

## Kierunki nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN (zarys problematyki)

1. Podstawowe zasady i instytucje ustroju politycznego współczesnych Niemiec określa do dziś Ustawa Zasadnicza RFN, uchwalona przez Radę Parlamentarną w dniu 8 maja 1949 r.<sup>1</sup> Jest to stosunkowo obszerny akt normatywny, bo liczy 146 rozbudowanych artykułów<sup>2</sup> i jest podzielony na 14 rozdziałów, poprzedzonych preambułą<sup>3</sup>. 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 po-

1 Zob. szerzej Ch. Starck, *Verfassungen*, Tübingen 2009, s. 9 i nast.

2 Poza tym na podstawie art. 140 Ustawy Zasadniczej utrzymano w mocy 5 artykułów konstytucji weimarskiej z 1919 r. (art. 136–139 i 141), w których określono zakres wolności religijnej oraz uregulowano problematykę stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

3 W opracowaniu tym korzystam w tekstu niemieckiej Ustawy Zasadniczej zamieszczonego w opracowaniu *Konstytucja Niemiec*, wstęp B. Banaszak, Warszawa 2008.

święcone zostały w głównej mierze regulacji struktury i kompetencji organów państwowych<sup>4</sup>.

Przyjęty w 1949 r. zachodnioniemiecki akt ustrojowy nie został nazwany „konstytucją” (*Verfassung*)<sup>5</sup>, lecz „Ustawą Zasadniczą” (*Grundgesetz*). Wprowadzenie takiej nazwy aktu konstytucyjnego miało podkreślać jego tymczasowość, jak też prowizoryczny charakter państwowości zachodnich Niemiec. Twórcy RFN oraz konstytucji tego państwa stali bowiem wtedy na stanowisku, że tzw. kwestia niemiecka, niezależnie od postanowień zawartych w Układzie Poczdamskim<sup>6</sup>, pozostaje nadal otwarta, ze zjednoczeniem Niemiec włącznie. Stąd też nieprzypadkowo w art. 146 Ustawy Zasadniczej przewidziano uchwalenie w przyszłości właściwej „konstytucji”. W przepisie tym znalazło się stwierdzenie, że: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza utraci moc obowiązującą w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja przyjęta przez Naród Niemiecki w drodze swobodnej decyzji”<sup>7</sup>. Tak się jednak nie stało, gdyż zarówno bezpośrednio po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r., jak też w późniejszych latach nie zostały podjęte prace nad przygotowaniem nowej konstytucji<sup>8</sup>, która od 1949 r. zapowiadana jest w art. 146 Ustawy Zasadniczej.

Ustawa Zasadnicza przewiduje również możliwość dokonywania określonych zmian w jej treści. Dla przeprowadzenia normalnej zmiany przepisów konstytucyjnych wymagana jest, zgodnie z art. 79 ust. 1, forma ustawy, która „wyraźnie zmienia lub uzupełnia brzmienie Ustawy Zasadniczej”. W tym celu musi jednak najpierw nastąpić zgłoszenie formalnego wniosku o dokonanie tej zmiany, do czego uprawnieni zostali deputowani do Parlamentu Związkowego (Bundestagu)<sup>9</sup>, rząd federalny oraz Rada Związkowa (Bundesrat). Do przyjęcia projektu ustawy o zmianie przepisów konstytucyjnych w art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej wymaga się większości 2/3 głosów w Bundestagu oraz w Bundesracie. Jest to więc konstytucja sztywna,

4 Por. B. Banaszak, System konstytucyjny Niemiec, Warszawa 2005, s. 23 i nast.; S. Bożyk, Niemcy, [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych, pod red. S. Bożyka i M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 132 i nast.

5 Termin „konstytucja” użyty został natomiast na oznaczenie uchwalonego w dniu 7 października 1949 r. podstawowego aktu ustrojowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej, drugiego państwa niemieckiego, które zostało utworzone na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej.

6 W sprawach terytorialnych Układ Poczdamski z 1945 r. m.in. wyznaczał granicę polsko-niemiecką na Odrze i Nysie Łużyckiej. Por. J. Krasuski, Historia Niemiec, Wrocław 2004, s. 494 i nast.

7 W doktrynie podkreślano, że byłoby to całkowicie nowy akt ustrojodawczy, a więc niekoniecznie kontynuujący rozwiązania prawnoustrojowe ukształtowane w Ustawie Zasadniczej z 1949 r. Zob. m.in. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1973, s. 35 i nast.

8 Por. P. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, München 2010, s. 55 i nast.

9 Zgodnie z regulaminem Bundestagu wszystkie poselskie projekty ustaw, a więc także projekty zmian w treści Ustawy Zasadniczej, mogą być inicjowane przez frakcje parlamentarne oraz grupy deputowanych liczące co najmniej 5% ogólnej liczby członków Bundestagu.

wymaga bowiem dla swej zmiany spełnienia wymogu kwalifikowanej większości głosów w obu izbach parlamentu<sup>10</sup>.

Nowelą do Ustawy Zasadniczej z 26 marca 1954 r.<sup>11</sup> wprowadzono także możliwość dokonywania pośredniej zmiany jej postanowień. Pojawia się ona wówczas, gdy w procesie ratyfikacji umów międzynarodowych, których przedmiotem jest układ pokojowy lub które mają służyć obronie RFN, parlament formułuje jedynie ogólną deklarację, że umowy te nie są sprzeczne z Ustawą Zasadniczą. Gdyby jednak któraś z ratyfikowanych w ten sposób umów międzynarodowych zawierała w swej treści zasady i sformułowania niezgodne z konstytucją, oznaczałoby to, że jej postanowienia nowelizują *de facto* określone przepisy konstytucyjne. Rozwiązanie to stwarza więc możliwość dokonywania pośrednich, a przy tym nie zawsze dostrzegalnych zmian Ustawy Zasadniczej.

Warto jednak podkreślić, że w Ustawie Zasadniczej wprowadzone zostały ograniczenia w zakresie dokonywania zmian konstytucyjnych przez wyodrębnienie takich zasad ustrojowych, które nie podlegają żadnym zmianom<sup>12</sup>. Do kategorii niezmiennych zasad ustroju Niemiec art. 79 ust. 3 zalicza: zasadę federalizmu, zasadę udziału krajów w ustawodawstwie Związku oraz podstawowe zasady demokracji sformułowane w art. 1 i 20 konstytucji. Należy tu dodać, że art. 1 gwarantuje nienaruszalność godności człowieka i jego praw oraz wprowadza zasadę związania prawami podstawowymi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości. Z kolei przepis art. 20 proklamuje zasady: demokratycznego i socjalnego państwa federacyjnego, suwerenności narodu, związania władzy ustawodawczej porządkiem konstytucyjnym, a pozostałych władz ustawami i prawem, a ponadto przyznaje Niemcom prawo do oporu wobec każdego, kto usiłuje obalić istniejący porządek konstytucyjny. Takie zakreślenie niezmiennych zasad ustrojowych prowadzi oczywiście do istotnego ograniczenia roli niemieckiego ustrojodawcy<sup>13</sup>, bowiem jakiegokolwiek zmiany konstytucyjne nie mogą w żaden sposób naruszać postanowień art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej.

10 W trakcie prac w Radzie Parlamentarnej nad projektem Ustawy Zasadniczej rozważano ponadto możliwość wprowadzenia instytucji referendum zatwierdzającego zmiany w treści przepisów konstytucyjnych, ale pomysły ten ostatecznie odrzucono. Por. Z. Maciąg, Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.), Białystok 1998, s. 421.

11 Była to już czwarta nowelizacja Ustawy Zasadniczej od chwili jej przyjęcia w 1949 r., która sprowadzała się do uzupełnienia treści art. 79 ust. 1. Została ona ogłoszona w Federalnym Dzienniku Ustaw (Bundesgesetzblatt – dalej BGBl.) I, 1954, s. 45.

12 Por. B. Banaszak, System konstytucyjny..., s. 25 i nast., D. Janicka, Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989), Toruń 2010, s. 89 i nast.

13 W doktrynie podkreślono, że umieszczenie w treści konstytucji przepisów nie podlegających zmianie oznacza, iż „wniosek o ich zmianę jako konstytucyjnie niedopuszczalny nie może być wpisany na porządek dzienny organu ustrojodawczego, którym jest /.../ parlament. W ten sposób przepis staje się legalnie niezmienny” (E. Zwierchowski, Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych, Katowice 1992, s. 35).

Mimo utrudnionej procedury dokonywania zmian konstytucyjnych oraz wyodrębnienia zasad niepodlegających tym zmianom, Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. była do tej pory nowelizowana aż 59 razy. Zmiany te nie doprowadziły jednak do przekształcenia przyjętego modelu rządów oraz kształtu podstawowych instytucji ustroju politycznego, gdyż ograniczały się one najczęściej do nieznacznych modyfikacji określonych rozwiązań prawnoustrojowych. Przed zjednoczeniem Niemiec „bońska” Ustawa Zasadnicza była nowelizowana 35 razy, zaś w latach 1990–2012, czyli od momentu odbudowy jedności państwa do końca ubiegłego roku, miały miejsce kolejne 24 nowelizacje.

2. Ze wszystkich zmian konstytucyjnych, które przeprowadzono w okresie od utworzenia RFN do zjednoczenia Niemiec, najszerszy zakres miała 17 nowelizacja z 24 czerwca 1968 r.<sup>14</sup> Polegała ona na dodaniu do Ustawy Zasadniczej nowego rozdziału (Xa) pod tytułem „Stan obrony”. Podstawowym celem dokonanej wtedy regulacji było stworzenie konstytucyjnych podstaw dla działań władz publicznych mających zapobiegać zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, zarówno tym o charakterze wewnętrznym, jak też w przypadku zbrojnej napaści na terytorium RFN.

Z wcześniejszych zmian zachodnioniemieckiej konstytucji na uwagę zasługują zwłaszcza dwie nowelizacje, które także dotyczyły kwestii militarnych i wiązały się z daleko idącym rozszerzeniem zakresu suwerenności RFN<sup>15</sup>. Pierwszą z nich była 4 nowelizacja z 26 marca 1954 r.<sup>16</sup>, która wprowadziła wyłączność kompetencji ustawodawczych Federacji w sprawach wojskowych i obowiązek służby wojskowej. W zmienionym wówczas przepisie art. 73 pkt 1 postanowiono, że: „Wyłączne ustawodawstwo Federacji dotyczy: 1) spraw zagranicznych oraz obrony wraz z obowiązkiem służby wojskowej mężczyzn, którzy ukończyli osiemnasty rok życia oraz ochronę ludności cywilnej”. Istotne znaczenie posiadała także 7 nowelizacja Ustawy Zasadniczej z 19 marca 1956 r.<sup>17</sup>, przesądzająca faktycznie o remilitaryzacji RFN, a będąca logicznym następstwem ratyfikacji przez Bundestag w lutym

---

14 BGBl. I, 1968, s. 709.

15 Warto tu przypomnieć, że uchwalenie w 1949 r. Ustawy Zasadniczej oraz powołanie naczelnych organów państwowych nie oznaczało bynajmniej uzyskanie przez RFN statusu w pełni suwerennego państwa. W dniu 21 września 1949 r. wszedł bowiem w życie Statut Okupacyjny, który gwarantował mocarstwu zachodnim sprawowanie „najwyższej władzy państwowej” na obszarze RFN, pozostawiając organom niemieckim jedynie sprawowanie „samorządu”. Zlikwidowano co prawda instytucję gubernatorów wojskowych (sprawujących dotąd władzę w poszczególnych strefach okupacyjnych), ale w to miejsce powołano trzech komisarzy, którzy tworzyli Wysoką Komisję. Do wyłącznej kompetencji tej Komisji należały sprawy wojskowe i zagraniczne, a jej zgoda wymagana była nawet przy dokonywaniu zmian w treści Ustawy Zasadniczej. Zob. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band V. Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht, München 2000, s. 1388 i nast.

16 BGBl. I, 1954, s. 45.

17 BGBl. I, 1956, s. 111.

1955 r. tzw. układów paryskich<sup>18</sup> oraz przyjęcia RFN do NATO z dniem 5 maja 1955 r. W drodze tej nowelizacji przyznane zostały rządowi federalnemu nowe uprawnienia w zakresie kierowania siłami zbrojnymi zachodnich Niemiec<sup>19</sup>. Przesądzał o tym dodany do konstytucji przepis art. 65a, którego ust. 1 postanowił, iż: „Federalny minister obrony ma prawo wydawania rozkazów i sprawuje dowództwo nad siłami zbrojnymi”. W ust. 2 przewidziano zaś, że na wypadek wojny zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi przejmie kanclerz federalny. Decydowanie w sprawach wojny przekazane zostało natomiast do kompetencji Bundestagu, przy czym jego uchwała w tej materii miała być ogłaszana przez Prezydenta RFN<sup>20</sup>.

Wprowadzony do Ustawy Zasadniczej RFN, w wyniku wspomnianej wyżej 17 nowelizacji z 1968 r., rozdział Xa uregulował przede wszystkim problematykę stanu wojennego, który został określony w normach konstytucyjnych mianem „stanu obrony” (*Verteidigungsfall*)<sup>21</sup>. W przepisie art. 115a ust. 1 przewidziano, że stan obrony może być wprowadzony wtedy, gdy dojdzie do zbrojnej napaści na terytorium RFN lub powstanie bezpośrednia groźba takiego ataku. Do podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu obrony uprawniony został Bundestag<sup>22</sup>, ale wyłącznie na wniosek rządu federalnego i za zgodą Bundesratu. Gdyby jednak zaistniała konieczność podjęcia natychmiastowych działań, a zwołanie posiedzenia Bundestagu nie było możliwe, to na podstawie art. 115a ust. 2 stan obrony mógłby być zarządzony przez Komisję Wspólną. Możliwość tworzenia takiej komisji parlamentarnej, złożonej w 2/3 z posłów do Bundestagu oraz w 1/3 z członków Bundesratu, przewidziana została zresztą także w wyniku 17 nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN<sup>23</sup>.

Efektom nowelizacji Ustawy Zasadniczej w 1968 r. była również regulacja instytucji stanu wyjątkowego (*Notstand*). Nie określono w niej co prawda przesłanek wprowadzenia tego stanu, ale w art. 91 znalazło się stwierdzenie

18 Tzw. układ paryski podpisany przez państwa zachodnie w dniu 23 października 1954 r. uchylał ostatecznie okupację RFN, rozwiązując jednocześnie Wysoką Komisję oraz podległe jej organy okupacyjne. Oznaczało to w konsekwencji przyznanie RFN pełnej suwerenności.

19 Formalne utworzenie armii RFN (*Bundeswehry*) nastąpiło jesienią 1955 r., a pierwsze jej jednostki rozpoczęły służbę już w styczniu 1956 r.

20 Por. D. Janicka, *Ustawa zasadnicza...*, s. 114 i nast.

21 Przyjęciu tej znaczącej nowelizacji Ustawy Zasadniczej sprzyjał fakt, że w latach 1966–1969 funkcjonowała w RFN tzw. Wielka Koalicja, a więc bazę polityczną ówczesnego rządu kanclerza Kurta G. Kiesingera tworzyły trzy partie polityczne: CDU, CSU i SPD. Dzięki temu w Bundestagu istniała taka większość parlamentarna, która umożliwiła wprowadzenie konstytucyjnej regulacji stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

22 Ustawa Zasadnicza w art. 115a ust. 1 przewidywała, że decyzję w tej sprawie Bundestag mógłby podjąć tylko większością 2/3 głosów i w obecności ponad połowy ogólnej liczby deputowanych.

23 Uczynił to dodany wówczas do Ustawy Zasadniczej art. 53a, który w niezmienionej postaci obowiązuje do dziś. Przewiduje on, że w stanie obrony lub w stanie wyjątkowym Komisja Wspólna może zastępować obie izby parlamentu federalnego w wykonywaniu ich konstytucyjnych funkcji (ustawodawczej i kontrolnej), jednak bez prawa wprowadzania zmian do treści Ustawy Zasadniczej. Spełnia więc ona wtedy rolę „małego parlamentu”. Por. P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, München 2010, s. 544 i nast.

nie, że: „Dla odparcia niebezpieczeństwa grożącego istnieniu lub wolnościowemu, demokratycznemu ustrojowi Federacji lub jednemu z krajów związkowych, kraj związkowy może zażądać sił policyjnych innych krajów /.../ oraz Federalnej Straży Granicznej”. Z kolei w zmienionym przepisie art. 87a ust. 4 umożliwiono rządowi federalnemu „dla odparcia tego niebezpieczeństwa” użycie nie tylko policji i straży granicznej, ale także sił zbrojnych<sup>24</sup>.

Problematyki stanu wyjątkowego dotyczyła ponadto 31 nowelizacja zachodniemieckiej konstytucji z dnia 28 lipca 1972 r.<sup>25</sup> Zmieniony wówczas art. 35 ust. 2 przyjął zasadę, że w celu utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego każdy kraj może w przypadkach o szczególnym znaczeniu zażądać wsparcia własnych sił policyjnych przez siły Federalnej Straży Granicznej. W tym samym przepisie przewidziano także, że w przypadku klęski żywiołowej lub szczególnie ciężkiego nieszczęśliwego wypadku możliwe będzie nawet skorzystanie z pomocy jednostek wojskowych.

Inne nowelizacje Ustawy Zasadniczej z lat 1949–1989 nie miały już takiego zakresu, choć odnosiły się do różnego rodzaju kwestii prawno-ustrojowych. Najwięcej poprawek wkraczało w problematykę finansów publicznych, a ich celem było zazwyczaj rozszerzenie uprawnień władz federalnych w zakresie regulacji podstaw prawnych oraz oddziaływania na kształt finansów państwa. Kilka kolejnych zmian w konstytucji dotyczyło zagadnień wzajemnych relacji między Federacją a krajami związkowymi. Nieliczne były natomiast nowelizacje Ustawy Zasadniczej prowadzące do przekształceń w strukturze oraz trybie funkcjonowania naczelnych organów państwa. Były to m.in.: 1) 18 poprawka z 15 listopada 1968 r.<sup>26</sup>, która umożliwiła zastosowanie przyspieszonego postępowania ustawodawczego, 2) 19 poprawka z 29 stycznia 1969 r.<sup>27</sup> poszerzająca zakres kognicji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, 3) 27 poprawka z 31 lipca 1970 r.<sup>28</sup>, która obniżyła do 18 lat czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych. Ostatnią przed zjednoczeniem Niemiec była 35 nowelizacja z 21 grudnia 1983 r.<sup>29</sup>, w wyniku której na partie polityczne nałożono obowiązek

---

24 Zob. szerzej m.in. L. Janicki, *Problematyka stanu wyjątkowego*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. L. Janickiego i M. Sobolewskiego, Poznań 1986, s. 607 i nast.

25 BGBl. I, 1972, s. 1305.

26 BGBl. I, 1968, s. 1177.

27 BGBl. I, 1969, s. 97.

28 BGBl. I, 1970, s. 1161.

29 BGBl. I, 1983, s. 1481.

zdawania sprawy nie tylko ze źródeł pochodzenia swoich środków finansowych, ale także z ich użycia oraz ze stanu majątku<sup>30</sup>.

3. Do kolejnych zmian w treści Ustawy Zasadniczej RFN doszło dopiero w trakcie procesu zjednoczeniowego Niemiec. Proces ten został przyspieszony jesienią 1989 r. w następstwie przemian politycznych w NRD, gdy po ustąpieniu Ericha Honeckera 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, oraz zdecydowali się na otwarcie przejść granicznych pomiędzy NRD a RFN i Berlinem Zachodnim<sup>31</sup>. Po wyborach parlamentarnych z 18 marca 1990 r.<sup>32</sup> do tekstu konstytucji NRD wprowadzone zostały takie zmiany, które miały istotnie ułatwić budowę jedności Niemiec. Szczególnie 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 znaczące było dokonanie takiej zmiany brzmienia przepisu art. 8 wschodnioniemieckiej konstytucji, która umożliwiła władzom NRD przeniesienie suwerennych praw tego państwa na instytucje międzynarodowe oraz instytucje Republiki Federalnej Niemiec.

Parlament NRD podjął w dniu 23 sierpnia 1990 r. uchwałę, w której postanowił, że do zjednoczenia Niemiec dojdzie na podstawie art. 23 Ustawy Zasadniczej RFN, a więc będzie to faktycznie inkorporacja NRD do składu RFN<sup>33</sup>. Przyjęcie tej uchwały oznaczało więc, że zjednoczenie obu państw niemieckich nie nastąpi w formie ich równoprawnego połączenia i tym samym w ich miejsce nie powstanie zupełnie nowe państwo, jeden nowy podmiot prawa międzynarodowego<sup>34</sup>.

Końcowym akcentem procesu zjednoczeniowego było podpisanie w Berlinie w dniu 31 sierpnia 1990 r. układu pomiędzy RFN i NRD o ustano-

30 Obowiązek ten nakładał zmieniony przepis art. 21 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Por L. Janicki, Nowe elementy systemu finansowania partii politycznych w RFN, „Przegląd Zachodni” 1984, z. 5–6, s. 145 i nast.

31 Zob. szerzej J. Krasuski, Historia Niemiec..., s. 597 i nast.

32 Wybory te zakończyły się sukcesem wschodnioniemieckiej CDU, a jej przewodniczący Lothar de Meziere stanął na czele nowego rządu NRD.

33 Przepis art. 23 Ustawy Zasadniczej w jego ówczesnym brzmieniu stanowił, że: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza obowiązuje zrazu na obszarze krajów Badanii, Bawarii, Bremy, Wielkiego Berlina, Hamburga, Hesji, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Nadrenii-Palatynatu, Szlezwika-Holsztynu, Wirtembergii-Badenii oraz Wirtembergii-Hohenzollernu. W innych częściach Niemiec należy nadać Ustawie Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu”.

34 Por. L. Janicki, Zjednoczenie Niemiec z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, [w:] Zjednoczenie Niemiec: studia politologiczno-ekonomiczno-prawne, pod red. L. Janickiego, B. Koszela, W. Wilczyńskiego, Poznań 1996, s. 385 i nast.

wieniu jedności Niemiec, zwanego potocznie traktatem zjednoczeniowym (*Einigungsvertrag*)<sup>35</sup>. Układ ten został ratyfikowany przez Bundestag w dniu 23 września 1990 r. w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji, czyli kwalifikowaną większością głosów deputowanych, stając się tym samym częścią prawa konstytucyjnego RFN<sup>36</sup>. Postanowienia układu o ustanowieniu jedności Niemiec dokonały przy tym określonych modyfikacji w treści Ustawy Zasadniczej, a więc zostały potraktowane jako jej 36 nowelizacja<sup>37</sup>.

W ramach tej nowelizacji zmienione zostało przede wszystkim dotychczasowe brzmienie preambuły Ustawy Zasadniczej. Z jej tekstu wyeliminowano sformułowania wskazujące na tymczasowy charakter tego aktu konstytucyjnego oraz wyznaczające jako zasadniczy cel dążenie do zjednoczenia wszystkich Niemców w ramach jednego państwa. Skoro w 1990 r. cel ten został ostatecznie osiągnięty, należało w treści preambuły podkreślić dopełnienie dzieła zjednoczenia Niemiec oraz obowiązywanie Ustawy Zasadniczej w stosunku do całego narodu niemieckiego<sup>38</sup>.

Podczas 36 nowelizacji uchylony został w całości art. 23 Ustawy Zasadniczej RFN, który przewidywał rozciągnięcie mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej na inne części Niemiec po ich przystąpieniu do federacji. Po zjednoczeniu obu państw niemieckich przepis ten stał się bowiem bezprzedmiotowy, gdyż jego postanowienia zostały już w praktyce zrealizowane. Nie sposób przy tym pominąć faktu, że usunięcie tego przepisu miało istotne znaczenie także dla sprawy granicy polsko-niemieckiej, gdyż zawarte w treści art. 23 sformułowanie „inne części Niemiec” pojmowane było w RFN jako obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. Brak przepisu art. 23 (w jego ówczesnym brzmieniu) w Ustawie Zasadniczej oznacza w konsekwencji potwierdzenie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz wyeliminowanie konstytucyjnych podstaw niemieckiego rewizjonizmu<sup>39</sup>.

Określone zmiany w treści Ustawy Zasadniczej wynikały także ze wzrostu liczby krajów związkowych po zjednoczeniu Niemiec<sup>40</sup>. Konieczna była zwłaszcza zmiana art. 51 ust. 2, w której określony został skład Bundesratu.

35 Układ ten antycypował podpisany w Moskwie w dniu 12 września 1990 r. układ o ostatecznym uregulowaniu sprawy Niemiec (tzw. „układ 2 + 4”). W układzie moskiewskim postanowiono, że cztery mocarstwa zrezygnują ze swoich praw i obowiązków wobec Niemiec z chwilą ich zjednoczenia, co nastąpiło formalnie 3 października 1990 roku.

36 Por. M. Herdegen, *Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, Heidelberg 1991, s. 7 i nast.; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1977.

37 BGBl. II, 1990, s. 889.

38 W zmienionym w 1990 r. brzmieniu preambuła podkreśla, że Niemcy we wszystkich krajach związkowych „dopełnili dzieła jedności i wolności Niemiec w drodze swobodnego samostanowienia. Tym samym niniejsza Ustawa Zasadnicza obowiązuje w odniesieniu do całego Narodu Niemieckiego”.

39 Takie stanowisko zaprezentował B. Banaszak w opracowaniu *Konstytucja Niemiec...*, s. 34.

40 Do dotychczasowych 11 krajów związkowych RFN doszło 5 landów z terytorium byłej NRD: Brandenburgia, Melemburgia-Przedmorze, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turyngia.



Przed zjednoczeniem druga izba parlamentu liczyła 41 członków oraz 4 przedstawicieli rządu Berlina Zachodniego, zaś po zjednoczeniu jej skład ustalony został na 68 członków, wyłanianych przy tym według zmienionych proporcji<sup>41</sup>. Poza tym zadecydowano o przeniesieniu stolicy państwa z Bonn do Berlina, pozostawiając jednak jeszcze bez rozstrzygnięcia sprawę przyszłej siedziby parlamentu i rządu federalnego.

Zjednoczenie Niemiec spowodowało też zmianę treści art. 146 Ustawy Zasadniczej. Przed zjednoczeniem stanowił on, że: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza traci moc obowiązującą z dniem, w którym wejdzie w życie konstytucja uchwalona przez Naród Niemiecki w drodze wolnej decyzji”. Po zjednoczeniu brzmi on następująco: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza, która po dopełnieniu jedności i wolności Niemiec obowiązuje w odniesieniu do całego Narodu Niemieckiego, utraci swoje obowiązywanie w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja, która zostanie uchwalona przez Naród Niemiecki w drodze wolnej decyzji”. Artykuł ten, potwierdzając w ślad za preambułą fakt zjednoczenia Niemiec, pozostawia więc możliwość uchwalenia nowej konstytucji, która zastąpiłaby obowiązującą do dziś Ustawę Zasadniczą.

Przewidziana w art. 146 możliwość podjęcia prac nad nową konstytucją nie została jednak po zjednoczeniu Niemiec wykorzystana. Zapewne przesądził o tym fakt, że obowiązujące od 1949 r. zasady Ustawy Zasadniczej stały się solidną podstawą systemu ustrojowego państwa, zaś ukształtowane przez nią instytucje sprawdziły się w praktyce. Poza tym nie ma do dzisiaj w Niemczech takich sił politycznych, które byłyby zainteresowane przeprowadzeniem daleko idących reform ustrojowych i zapisaniem ich w treści nowej konstytucji<sup>42</sup>. W konsekwencji po zjednoczeniu Niemiec żadna z przeprowadzonych nowelizacji Ustawy Zasadniczej, a było ich ponad 20, nie doprowadziła do naruszenia podstaw kanclerskiego modelu rządów.

4. Zdecydowana większość z wprowadzonych w latach 1992–2012 poprawek do Ustawy Zasadniczej nie dotyczyła kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla ustroju politycznego RFN i sprowadzała się jedynie do minimalnej korekty przepisów konstytucyjnych. Na wyróżnienie zasługuje zaledwie kilka nowelizacji, które miały szerszy zakres oraz odnosiły się do istotnej problematyki ustrojowej.

41 W 1990 r. przyjęta została zasada, że kraje liczące ponad 7 mln mieszkańców delegują po 6 członków, kraje powyżej 6 mln mieszkańców – po 5 członków, kraje liczące ponad 2 mln mieszkańców – po 4 członków, zaś pozostałe kraje – po 3 członków Bundesratu.

42 Por. B. Banaszak, System konstytucyjny..., s. 23.

Pierwszą po 1990 r. znaczącą zmianą Ustawy Zasadniczej RFN była jej 38 nowelizacja z dnia 21 grudnia 1992 r.<sup>43</sup>. Celem tej zmiany była „europeizacja” niemieckiej konstytucji<sup>44</sup>, czyli dostosowanie jej postanowień do założeń podpisanego w tym samym roku przez RFN traktatu z Maastricht, tworzącego podstawy Unii Europejskiej. Wprowadzono wówczas do Ustawy Zasadniczej uchylony dwa lata wcześniej art. 23, ale już w całkowicie zmienionym brzmieniu, bowiem przepis ten określił zasady współdziałania naczelnych organów państwa oraz ich kompetencje w zakresie integracji europejskiej<sup>45</sup>.

Przepis art. 23 stworzył podstawy współdziałania RFN w procesie tworzenia i rozwoju Unii Europejskiej, która „jest zobowiązana do przestrzegania zasad demokracji, państwa prawnego, socjalnego i federacyjnego oraz zasady subsydiarności, i gwarantuje ochronę praw podstawowych w swej istocie porównywalną z niniejszą Ustawą zasadniczą”. W art. 23 ust. 1 przewidziano także możliwość przekazania w drodze ustawy przyjętej przez Bundestag za zgodą Bundesratu zwierzchnich praw RFN na Unię Europejską<sup>46</sup>. Poza tym 38 nowelizacja przyniosła zmiany w strukturze oraz kompetencjach Bundestagu i Bundesratu, które miały na celu zwiększenie roli obu izb parlamentu federalnego w procesie integracji europejskiej. Temu celowi miało sprzyjać m.in. powołanie w obu izbach specjalnych komisji do spraw europejskich oraz nałożenie na rząd federalny ustawowego obowiązku stałego informowania Bundestagu o istotnych z punktu widzenia RFN sprawach z zakresu integracji europejskiej, a przede wszystkim o nowych rozporządzeniach i dyrektywach organów Unii Europejskiej. Na rząd nałożony został także obowiązek uzyskiwania opinii Bundestagu oraz kierowania się nimi podczas podejmowania decyzji na forum Unii Europejskiej w zakresie wspólnotowych aktów wykonawczych<sup>47</sup>.

Kolejna istotna zmiana Ustawy Zasadniczej nastąpiła w wyniku przyjęcia 39 nowelizacji z 28 czerwca 1993 r.<sup>48</sup>, polegającej na wprowadzeniu do jej treści nowego przepisu art. 16 a. Celem tej zmiany było znaczne ograniczenie możliwości uzyskania przez cudzoziemców azylu politycznego w RFN. Obowiązujący wcześniej przepis art. 16 ust. 2 umożliwiał bowiem

43 BGBl. I, 1992, s. 2086.

44 Por. Ch. Starck, *Die Grundgesetz heute. Deutsche und europäische Perspektiven*, [w:] *60 Jahre Grundgesetz: das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Verfassungsverbund*, hrsg. von K. Stern, München 2010, s. 55 i nast.

45 Zob. S. Witkowski, *Zmiany Ustawy Zasadniczej w świetle członkostwa Niemiec w UE*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, pod red. K. Kubuj i J. Wawrzyniaka, Warszawa 2011, s. 188 i nast.

46 W ten sposób skonkretyzowany został przepis art. 24 Ustawy Zasadniczej RFN, który od początku tworzył podstawę przekazywania przez Federację swoich praw zwierzchnich organizacjom międzypaństwowym.

47 Por. W. Heun, *The Constitution of Germany: a Contextual Analysis*, Oxford 2011, s. 79 i nast.; S. Witkowski, *Zmiany Ustawy Zasadniczej...*, s. 193.

48 BGBl. I, 1993, s. 1002.

praktycznie każdemu cudzoziemcowi, który powołał się na zaistniały w stosunku do niego fakt prześladowania w swoim kraju ze względów politycznych, uzyskanie prawa czasowego pobytu na terytorium RFN do chwili zakończenia procedury azylowej. Po wprowadzeniu 39 poprawki o azyl polityczny w Niemczech nie mogą już ubiegać się cudzoziemcy wjeżdżający z terytorium tzw. bezpiecznych państw trzecich (czyli wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i innych państw przestrzegających postanowień określonych konwencji i umów międzynarodowych) oraz z państw pochodzenia uchodźców, które uznane zostały przez RFN za tzw. państwa bezpieczne, a więc nie stosujące prześladowań ze względów politycznych<sup>49</sup>.

Na uwagę zasługuje także 42 nowelizacja Ustawy Zasadniczej z 27 października 1994 r.<sup>50</sup> Miała ona stosunkowo szeroki zakres, albowiem w jej wyniku zmienione zostało brzmienie kilkunastu przepisów konstytucji. Przepis art. 3, formułujący zasadę równości wobec prawa, uzupełniono stwierdzeniem, że państwo popiera „rzeczywistą realizację równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz dąży do usunięcia istniejących dyskryminacji”, a poza tym zapisano w nim, że: „Nikt nie może być dyskryminowany z powodu swej ułomności”. Dodany został nowy art. 20a, w którym wskazano rolę państwa w zakresie ochrony środowiska, określonego jako „naturalne podstawy życia”. Poza tym zmiany dotyczyły głównie problematyki trybu stanowienia federalnych aktów ustawodawczych oraz dalszego poszerzenia zakresu kognicji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>51</sup>.

Na kolejną, bardzo obszerną, zmianę Ustawy Zasadniczej trzeba było czekać 12 lat<sup>52</sup>. Była to jej 52 nowelizacja z 28 sierpnia 2006 r.<sup>53</sup>, która określona została przez doktrynę mianem „reformy federalizmu”, albowiem jej zasadniczym celem stało się dokonanie daleko idącej modyfikacji przepisów konstytucyjnych kształtujących zakres kompetencji Związku i krajów związkowych oraz wzajemnych stosunków między nimi<sup>54</sup>.

Dokonana w 2006 r. 52 nowelizacja była w sumie najobszerniejszą ze wszystkich reform niemieckiej Ustawy Zasadniczej, jakie miały miejsce od 1949 r. Do najważniejszych zmian wprowadzonych przez tę nowelizację należało bez wątpienia: 1) wyraźniejsze rozgraniczenie kompetencji prawodawczych Związku i krajów związkowych, w tym praktycznie całkowite odejście od tzw. ustawodawstwa ramowego na szczeblu federacji, 2) przy-

49 Por. J. Galster, Reforma konstytucyjna w zjednoczonych Niemczech, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 62–63.

50 BGBl. I, 1994, s. 3146.

51 Zob. szerzej J. Galster, Reforma konstytucyjna..., s. 64 i nast.

52 W międzyczasie niemiecka Ustawa Zasadnicza była nowelizowana 9 razy, ale były to praktycznie jedynie drobne korekty jest postanowień.

53 BGBl. I, 2006, s. 2034.

54 Por. J. J. Hesse, Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2012, s. 164 i nast.

jęcie rozwiązań zmierzających do istotnego usprawnienia procedury ustawodawczej m.in. poprzez znaczące ograniczenie liczby projektów ustaw, które mogą być przyjmowane za zgodą drugiej izby parlamentu federalnego (Bundesratu), 3) wyraźne rozgraniczenie odpowiedzialności Związku i krajów związkowych za podejmowanie decyzji w sprawach finansowych, głównie poprzez odejście od zasady tzw. mieszanego finansowania określonych zadań, 4) określenie na nowo zasad odpowiedzialności Związku oraz poszczególnych landów za przestrzeganie prawa Unii Europejskiej<sup>55</sup>. Poza tym do art. 22 Ustawy Zasadniczej dodano ust. 1, w którym znalazło się stwierdzenie, że: „Stolicą Republiki Federalnej Niemiec jest Berlin”.

Ostatnią istotną zmianą Ustawy Zasadniczej była jej 57 nowelizacja, której dokonano na mocy ustawy z 29 lipca 2009 r.<sup>56</sup>. Przyjęto się ją określać jako „drugą reformę federalizmu”, gdyż była ona w pewnej mierze kontynuacją reformy ustrojowej zrealizowanej wcześniej w ramach 52 nowelizacji konstytucji<sup>57</sup>. W jej ramach decydujące znaczenie miało przyjęcie generalnej zasady (art. 109 ust. 3), że zarówno Związek, jak też kraje związkowe powinny zmierzać do osiągnięcia równowagi budżetowej bez konieczności zaciągania jakichkolwiek kredytów.

---

55 Zob. szerzej A. Kustra, *Reforma federalizmu w Niemczech. Geneza. Cele. Podstawowe założenia*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 205 i nast.

56 BGBl. I, 2009, s. 2248.

57 Por. m.in. S. Mielke, W. Reutter, *Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme*, [w:] *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*, hrsg. S. Mielke, W. Reutter, Wiesbaden 2012, s. 12 i nast.