyborców.

Podczas aktu głosowania każdy wyborca dysponuje prawem oddania dwóch głosów. Tak zwany „głos pierwszy” oddaje on na jednego z kandydatów zgłoszo-

nych i zarejestrowanych w jednomandatowym okręgu wyborczym. Przysługujący mu „głos drugi” oddaje natomiast na jedną z list partyjnych zgłoszonych na szczeblu krajowym. Głosy te nie są ze sobą powiązane, a więc wyborca nie musi głosować na listę krajową tej partii, której kandydata z listy imiennej w okręgu jednomandatowym popiera z wykorzystaniem „głosu pierwszego”.

Procedura podziału mandatów w wyborach do Bundestagu rozpoczyna się od ustalenia wyników głosowania w okręgach jednomandatowych. Jest to prosty zabieg, gdyż w każdym okręgu wybrany zostaje ten kandydat, który uzyskał zwykłą większość głosów wyborców. Następnie dokonywany jest podział mandatów z list krajowych, odrębnie dla każdego kraju związkowego. Bierze się tu pod uwagę liczbę „głosów drugich” oddanych na poszczególne partie polityczne i na tej podstawie ustalana jest liczba mandatów przypadających każdej z partii. Podział mandatów przeprowadza się zgodnie z regułami systemu proporcjonalnego z zastosowaniem metody d'Hondta. W podziale mandatów z list krajowych mogą jednak brać udział wyłącznie te partie, które zdobyły w skali całego państwa co najmniej 5% głosów lub uzyskały co najmniej 3 mandaty deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Natomiast partie polityczne, które nie przekroczą klauzuli zaporowej, tracą wszystkie oddane na nie „głosy drugie” i w konsekwencji nie uzyskują swojej reprezentacji w parlamencie, chyba że któryś z kandydatów zgłoszonych przez daną partię wywalczy mandat poselski bezpośrednio w okręgu jednomandatowym. Taka sytuacja miała miejsce podczas wyborów parlamentarnych w 2002 r., kiedy PDS uzyskała zaledwie 4,0% głosów, ale dwie kandydatki tej partii zdołały wywalczyć mandaty w swoich okręgach wyborczych.

O ważności wyborów parlamentarnych w RFN, zgodnie z art. 41 ust.1 ustawy zasadniczej, rozstrzyga każdorazowo Bundestag. Do kompetencji tej izby parlamentu federalnego należy również orzekanie o utracie mandatu przez deputowanego. Od orzeczeń Bundestagu w tym zakresie deputowanym przysługuje jednak prawo występowania ze skargami do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

## 5. Parlament

Niemiecki parlament jest dwuizbowym organem władzy ustawodawczej, składającym się z Parlamentu Federalnego (Bundestagu) i Rady Federalnej (Bundesratu). W drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich powoływany jest jedynie Bundestag i tym samym tylko ta izba parlamentu jest ogólnonarodowym organem przedstawicielskim. Bundesrat wyraża zaś swoim składem osobowym złożony, federacyjny charakter państwa. Członkowie drugiej izby nie pochodzą z wyborów powszechnych, gdyż są reprezentantami rządów z poszczególnych krajów związkowych. Art. 50 ustawy zasadniczej zaznacza przy tym, że

„za pośrednictwem Bundesratu kraje związkowe współdziałają w ustawodawstwie i administracji federacji oraz w sprawach Unii Europejskiej”.

Biorąc pod uwagę wzajemne relacje między izbami niemieckiego parlamentu federalnego, można jednoznacznie stwierdzić, że rozwiązania ustrojowe przyjęte w tym zakresie w RFN mieszczą się w modelu dwuizbowości nieczłonowazonej. W tym układzie izbą o większym znaczeniu jest bowiem Bundestag, który reprezentuje ogół obywateli Niemiec oraz skupia w swoich składzie przedstawicieli głównych sił politycznych, a przy tym jego rola w procesie ustawodawczym, określaniu zasadniczych kierunków polityki państwa i kontroli działalności rządu federalnego jest zdecydowanie większa niż rola Bundesratu.

### **A) Bundestag**

Od 2002 w skład Bundestagu wchodzi 598 posłów, ale w rzeczywistości, ze względu na praktykowaną w RFN zasadę obsadzania mandatów nadwyżkowych, liczba deputowanych do parlamentu federalnego jest większa. Ich status określony został w sposób generalny w art. 38 ust.1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że deputowani są „przedstawicielami całego narodu, nie są związani zaleceniami ani instrukcjami i podlegają wyłącznie własnemu sumieniu”. Ze sformułowania tego wynika, że w Niemczech znalazła zastosowanie konstrukcja mandatu wolnego. Co prawda konstytucja nie precyzuje o czyje zalecenia i instrukcje chodzi, ale zdaje się, że ma na myśli zarówno wyborców, jak też partie polityczne. Poza tym deputowani mają podlegać „wyłącznie własnemu sumieniu”, a to całkowicie wyklucza ponoszenie przez nich odpowiedzialności politycznej i tym samym możliwość pozbawienia ich mandatu. Mandat poselski może bowiem wygasnąć jedynie w razie śmierci deputowanego, unieważnienia wyborów, utraty biernego prawa wyborczego i zrzeczenia się mandatu. Federalna ustawa o partiach politycznych przewiduje ponadto, że delegalizacja partii politycznej orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oznacza także równoczesne wygaśnięcie mandatów tej partii w Bundestagu.

Posłom do Bundestagu przysługują klasyczne przywileje deputowanych, w tym także oba immunitety. Immunitet materialny gwarantuje art. 46 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowiąc, że deputowany „nigdy nie może być ścigany ani pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, dyscyplinarnej lub innej poza Bundestagiem za sposób głosowania albo za swoje wypowiedzi w Bundestagu lub w którejś z jego komisji”. O immunitecie formalnym traktuje z kolei art. 46 ust. 2, przewidując, że deputowany może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub aresztowany tylko za zgodą Bundestagu.

Konsekwencją przynależności deputowanych do partii politycznych jest ich członkostwo w odpowiednich frakcjach parlamentarnych. Regulamin Bundestagu przewiduje, że frakcję parlamentarną w tej izbie może utworzyć minimum 5% de-

putowanych będących członkami jednej lub kilku partii politycznych. Regulacje regulaminowe dopuszczają więc do tworzenia wspólnych frakcji, ale pod warunkiem, że zrzeszone w niej partie polityczne nie konkurują ze sobą w żadnym kraju związkowym i mają zbliżone założenia programowe. Stwarzają one w ten sposób podstawę prawną funkcjonowania tworzonej przez CDU i CSU wspólnej frakcji parlamentarnej w Bundestagu.

Frakcje parlamentarne stanowią organizacyjną formę działalności partii politycznych na forum Bundestagu. Zrzeszając wszystkich deputowanych danej partii, oddziaływają one na ich stanowisko w odniesieniu do spraw rozpatrywanych i rozstrzyganych w parlamencie oraz stwarzają im warunki do prowadzenia aktywnej działalności parlamentarnej. Poprzez udział swoich przedstawicieli w organach wewnętrznych parlamentu frakcje parlamentarne mają wpływ na program prac parlamentarnych, na obsadę różnych stanowisk w parlamencie i na przebieg debaty nad kolejnymi punktami porządku dziennego posiedzeń Bundestagu. Takiej możliwości nie posiadają posłowie nie zrzeszeni w żadnej z frakcji, gdyż nie przysługuje im nawet prawo zabierania głosu na posiedzeniach plenarnych parlamentu federalnego.

Bundestag jest wybierany na konstytucyjnie określoną kadencję, która – zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy zasadniczej – wynosi 4 lata. Jego kadencja liczy się od dnia zebrania się izby na pierwsze posiedzenie po wyborach, dobiega zaś końca w dniu pierwszego posiedzenia nowo wybranego Bundestagu. W ten sposób, pomijając sporadyczne przypadki rozwiązania izby przed upływem jej kadencji, wyeliminowany został okres międzykadencyjny. Kolejne wybory parlamentarne odbywają się bowiem jeszcze przed upływem bieżącej kadencji, co pozwala uniknąć przerwy w funkcjonowaniu parlamentu.

W RFN nie jest przewidywana możliwość samorozwiązania się parlamentu federalnego przed upływem jego kadencji. Bundestag może być jednak rozwiązany na mocy decyzji prezydenta, ale tylko w dwóch, ściśle określonych w ustawie zasadniczej, przypadkach: 1) gdy w trzeciej turze głosowania w Bundestagu nie zdoła on wybrać kanclerza większością bezwzględną i wybór zostanie dokonany jedynie zwykłą większością głosów (art. 63 ust. 4), 2) jeżeli Bundestag nie przychylił się do wniosku kanclerza o udzielenie mu wotum zaufania (art. 68 ust. 1). W przypadku odrzucenia wniosku kanclerza w sprawie wotum zaufania tylko z inicjatywy kanclerza prezydent może skrócić kadencję parlamentu. Między zgłoszeniem wniosku o wotum zaufania a rozwiązaniem parlamentu musi jednak upłynąć co najmniej 21 dni, gdyż wtedy Bundestag może powołać nowego kanclerza i nie dopuścić do rozwiązania izby.

W trakcie kadencji Bundestag pracuje permanentnie, co oznacza, że w każdej chwili może być zwołany na posiedzenie. Brak sesyjnego trybu pracy parlamentu wyklucza tym samym możliwość wpływu organów władzy wykonawczej

na jego funkcjonowanie, poprzez zwoływanie, odraczenie i zamykanie sesji parlamentarnych. Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy zasadniczej nowo wybrany parlament zbiera się zawsze na pierwsze posiedzenie najpóźniej w trzydziestym dniu po wyborach. Kolejne posiedzenia plenarne odbywają się w terminach określonych uchwałą Bundestagu, a zwołuje je przewodniczący izby. Na żądanie 1/3 posłów, prezydenta lub kanclerza przewodniczący Bundestagu ma obowiązek zwołać posiedzenie izby w innym terminie, aniżeli zostało to ustalone w podjętej wcześniej uchwale. Posiedzenia Bundestagu są jawne, ale większością 2/3 głosów może być wprowadzona tajność obrad.

Postanowienia ustawy zasadniczej gwarantują Bundestagowi daleko idącą autonomię, której wyrazem jest możliwość w pełni samodzielnego określania struktury organizacyjnej oraz zasad funkcjonowania izby. Służy temu instytucja regulaminu parlamentarnego, który ma charakter aktu wewnętrznego i jest podejmowany w formie uchwały. Obowiązujący dziś regulamin Bundestagu z 2 lipca 1980 r., wielokrotnie później nowelizowany, w pierwszej kolejności określa status i kompetencje wewnętrznych organów izby, do których zalicza się: przewodniczącego Bundestagu, jego zastępców, Radę Seniorów oraz komisje parlamentarne.

Przewodniczący Bundestagu powoływany jest na czteroletnią kadencję na pierwszym po wyborach posiedzeniu tej izby parlamentu. Wybór na to stanowisko następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. Stało się już tradycją, że funkcję przewodniczącego Bundestagu pełni, niezależnie od aktualnego układu koalicyjnego, reprezentant najsilniejszej frakcji parlamentarnej. Przewodniczący stoi na czele Bundestagu, zwołuje jego posiedzenia plenarne i im przewodniczy, kieruje pracami izby, koordynuje prace komisji parlamentarnych i innych organów wewnętrznych oraz reprezentuje parlament na zewnątrz.

Poza przewodniczącym Bundestag powołuje też jego zastępców, których liczba nie jest określona w przepisach prawa. W praktyce na stanowiska wiceprzewodniczących wybiera się po jednym przedstawicielu z każdej partii reprezentowanej w parlamencie federalnym, a więc zwykle jest ich czterech. Wraz z przewodniczącym izby tworzą oni Prezydium Bundestagu, pełniące rolę organu opiniotwórczo-doradczego przewodniczącego, którego zadaniem jest też dokonywanie wykładni przepisów regulaminu parlamentarnego.

W skład Rady Seniorów wchodzi przewodniczący Bundestagu i jego zastępcy, jak również 23 deputowanych delegowanych przez poszczególne frakcje parlamentarne proporcjonalnie do ich liczebności. Rada Seniorów jest bez wątpienia najważniejszym kierowniczym organem parlamentu federalnego. Do jej zadań należy w głównej mierze ustalanie planów pracy oraz porządku dziennego posiedzeń plenarnych Bundestagu, przygotowywanie propozycji obsady stanowisk przewodniczących komisji parlamentarnych oraz koordynacja działalności frakcji politycznych w parlamencie.

Istotną rolę w działalności Bundestagu odgrywają komisje stałe, których zadaniem jest rozpatrywanie spraw będących przedmiotem prac tej izby, wyrażanie opinii w sprawach przekazywanych im do zaopiniowania oraz sprawowanie kontroli parlamentarnej nad organami władzy wykonawczej. Liczbę tych komisji ustala każdorazowo Bundestag, przy czym cztery komisje wymienione w ustawie zasadniczej (Do Spraw Unii Europejskiej, Spraw Zagranicznych, Obrony, Petycji) muszą być powołane w każdej kadencji parlamentu. Oprócz komisji stałych Bundestag powołuje także komisje śledcze, nadzwyczajne i ankietowe.

Przepis art. 53a ustawy zasadniczej stanowi, że na początku każdej kadencji parlamentu musi być powołana Komisja Wspólna. Komisja ta składa się w 2/3 z członków Bundestagu oraz w 1/3 z członków Bundesratu. Pracami Komisji kieruje bezpośrednio przewodniczący izby, a jej posiedzenia są tajne. Komisja Wspólna rozpatruje sprawozdania rządu federalnego o planach i przygotowaniach na wypadek wojny, czyli przewidzianego w ustawie zasadniczej tzw. stanu obrony, zaś z chwilą jego wprowadzenia staje się „małym parlamentem”, gdyż przejmując w ten sposób kompetencje ustawodawcze i kontrolne obu izb parlamentu federalnego.

Bundestag realizuje klasyczne funkcje parlamentu, wśród których na szczególnie dużą uwagę zasługuje funkcja ustawodawcza. Wykonywanie tej funkcji wiąże się bowiem nierozdzielnie z rolą parlamentu w ramach konstytucyjnego podziału władz. Niemiecka ustawa zasadnicza powierza władzę ustawodawczą obu izbom parlamentu federalnego, ale jednocześnie przepis art. 77 ust. 1 tego aktu stanowi, że ustawy federalne „uchwalane są przez Bundestag”. Rola drugiej izby w procesie ustawodawczym uzależniona jest bowiem od tego, czy postępowanie dotyczy ustawy, której przyjęcie wymaga zgody Bundesratu, czy też ustawy, wobec której Bundesrat może wnieść jedynie sprzeciw.

Procedura tworzenia ustawy federalnej dzieli się wyraźnie na cztery zasadnicze etapy: 1) wykonanie inicjatywy ustawodawczej, 2) postępowanie z projektem ustawy w Bundestagu, 3) rozpatrzenie projektu ustawy przez Bundesrat i ewentualnie, gdy druga izba zgłosi sprzeciw, postępowanie mediacyjne, 4) podpisanie i ogłoszenie ustawy.

Prawo inicjatywy ustawodawczej, zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy zasadniczej, przysługuje: rządowi federalnemu, Bundesratowi oraz deputowanym do Bundestagu. W odniesieniu do poselskiej inicjatywy ustawodawczej regulamin parlamentu federalnego precyzuje ogólny przepis konstytucyjny, stwierdzając, że projekty ustaw mogą być zgłaszane przez frakcje parlamentarne lub grupy deputowanych liczące minimum 5% ustawowej liczby posłów. Nie można też pominąć faktu, że rząd federalny oraz Bundesrat posiadają tzw. związane prawo inicjatywy. Polega ono na tym, że każdy rządowy projekt ustawy, przed jego wniesieniem do Bundestagu, musi być zaopiniowany przez Bundesrat, zaś projekty ustawodawcze drugiej izby parlamentu wymagają wcześniejszej opinii rządu federalnego.

Postępowanie z projektem ustawy w Bundestagu odbywa się w trzech czytaniach. Podczas pierwszego czytania ma miejsce prezentacja projektu ustawy przez wnioskodawcę, połączona z debatą nad jego założeniami. Odbywa się ona zazwyczaj na posiedzeniu plenarnym izby i kończy skierowaniem projektu do odpowiedniej komisji. Wynikiem prac komisji jest opinia o projekcie, którą komisja przedstawia w formie sprawozdania Bundestagowi. Sprawozdanie to stanowi podstawę drugiego czytania, które ma miejsce na plenum izby i sprowadza się do szczegółowej dyskusji nad każdym przepisem projektu ustawy. Trzecie czytanie obejmuje zaś dyskusję nad całością projektu i poprawkami przyjętymi podczas drugiego czytania. Kończy je głosowanie w sprawie przyjęcia ustawy, do czego wymagana jest zwykła większość głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu Bundestagu.

Po uchwaleniu ustawy przez Bundestag jest ona przekazywana Bundesratowi, który musi zająć wobec niej określone stanowisko. Jeśli ustawa dotyczy zagadnień ustroju federacyjnego Niemiec, a zwłaszcza statusu krajów związkowych, zgoda Bundesratu na jej uchwalenie jest obligatoryjna. Kiedy jednak ustawa nie odnosi się do tej problematyki, Bundesrat posiada jedynie możliwość zgłoszenia swojego sprzeciwu wobec takiej ustawy, ale sprzeciw ten może być przez Bundestag odrzucony. W przypadku rozbieżności między izbami przewiduje się również uruchomienie postępowania mediacyjnego, czym zajmuje się komisja mediacyjna, złożona w tej samej liczbie z członków obu izb parlamentu. Gdy komisja mediacyjna zgłosi propozycję zmiany treści projektu ustawy, przeciwko któremu został zgłoszony sprzeciw Bundesratu, Bundestag zobowiązany jest jeszcze raz przegłosować projekt tej ustawy albo w dotychczasowej wersji, albo w wersji przygotowanej przez komisję mediacyjną.

Ostatnim etapem postępowania ustawodawczego jest podpisanie ustawy przez prezydenta. Ten akt głowy państwa wymaga w każdym wypadku kontrasygnaty kanclerza lub właściwego ministra. Prezydent może odmówić podpisania ustawy, gdy jest przekonany o sprzeczności jej postanowień z ustawą zasadniczą, ale od 1949 r. sytuacja taka miała miejsce zaledwie kilka razy. Po podpisaniu ustawy przez prezydenta jest ona ogłaszana w „Federalnym Dzienniku Ustaw” (*Bundesgesetzblatt*), co oznacza zawsze definitywne zakończenie postępowania ustawodawczego.

Poza realizacją funkcji ustawodawczej Bundestag wykorzystuje też w szerokim zakresie uprawnienia w zakresie parlamentarnej kontroli działalności rządu. Zaliczyć należy do nich przede wszystkim: 1) możliwość pociągnięcia kanclerza do odpowiedzialności parlamentarnej poprzez uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności, 2) prawo wzywania członków rządu na posiedzenia plenarne izby i posiedzenia komisji, 3) prawo żądania informacji o działaniach rządu i ministrów, 4) kontrolę wykonania ustawy budżetowej i możliwość odmowy udzielenia rządowi



absolutorium, 5) prawo powoływania komisji śledczych, 6) kontrolę wykonywaną przez Pełnomocnika Bundestagu do Spraw Wojskowych, 7) instytucję interpelacji i zapytań deputowanych. Uprawnienia kontrolne Bundestagu wykonywane są w różnych formach (na posiedzeniach plenarnych izby, przez komisje parlamentu oraz indywidualnie przez posłów), a z uprawnień tych korzystają w głównej mierze ugrupowania opozycji parlamentarnej.

## **B) Bundesrat**

Bundesrat jest jedyną w świecie drugą izbą parlamentu federalnego, której skład osobowy jest kształtowany przez organy władzy wykonawczej (rządy) podmiotów federacji. Składa się on z członków rządów krajowych, powoływanych i odwoływanych przez poszczególne rządy. Wśród nich muszą być premierzy ze wszystkich krajów, bowiem tylko oni mogą ubiegać się o stanowisko przewodniczącego Bundesratu.

Ustawa zasadnicza RFN uzależnia skład liczbowy Bundesratu od liczby głosów, która jest w dyspozycji każdego kraju, ta zaś została uwarunkowana liczbą zamieszkującej go ludności. Wynika to z treści art. 51 ust. 2 konstytucji, przewidującego, że każdy kraj związkowy musi posiadać co najmniej 3 głosy, kraje liczące ponad 2 mln mieszkańców dysponują 4 głosami, kraje zamieszkałe przez ponad 6 mln mieszkańców mają 5 głosów, natomiast krajom liczącym ponad 7 mln mieszkańców przysługuje 6 głosów. Do 1990 r. w skład drugiej izby wchodziło 41 przedstawicieli rządów krajowych i 4 reprezentantów Berlina Zachodniego, obecnie Bundesrat liczy 69 członków.

Ze względu na przyjęty sposób kształtowania składu Bundesratu ta izba parlamentu nie jest organem kadencyjnym. Jakiegokolwiek zmiany w składzie osobowym Bundesratu zależą wyłącznie od wyników wyborów do parlamentów krajowych i mogą stanowić konsekwencję ukształtowania się w jednym czy kilku landach nowych koalicji rządowych. W takiej sytuacji dochodzi zawsze do wyznaczenia przez nowy rząd krajowy zupełnie innych delegatów do składu drugiej izby parlamentu federalnego.

Bundesrat obraduje na posiedzeniach, które są zwoływane przez przewodniczącego izby. Może on zwoływać posiedzenia izby z własnej inicjatywy lub na wniosek przedstawicieli co najmniej dwóch krajów związkowych czy też rządu federalnego. Przedmiotem posiedzeń są wszelkie sprawy należące do kompetencji Bundesratu i objęte porządkiem dziennym danego posiedzenia. Obradami plenarnymi izby kieruje każdorazowo przewodniczący Bundesratu. Posiedzenia drugiej izby parlamentu są jawne, ale ma ona możliwość uchwalenia tajności obrad bezwzględą większością głosów.

Uchwały Bundesratu podejmowane są bezwzględną większością głosów. Członkowie tej izby nie głosują według własnego przekonania, lecz zgodnie

z uchwałami swoich gabinetów w poszczególnych landach, gdyż są związani instrukcjami i zaleceniami własnych rządów krajowych. Jest to zresztą w pełni zrozumiałe, gdyż zgodnie z art. 50 ustawy zasadniczej, za pośrednictwem tej izby kraje związkowe współdziałają w ustawodawstwie i administracji federacji, Bundesrat zaś powinien służyć interesom krajów i gwarantować respektowanie praw przyznanych im w treści ustawy zasadniczej. Należy tu jeszcze zaznaczyć, że podczas głosowania w Bundesracie wszystkie głosy danego kraju muszą być oddawane jednolicie. Gdyby jednak reprezentacja któregoś z rządów krajowych nie głosowała zgodnie, to wtedy głos tego kraju nie byłby brany pod uwagę. Dla uniknięcia takiej sytuacji głosy przysługujące danemu krajowi oddawane są zazwyczaj przez wyznaczonego wcześniej w tym celu członka delegacji krajowej.

W systemie ustrojowym RFN także druga izba parlamentu federalnego ma zapewnić szeroką autonomię, dzięki czemu może samodzielnie uchwalać własny regulamin i dowolnie kształtować swoją strukturę wewnętrzną. Na strukturę tę składają się zarówno konstytucyjne, jak też regulaminowe organy Bundesratu: przewodniczący i wiceprzewodniczący Bundesratu, Prezydium, Stała Rada Doradcza oraz komisje parlamentarne.

Przewodniczący Bundesratu wybierany jest przez izbę na okres jednego roku. Ustalenie tak krótkiej kadencji przewodniczącego miało na celu uniknięcie nadmiernego przeciążenia go pracą w parlamencie, gdyż jednocześnie sprawuje on obowiązki członka rządu krajowego. W praktyce ukształtował się zwyczaj powierzenia stanowiska przewodniczącego Bundesratu premierom rządów krajowych na zasadzie rotacji, poczynając od premiera kraju liczącego najwięcej mieszkańców (jest nim Północna Nadrenia–Westfalia), kończąc zaś na premierze kraju o najmniejszej liczbie ludności (Brema). Do uprawnień przewodniczącego Bundesratu należy przede wszystkim kierowanie pracami izby oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Poza tym, zgodnie z art. 57 ustawy zasadniczej, przewodniczący Bundesratu przejmuje czasowo funkcje prezydenta RFN, gdy z jakiegoś powodu nie może on pełnić funkcji głowy państwa lub gdy urząd prezydenta zostanie opróżniony.

Wraz z przewodniczącym Bundesratu na okres jednego roku izba wybiera również trzech wiceprzewodniczących. Zwyczajowo pierwszym zastępcą przewodniczącego zostaje zawsze przewodniczący izby z poprzedniego roku. Przyjęło się także, że drugi wiceprzewodniczący jest premierem w jednym z landów na obszarze byłej NRD, trzeci zaś stoi na czele jednego z rządów krajowych w zachodniej części Niemiec. Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący tworzą Prezydium Bundesratu, którego zadaniem jest organizowanie prac tej izby parlamentu.

Do Stałej Rady Doradczej wchodzi członkowie Prezydium Bundesratu oraz pełnomocnicy poszczególnych rządów w krajach związkowych, którzy zwykle są jednocześnie członkami rządów krajowych i członkami Bundesratu. Stała Rada Doradcza spełnia rolę zbliżoną do Rady Seniorów w Bundestagu, gdyż przygoto-

wuje program prac Bundesratu, ustala projekt porządku dziennego posiedzeń plenarnych oraz wykonuje szereg innych zadań związanych z organizacją pracy tej izby parlamentu federalnego.

Z uwagi na niewielki skład osobowy Bundesratu w izbie tej nie występuje rozbudowany system komisji parlamentarnych. Powołuje się w niej w zasadzie tylko komisje stałe oraz komisje do realizacji określonych zadań, ale regulamin izby dopuszcza również możliwość tworzenia komisji nadzwyczajnych. W skład komisji mogą wchodzić zarówno członkowie Bundesratu, jak też inni ministrowie rządów krajowych oraz pełnomocnicy tych rządów. Komisje zajmują się przede wszystkim rozpatrywaniem spraw stanowiących przedmiot prac drugiej izby parlamentu.

Zakres kompetencji drugiej izby parlamentu federalnego w Niemczech jest stosunkowo skromny i sprowadza się głównie do jej udziału w federalnym procesie ustawodawczym. Jest to prawo inicjatywy ustawodawczej, wyrażanie opinii o rządowych projektach ustaw, prawo sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez Bundestag, wyrażanie zgody na uchwalenie ustaw odnoszących się do problematyki ustroju federalnego Niemiec i zakresu kompetencji krajów związkowych. Bundesrat ma też istotne uprawnienie ustrojodawcze, o którym stanowi przepis art. 79 ust. 2 ustawy zasadniczej. Przewiduje on, że wszelkie zmiany konstytucyjne dokonywane przez Bundestag wymagają obligatoryjnie również zgody Bundesratu wyrażonej kwalifikowaną większością 2/3 głosów członków tej izby parlamentu. Bundesrat pozbawiono natomiast możliwości udziału w wyborze prezydenta i tworzeniu rządu federalnego, a poza tym nie przysługują mu rozbudowane formy kontroli działalności organów egzekutywy.

## 6. Prezydent

Funkcje głowy państwa sprawowane są w RFN przez prezydenta. Nie odgrywa on jednak istotnej roli w systemie ustrojowym tego państwa, gdyż jego uprawnienia ograniczają się w zasadzie do wykonywania klasycznych czynności reprezentacyjnych. W konsekwencji od 1949 r. żaden znaczący polityk niemiecki, w tym Konrad Adenauer i Helmut Kohl, nie przyjął propozycji kandydowania na urząd prezydenta, uważając ewentualny wybór na to stanowisko za degradację w karierze politycznej.

Prezydent RFN nie pochodzi z wyborów powszechnych, a tym samym nie przysługują mu atrybuty reprezentanta całego narodu. Urząd ten jest obsadzany przez specjalnie w tym celu zwoływane Zgromadzenie Federalne. W skład tego gremium wchodzi wszyscy posłowie zasiadający w Bundestagu oraz w tej samej liczbie przedstawiciele wybrani przez parlamenty krajów związkowych. Liczba przedstawicieli wybranych w poszczególnych krajach zależy od liczby ludności danego kraju, a więc kraje o większej liczbie mieszkańców uzyskują silniejszą re-

prezentację w Zgromadzeniu Federalnym. Przy dokonywaniu wyboru brana jest także pod uwagę siła frakcji partyjnych w parlamencie danego kraju związkowego. Dzięki temu kraje są reprezentowane w Zgromadzeniu Federalnym zarówno przez przedstawicieli tych frakcji, które w danym momencie sprawują władzę, jak też przez reprezentantów partii opozycyjnych w parlamentach krajowych.

Posiedzenie Zgromadzenia Federalnego zwoływane jest zawsze przez przewodniczącego Bundestagu, który przewodniczy też jego pracom. O urząd prezydenta RFN może ubiegać się każdy Niemiec posiadający czynne prawo wyborcze do Bundestagu, jeżeli ma ukończonych 40 lat. Kandydatów mogą zgłaszać poszczególni członkowie Zgromadzenia Federalnego. Wybór dokonywany jest bez przeprowadzania dyskusji w głosowaniu tajnym. Jeżeli w dwóch pierwszych głosowaniach żaden ze zgłoszonych kandydatów nie uzyska wymaganej w art. 54 ust. 6 ustawy zasadniczej bezwzględnej większości głosów, przewodniczący zarządza od razu trzecie głosowanie, w którym wybór następuje zwykłą większością głosów. Wybór głowy państwa dokonywany jest więc najpóźniej w trzecim głosowaniu, przy czym w drugiej bądź trzeciej turze głosowania może być wybrana osoba, która początkowo nawet nie ubiegała się o wybór. Jest to możliwe dlatego, że przed każdym kolejnym głosowaniem można zgłaszać nowych kandydatów.

Kadencja prezydenta wynosi 5 lat, a więc jest o rok dłuższa od kadencji Bundestagu oraz kanclerza federalnego. To różnicowanie ma na celu oddzielenie w czasie dwóch znaczących wydarzeń politycznych, a mianowicie wyboru prezydenta oraz powoływania kanclerza przez Bundestag wyłoniony nieco wcześniej w wyborach parlamentarnych. Należy jeszcze dodać, że zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy zasadniczej ten sam polityk może pełnić urząd prezydenta federalnego jedynie przez dwie kolejne kadencje.

Przed formalnym objęciem urzędu prezydent składa przysięgę w brzmieniu ustalonym w art. 56 ustawy zasadniczej. Czyni on to jednak nie przed Zgromadzeniem Federalnym, lecz na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu. Urzędujący prezydent nie może być członkiem rządu ani też członkiem parlamentu federalnego czy krajowego. Prezydentowi zakazuje się również sprawowania innego płatnego urzędu, prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykonywania jakiegokolwiek zawodu. W praktyce ustrojowej Niemiec przyjął się poza tym zwyczaj, że z chwilą objęcia urzędu prezydent rezygnuje ze swego członkostwa w partii, jeśli jest jej członkiem, a przynajmniej zawiesza je na czas pełnienia funkcji głowy państwa. Taka praktyka ma na celu podkreślenie ogólnonarodowego, ponadpartyjnego charakteru stanowiska prezydenta federalnego RFN.

Przyznane prezydentowi przez ustawę zasadniczą uprawnienia nie mają poważniejszego znaczenia politycznego. Jednocześnie większość jego aktów urzędowych wymaga, zgodnie z założeniami systemu rządów parlamentarnych, kontrasygnaty kanclerza lub też właściwego ministra rządu federalnego, którzy przez złożenie

podpisu na aktach prezydenckich przejmują odpowiedzialność polityczną za ich treść. Wyjątek od tej zasady przewidziany został w art. 58 konstytucji. Z przepisu tego wynika, że zasada kontrasygnaty nie obejmuje trzech prerogatyw prezydenta, a mianowicie: 1) mianowania kanclerza oraz jego odwołania po upływie kadencji, 2) rozwiązania Bundestagu, gdy nie zdoła on powołać kanclerza bezwzględną większością głosów, 3) powierzenia kanclerzowi dalszego pełnienia obowiązków do czasu dokonania wyboru nowego szefa rządu.

Większość uprawnień prezydent wykonuje, współdziałając z kanclerzem lub ministrami rządu federalnego. Są to przede wszystkim typowe dla systemu rządów parlamentarnych tradycyjne kompetencje głowy państwa o charakterze reprezentacyjnym. Zalicza się do nich między innymi: reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, zawieranie umów międzynarodowych z innymi państwami, mianowanie ambasadorów i przyjmowanie listów uwierzytelniających, mianowanie na określone stanowiska państwowe, nadawanie orderów i odznaczeń oraz stosowanie prawa łaski. Prezydent RFN posiada również określone uprawnienia wobec poszczególnych władz: 1) władzy ustawodawczej (m.in. żądanie zwołania posiedzenia Bundestagu, możliwość rozwiązania Bundestagu przed upływem jego kadencji, podpisywanie ustaw), 2) władzy wykonawczej (m.in. udział w powoływaniu kanclerza oraz mianowanie na jego wniosek ministrów i wielu innych urzędników federalnych), 3) władzy sądowniczej (prawo mianowania sędziów federalnych).

Prezydent RFN nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Ponosi on natomiast odpowiedzialność konstytucyjną za umyślne naruszenie konstytucji lub ustawy. W stan oskarżenia może go postawić Bundestag lub Bundesrat w drodze uchwały podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków danej izby parlamentu. Jeśli Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeknie o winie prezydenta, zostaje on złożony z urzędu. Wówczas zastępuje go przewodniczący Bundesratu, który ma obowiązek zarządzić w terminie 30 dni wybór nowego prezydenta.

## **7. Kanclerz i rząd federalny**

Zgodnie z przepisem art. 62 ustawy zasadniczej rząd federalny składa się z kanclerza oraz ministrów. Obowiązujące unormowania konstytucji w RFN wyraźnie eksponują stanowisko kanclerza jako szefa rządu i najważniejszego organu w sferze władzy wykonawczej. Stanowi to wyraźne nawiązanie do niemieckich tradycji historycznych, datujących się od czasów II Rzeszy i jej pierwszego kanclerza Otto von Bismarcka. Z tamtego okresu wywodzi się też niemiecka odmiana modelu rządów parlamentarnych, określana dziś jako system kanclerski. Współcześnie

szczególne pozycja kanclerza wyraża się przede wszystkim w sposobie obsady tego urzędu oraz w zasadach jego odpowiedzialności przed parlamentem.

Procedura powoływania kanclerza i rola w tym procesie prezydenta oraz Bundestagu jest określona w art. 63 ustawy zasadniczej. Przepis ten wyodrębnia trzy tury wyboru szefa rządu federalnego.

Pierwszym etapem tej procedury jest wskazanie kandydata na kanclerza przez prezydenta RFN. Prezydent składa swoją propozycję po wcześniejszych konsultacjach z poszczególnymi frakcjami parlamentarnymi, a zgłoszony przez niego kandydat wywodzi się zwyczajowo z ugrupowania tworzącego koalicję rządową. Nad wnioskiem prezydenta nie przeprowadza się dyskusji, bowiem wysunięta przez głowę państwa kandydatura poddawana jest od razu pod głosowanie. Kanclerz wybierany jest przez Bundestag bezwzględną większością głosów.

Jeśli jednak zaproponowany przez prezydenta kandydat nie uzyska wymaganej większości głosów, konieczne jest uruchomienie drugiej tury wyboru kanclerza. W tym momencie prawo zgłoszenia kandydata przez prezydenta już wygasa, bowiem Bundestag przystępuje wtedy do wyboru kanclerza z własnej inicjatywy, na co w art. 63 ust. 3 ustawy zasadniczej przewiduje się 14 dni. Kandydat na kanclerza może być zgłoszony przez co najmniej 1/4 ogólnej liczby deputowanych. Także w ramach drugiej tury głosowania wymagane jest poparcie kandydata bezwzględną większością głosów.

Kiedy również druga tura zakończy się niepowodzeniem, wówczas Bundestag przystępuje niezwłocznie do trzeciej tury głosowania. Na tym etapie do wyboru kanclerza wystarczy już zwykła większość głosów ogółu deputowanych. Jeżeli dochodzi w ten sposób do wyboru tzw. kanclerza mniejszościowego, podjęcie ostatecznej decyzji przysługuje prezydentowi. Może on w zaistniałej sytuacji albo powołać tak wybranego kanclerza, albo też rozwiązać parlament i zarządzić wybory przedterminowe do Bundestagu.

W dotychczasowej praktyce ustrojowej kanclerz RFN wybierany był zawsze bezwzględną większością głosów, choć w kilku przypadkach o wyborze zadecydowała większość jednego głosu (Konrad Adenauer w 1949 r., Helmut Schmidt w 1976 r., Helmut Kohl w 1994 r.). Wyjątkiem był jedynie 1982 r., kiedy Helmut Kohl objął stanowisko kanclerza Niemiec w wyniku zastosowania konstruktywnego wotum nieufności.

Wybór kanclerza potwierdzany jest każdorazowo przez prezydenta aktem mianowania go na to stanowisko. Od tego momentu rozpoczyna się proces formowania składu gabinetu, w którym decydującą rolę odgrywa kanclerz, natomiast Bundestag jest wyłączony z procedury powoływania ministrów. Zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej ministrowie powoływani są bowiem na wniosek kanclerza przez prezydenta. W ramach niemieckiego systemu rządów kanclerskich

nie jest też znana procedura głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania dla nowo utworzonego rządu, mimo że praktykowany jest od dawna zwyczaj prezentowania przez rząd parlamentowi programu swego działania. Poza tym przepis art. 64 ust. 2 stanowi, że przy obejmowaniu urzędu zarówno kanclerz, jak też ministrowie federalni składają przed Bundestagiem przysięgę przewidzianą w art. 56 konstytucji. Tekst tej przysięgi zamyka inwokacja „Tak mi dopomóż Bóg” (*So wahr mir Gott helfe*), którą można jednak pominąć, tak jak uczynił to chociażby w 1998 r. i 2002 r. kanclerz Gerhard Schröder.

Z uwagi na to, że wyłoniony w tej procedurze rząd federalny jest praktycznie zawsze gabinetem koalicyjnym, istotne znaczenie ma zagwarantowanie w składzie rządu określonych stanowisk dla polityków z ramienia słabszego partnera koalicyjnego. Zazwyczaj dla lidera takiego ugrupowania przewidywany jest urząd wicekanclerza. Jest to w zasadzie stanowisko honorowe, z którym nie są związane żadne uprawnienia, i dlatego łączy się je każdorazowo ze stanowiskiem ministra. W praktyce przyjęło się, że stanowisko wicekanclerza łączone jest zawsze z funkcją ministra spraw zagranicznych.

Kanclerz i ministrowie federalni powoływani są formalnie na okres czteroletniej kadencji Bundestagu. Stanowisko kanclerza może być jednak opróżnione przed upływem kadencji, co prowadzi automatycznie do upadku całego gabinetu. Następuje to wtedy, gdy: 1) zbierze się po wyborach Bundestag nowej kadencji, 2) dokonany zostanie wybór nowego kanclerza po skutecznym przeprowadzeniu procedury konstruktywnego wotum nieufności, 3) Bundestag nie przychylił się do wniosku kanclerza o udzielenie mu wotum zaufania, 4) kanclerz zrzeknie się sprawowanego urzędu. Przyczyną dymisji rządu może być również śmierć kanclerza lub utrata przez niego możliwości (np. wskutek poważnej choroby) dalszego sprawowania funkcji szefa rządu federalnego.

Obowiązujące regulacje prawne przyznają kanclerzowi całkowitą swobodę w zakresie kształtowania struktury wewnętrznej rządu federalnego. W zasadzie jedynym formalnym ograniczeniem jest konstytucyjny obowiązek powołania przez niego w skład gabinetu trzech ministrów: obrony, sprawiedliwości i finansów. Do kompetencji kanclerza należy również kierowanie pracami rządu federalnego, zwoływanie jego posiedzeń i przewodniczenie na tych posiedzeniach. Poza tym, zgodnie z przepisem art. 65 ustawy zasadniczej, kanclerz ustala wytyczne polityki rządu i jest za nie odpowiedzialny. Takie określenie pozycji ustrojowej szefa niemieckiego rządu posiada daleko idące konsekwencje. Jeśli bowiem tylko kanclerz ma ponosić odpowiedzialność parlamentarną za całokształt działalności rządu federalnego, to nie mogą pozostawać sfery tej działalności wyłączone z zakresu jego ingerencji. Dlatego też ustawa zasadnicza wyraźnie podporządkowuje ministrów kanclerzowi, stanowiąc w art. 65, iż kierują oni swoimi resortami „samodzielnie i na własną odpowiedzialność”, jednak w ramach wytycznych kanclerza.

W konsekwencji wzajemne relacje między kanclerzem a ministrami nie są oparte na zasadzie *primus inter pares*, tak jak ma to tradycyjnie miejsce w systemach rządów parlamentarnych.

Zakres działania rządu federalnego nie został co prawda określony bezpośrednio w ustawie zasadniczej, ale z jej przepisów wynika, że są to w głównej mierze kompetencje mieszczące się w ramach realizacji władzy wykonawczej. Zaliczyć do nich należy: wykonywanie ustaw i umów międzynarodowych, kierowanie pracą federalnej administracji rządowej, zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, wykonywanie budżetu państwa oraz kierowanie polityką zagraniczną. Przy wykonywaniu ustaw rząd korzysta z możliwości wydawania rozporządzeń, które mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego w ustawie federalnej. Poza tym ustawa zasadnicza przyznaje rządowi istotne uprawnienia o charakterze nadzwyczajnym, które mogą być wykorzystywane tylko w stanach szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Konstytucyjne ujęcie kwestii odpowiedzialności parlamentarnej rządu w Niemczech jest inne aniżeli w klasycznym systemie rządów parlamentarnych, gdzie ma zastosowanie zasada odpowiedzialności indywidualnej członków rządu i solidarnej całego gabinetu. W systemie ustrojowym RFN klasyczną postać odpowiedzialności parlamentarnej przewiduje się bowiem jedynie w stosunku do kanclerza. Traktuje o tym przepis art. 67 ustawy zasadniczej, w którym przewidziana została instytucja tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Sprowadza się ona do tego, że Bundestag może wyrazić wotum nieufności urzędującemu kanclerzowi jedynie wówczas, gdy jednocześnie dokona wyboru nowego kanclerza. Z wnioskiem o zastosowanie konstruktywnego wotum nieufności może wystąpić grupa licząca co najmniej 1/4 ogólnej liczby deputowanych, zaś między formalnym zgłoszeniem takiego wniosku a głosowaniem musi upłynąć 48 godzin. Wybór nowego kanclerza musi nastąpić bezwzględną większością głosów, bo w przeciwnym wypadku przegłosowanie w Bundestagu wniosku o zastosowanie wotum nieufności nie rodzi żadnych skutków prawnych.

Wprowadzenie do ustawy zasadniczej RFN w 1949 r. instytucji konstruktywnego wotum nieufności miało na celu wyeliminowanie kryzysów rządowych, tak charakterystycznych dla okresu Republiki Weimarskiej. Zastosowanie tej postaci wotum nieufności pozwala bowiem na zachowanie ciągłości władzy, gdyż nowy kanclerz ma wówczas zagwarantowane poparcie bezwzględnej większości deputowanych do parlamentu federalnego. W praktyce ustrojowej RFN do instytucji konstruktywnego wotum nieufności sięgnięto dotąd jedynie dwukrotnie. Po raz pierwszy podjęto próbę usunięcia w ten sposób kanclerza Willy Brandta w 1972 r., ale bez powodzenia. Skuteczne zastosowanie tego rozwiązania miało z kolei miejsce w 1982 r., gdy urzędu kanclerza pozbawiony został Helmut Schmidt, a jego miejsce zajął Helmut Kohl.



W trakcie kadencji kanclerz może wystąpić do Bundestagu z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania jego rządowi. Przyjęcie takiego wniosku wymaga bezwzględnej większości głosów deputowanych. Kiedy jednak wniosek kanclerza zostanie odrzucony, pozostają dwie możliwości: 1) prezydent decyduje się na rozwiązanie Bundestagu, licząc na to, że w wyniku wyborów będzie możliwe wyłonienie bardziej stabilnej większości parlamentarnej w tej izbie, 2) prezydent udziela swego poparcia tzw. kanclerzowi mniejszości. Gdy zastosowane zostanie drugie rozwiązanie, konstytucja przewiduje środki mające na celu wyeliminowanie groźby paraliżowania działalności szefa rządu oraz osłabienia efektywnej realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej. Jest to przede wszystkim ustanowiona w art. 81 niezwykle oryginalna instytucja „stanu wyższej konieczności ustawodawczej”. Stan ten może być ogłoszony przez prezydenta, ale na wniosek kanclerza i za zgodą Bundesratu. Polega on na tym, że praktycznie każdy rządowy projekt ustawy odrzucony przez Bundestag może być za zgodą Bundesratu ogłoszony jako obowiązujące prawo. W taki sposób nie można jednak wprowadzać zmian do treści ustawy zasadniczej, a poza tym „stan wyższej konieczności ustawodawczej” może trwać nie dłużej niż 6 miesięcy i tylko raz podczas urzędowania tego samego kanclerza.

## 8. Władza sądownicza

Władzę sądowniczą w RFN sprawują federalne oraz krajowe organy sądowe, przy czym do kompetencji sądów krajowych należą jedynie te sprawy, które nie mieszczą się w zakresie jurysdykcji sądów federalnych. System sądownictwa federalnego charakteryzuje daleko idące rozproszenie sądów oraz włączenie do niego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Poza nim funkcjonuje w RFN aż siedem innych, najwyższych instancji sądowych: 1) Trybunał Federalny z siedzibą w Karlsruhe (najwyższa instancja w sprawach cywilnych i karnych), 2) Federalny Sąd Administracyjny z siedzibą w Berlinie, 3) Federalny Sąd Pracy z siedzibą w Kassel, 4) Federalny Sąd Socjalny z siedzibą w Kassel, 5) Federalny Trybunał Finansowy z siedzibą w Monachium, 6) Federalny Sąd Patentowy z siedzibą w Monachium, 7) Federalny Sąd Dyscyplinarny z siedzibą we Frankfurcie nad Menem.

Wśród organów władzy sądowniczej szczególną pozycję ustrojową posiada Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) z siedzibą w Karlsruhe, będący jednym z najstarszych sądów konstytucyjnych w Europie. Jego utworzenie przewidywała już ustawa zasadnicza z 1949 r., zaś pierwszy skład Trybunału powołano dwa lata później po uchwaleniu ustawy z dnia 12 marca 1951 r. o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym. Niemiecki sąd konstytucyjny od samego początku okazał się organem niezwykle aktywnym, wydającym szereg orzeczeń o istotnym znaczeniu politycznym i stojącym na straży obowiązującej

ustawy zasadniczej. W konsekwencji stał się on doskonałym wzorem dla tworzonych później sądów konstytucyjnych w wielu innych państwach europejskich.

W skład Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wchodzi 16 sędziów, podzielonych stale na dwa ośmioosobowe senaty. Na czele jednego senatu stoi prezes, a na czele drugiego wiceprezes Trybunału. Sędziowie Trybunału są powoływani w równej liczbie przez obie izby parlamentu: Bundestag i Bundesrat, przy czym do dokonania wyboru sędziego wymagane jest uzyskanie większości 2/3 głosów deputowanych. Kadencja sędziów wynosi 12 lat i ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Zakres kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego określa w sposób generalny art. 93 ustawy zasadniczej. Stanowi on, że Trybunał: 1) rozstrzyga spory kompetencyjne, 2) orzeka o konstytucyjności norm prawnych, 3) rozstrzyga spory między federacją a krajami związkowymi, 4) orzeka w przedmiocie skargi konstytucyjnej, 5) orzeka w innych sprawach przewidzianych w ustawie zasadniczej. Federalny Trybunał Konstytucyjny posiada ponadto kompetencje w zakresie orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej, ale odnoszą się one jedynie do osoby pełniącej funkcje prezydenta RFN.

Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego są wiążące dla wszystkich organów konstytucyjnych federacji i krajów związkowych oraz wszystkich sądów i władz publicznych. W przypadku orzeczeń Trybunału uznających sprzeczność ustawy lub każdego innego aktu normatywnego z przepisami federalnej ustawy zasadniczej przyjęto zasadę, że orzeczenia te mają charakter ostateczny i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Poza tym orzeczenia wydawane w ramach kontroli norm prawnych posiadają moc ustawy i podlegają ogłoszeniu w Federalnym Dzienniku Ustaw.

## Wybrana literatura

- B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990.
- B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- A. Bleckmann, *Staatsorganisationrecht: Grundlagen, Staatszielbestimmungen und Staatsorganisationrecht des Bundes*, Köln 1993.
- M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007
- S. Bożyk, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 1993.
- P. Czarny, *Bundesrat – między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000.
- M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009.
- M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990.
- T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1993
- J. Galster, *Zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Toruń 1995.
- L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978
- E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002.
- K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1995.
- W. Heun, *The Constitution of Germany: a Contextual Analysis*, Oxford 2011.
- I. Isensee, P. Kirchhof, *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995.
- D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009.
- I. Janicka, *Niemieckie kraje związkowe: struktura terytorialno–administracyjna*, Toruń 2009
- L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym RFN*, Poznań 1975.
- Konstytucja Niemiec*, wstęp B. Banaszak, Warszawa 2008.
- H. Laufer, U. Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997

- Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.
- I. von Münch, *Staatsrecht*, Stuttgart 2000.
- P. Sarnecki, *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1987.
- M. Steibeis, *Die Deutschen und das Grundgesetz: Geschichte und Grejzen unserer Verfassung*, München 2009.
- K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München 2000.
- S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005.
- A. Szmyt, *Stanowienie ustaw w RFN*, Gdańsk 1993.
- K.A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w RFN*, Warszawa 1992.
- K.A. Wojtaszczyk (red.), *Partie polityczne w Niemczech*, Warszawa 2004.
- E. Zieliński, *Problemy ustrojowo-polityczne Niemiec*, Warszawa 1999.
- E. Zwierzchowski, *Prawno-ustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Katowice 1972.
- E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, (w:) A. Jamróz (red.), *Systemy polityczne rozwinętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1989.