

**Kamila M. Bezubik**

Uniwersytet w Białymstoku

k.bezubik@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2572-334X>

## Bundestag a parlamenty krajowe

### Bundestag and National Parliaments

**Abstract:** The Federal Republic of Germany is a federal state. The general division of competences between the Federation and the Länder, by establishing a presumption of competence in favour of the Länder, shall be enshrined in a Basic Law. The system of division of powers emphasizes the need for the Federation and the Länder to work together in individual matters. Hence, the model of federalism adopted in the Basic Law is referred to as cooperative federalism. The main focus here is on cooperation between the federal government and the federal states. Cooperation between the Federation and the Länder may take different forms. Some of them are defined in the Basic Law. Through the Bundesrat, the Länder shall act in the legislation and administration of the Federation as well as in the affairs of the European Union. They shall participate in the election of federal organs: the Federal President shall be elected by the Federal Assembly. Interaction at parliamentary level is different: Bundestag and national parliaments. Despite the lack of constitutional regulations, informal cooperation mechanisms have been developed at the level of contacts between the Bundestag and the Landtags. The Länder are ready to cooperate, but there is also a willingness to maintain their independence.

**Keywords:** German federalism, cooperation, constitution

**Słowa kluczowe:** niemiecki federalizm, współdziałanie, ustawa zasadnicza

### 1. Wprowadzenie

Republika Federalna Niemiec, na mocy swojej Ustawy zasadniczej (dalej UZ)<sup>1</sup>, jest państwem federalnym, składającym się z 16 suwerennych państw – krajów federalnych (landów). Ustawa zasadnicza przeznaczona do wzajemnym stosunkom Federacji

---

1 Ustawa zasadnicza (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949, s. 1 (dalej UZ) w swojej preambule, jak również w art. 20, 23, 30, 70, 83, w przepisach o Bundesradzie i jego funkcjach i wreszcie w art. 79 ust. 3 określa Niemcy jako państwo federalne. Obszarem obowiązywania UZ, zgodnie z brzmieniem jej art. 2, jest obszar landów.

i jej części składowych szereg regulacji. Odnoszą się one do zasad ustrojowych landów, rozdziału kompetencji między Federacją a landy, wreszcie ustalenia gwarancji respektowania praw, zarówno krajów przez Federację, jak i praw Federacji przez jej członków.

Zgodnie z UZ władza federalna podzielona została w płaszczyźnie horyzontalnej, w oparciu o klasyczny model trójpodziału – na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Natomiast w wymiarze wertykalnym konstytucja Niemiec uwzględnia strukturę państwa, wprowadzając podział władzy politycznej pomiędzy Federację a kraje<sup>2</sup>. Mamy zatem do czynienia z klasyfikacją funkcjonalną kompetencji, która wskazując w pierwszej kolejności funkcje państwa, rozdziela następnie, w obrębie każdej z nich, zadania między Federacją a landy. Innymi słowy, istotne jest nie tyle przedmiotowe rozgraniczenie zainteresowań Federacji i krajów, co raczej konieczność ich współdziałania w poszczególnych dziedzinach. Stąd powstały w praktyce związek między Federacją a krajami określany jest jako federalizm kooperatywny<sup>3</sup>. Zarówno Bundestag, jak i parlamenty krajowe stanowią jego istotny element.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie, wypracowanych na przestrzeni lat, międzyparlamentarnych form współpracy.

## 2. Podział kompetencji między Federacją a kraje związkowe

Konstytucyjna zasada federalizmu nie ma jednolitego charakteru. Jest ona jednocześnie podstawową regułą decydującą o strukturze terytorialnej państwa i gwarantem wolności jednostki<sup>4</sup>. Na jej kształt ma wpływ wiele innych regulacji konstytucyjnych, jak chociażby klauzula homogeniczności<sup>5</sup>. Owa reguła zakłada, że forma i struktura landów powinna wykazywać w określonych punktach minimum zgodności z ustrojem federalnym – musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego<sup>6</sup>. Ponadto UZ w art. 30 stwierdza, że to właśnie landy wykonują kompetencje i wypełniają zadania państwowe, o ile sama konstytucja nie zawiera lub nie dopuszcza innego uregulowania.

Podział kompetencji między Federacją i landy bazuje na domniemaniu własności krajów, a organy federalne mogą działać tylko tam, gdzie zezwala na to

---

2 R. Balicki, K. Piech, *Zasady podziału władzy w Niemczech*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016, s. 176.

3 D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949-1989)*, Toruń 2009, s. 176.

4 M. Brożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 28.

5 Art. 28 UZ.

6 Art. 28 ust.1 zd.1 UZ.

UZ. Zarówno Federacja, jak i landy powinny przy wykonywaniu swoich zadań mieć na względzie interes wspólny Federacji, a także dobro wspólne jej mieszkańców.

Do wspomnianej reguły domniemania właściwości krajów ustrojodawca nawiązuje w dalszych przepisach UZ, przyznając w art. 70 generalną właściwość ustawodawczą landom, o ile nie została ona zastrzeżona do wyłącznej kompetencji władz federalnych. Należy zauważyć, że normy konstytucyjne wprowadzają dwie kategorie ustawodawstwa: zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów Federacji oraz konkurencyjne. W ramach wymienionych w art. 73 UZ materii należących do wyłącznej kompetencji ustawodawczej Federacji<sup>7</sup> kraje posiadają prawo do wydawania ustaw tylko wtedy (i o ile), kiedy zostały do tego wyraźnie upoważnione w ustawie federalnej<sup>8</sup>. Natomiast istota ustawodawstwa konkurencyjnego sprowadza się do umożliwienia landom stanowienia prawa, dopóki Federacja nie skorzysta ze swoich uprawnień ustawodawczych<sup>9</sup>.

Należy również zaznaczyć, że o ile UZ nie stanowi inaczej, do realizacji ustaw federalnych, jako spraw własnych, zobowiązana jest administracja krajowa<sup>10</sup>. Nadzór nad zgodnym z obowiązującym prawem wykonywaniem ustaw federalnych przez kraje sprawuje Rząd Federalny. Szczególne uregulowania konstytucyjne dotyczą natomiast podziału kompetencji w sprawach finansów publicznych i podziału wpływów z podatków pomiędzy Federację a kraje związkowe. Niewątpliwie silniejszą pozycję ma na tej płaszczyźnie administracja federalna. To dla niej w całości zarezerwowana jest sfera podatków. Kraje mają prawo do ustawodawstwa w zakresie podatków od konsumpcji i od luksusu, ale i tak tylko wtedy, gdy nie są one identyczne z podatkami regulowanymi przez ustawy federalne<sup>11</sup>.

Przywołane powyżej regulacje konstytucyjne mogą skłaniać do wniosku, że przyjęty w UZ model federalizmu opiera się jedynie na przeciwstawieniu kompetencji władz federalnych i krajowych, koncentrując się przede wszystkim na rozdziale zadań, a nie na ustalaniu form współdziałania. Niemiecki federalizm sprowadza się jednak nie tylko do podziału zadań między Federację a jej części składowe. Ustawa zasadnicza określa również zasady współpracy i wzajemnej lojalności pomiędzy nimi<sup>12</sup>.

7 Są to m.in.: sprawy zagraniczne i obronne, swoboda przemieszczania się oraz sprawy paszportowe, meldunkowe i dotyczące dowodów tożsamości, poczta, telekomunikacja, ochrona przed zagrożeniem terrorystycznym przez Federalny Urząd Policji Kryminalnej i szeregu innych dziedzin.

8 Art. 71 UZ.

9 Art. 72 ust.1 UZ.

10 Art. 83 UZ.

11 Art. 105 ust. 2a UZ.

12 Zgodnie z orzecnictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjna zasada obligująca kraje do wierności Federacji (*Bundestreue*). Sprowadza się ona do wzajemnego zobowiązania Federacji i jej części składowych do współpracy w oparciu o zaufanie, a także przestrzeganie konstytucyjnego podziału kompetencji. BVerfGE 1, 299.

### 3. Obszary współpracy

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że za pośrednictwem Bundesratu kraje współdziałają w ustawodawstwie i administracji Federacji oraz w sprawach Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Ustrojodawca nadał jednocześnie te same zasady współdziałania rangę podstawowej, absolutnie sztywnej zasady ustrojowej, wskazując w art. 79 ust. 3 UZ, że „zmiana Ustawy zasadniczej, która narusza podział Federacji na kraje, zasadnicze współdziałanie krajów w zakresie ustawodawstwa albo zasady zawarte w artykułach 1 i 20, jest niedopuszczalna”. Bundesrat, uczestnicząc w procesie legislacyjnym, poprzez zajmowanie stanowiska w sprawie przedkładanych przez Bundestag projektów ustaw, zgłaszanie sprzeciwu wobec ustaw zwykłych, a także przysługującą mu inicjatywę ustawodawczą<sup>14</sup> może wpływać na ustawodawstwo federalne. Wreszcie, to Przewodniczącemu Bundesratu, zgodnie z art. 57 UZ, ustrojodawca powierzył realizację konstytucyjnych zadań Prezydenta Federalnego w przypadku przedterminowego opróżnienia urzędu prezydenta<sup>15</sup>. Konieczność taka pojawia się także wówczas, gdy po stronie jego piastuna pojawi się przeszkoda, uniemożliwiająca mu wykonywanie jego obowiązków. Ustawa zasadnicza określa też inne obszary kooperacji, wskazując chociażby w art. 91a zadania wspólne, które w istocie są zadaniami krajów, jednak na Federacji ciąży obowiązek współdziałania w ich realizacji, jeśli te zadania są znaczące dla ogółu, a współdziałanie Federacji jest konieczne dla polepszenia warunków bytowych<sup>16</sup>. Federacja i kraje mogą także współdziałać na podstawie porozumień, które są zawierane w przypadkach o znaczeniu ponadregionalnym. Przedmiotem takich uzgodnień mogą być instytucje oraz przedsięwzięcia dotyczące badań naukowych oraz systemu oświaty<sup>17</sup>. Władze federalne i kraje związkowe mogą współdziałać przy planowaniu, tworzeniu i korzystaniu z technicznych systemów informatycznych, niezbędnych dla wykonywania ich zadań<sup>18</sup>. W celu określenia i wspierania efektywności pracy swoich administracji mogą prowadzić potrzebne badania i studia o charakterze porównawczym oraz publikować ich wyniki<sup>19</sup>. Ustawa zasadnicza pozwala także, aby w ramach wykonywania ustaw federalnych, w zakresie podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy,

---

13 Art. 50 UZ.

14 Art. 76-78 UZ.

15 Jak dotąd nie odnotowano w praktyce konstytucyjnej ani jednego przypadku przedterminowego opróżnienia urzędu prezydenta, skutkującego koniecznością przejścia jego obowiązków przez Prezydenta Bundesratu.

16 Art. 91a ust. 1 pkt 1 i 2 UZ do zadań wspólnych zalicza polepszenie regionalnej struktury gospodarczej, agrarnej i ochronę wybrzeża. W ustępie 2 wskazuje natomiast, że pozostałe zadania wspólne oraz szczegóły ich realizacji określi ustawa federalna, której uchwalenie wymaga zgody Bundesratu.

17 Art. 91b UZ.

18 Art. 91c UZ.

19 Art. 91d UZ.

władze federalne i władze krajów związkowych mogły angażować gminy i ich związki oraz tworzyć do tego celu właściwe instytucje<sup>20</sup>.

Dotychczasowa analiza pokazuje istnienie wielu formalnych mechanizmów, powiązań i form współpracy pomiędzy Federacją a krajami związkowymi. Pomimo że UZ nie przewiduje formalnej współpracy między Bundestagiem a parlamentami krajowymi, także w odniesieniu do nich pojawiają się wzajemne relacje, które wpływają na kształtowanie systemu federalnego i wspólnej realizacji powierzonych zadań.

### 3.1. Oddzielenie płaszczyzn parlamentarnych

Bundestag i szesnaście landtagów<sup>21</sup> stanowią organy przedstawicielskie na dwóch federalnych poziomach RFN. Ich struktura i funkcje wynikają z przepisów konstytucyjnych danego kraju związkowego. Organizację, skład personalny i mechanizm podejmowania decyzji przez parlament określają bliżej przepisy ordynacji wyborczych lub ustaw dotyczących wykonywania mandatu posła do parlamentu krajowego czy wreszcie regulaminy parlamentarne. Naturalnie porządek konstytucyjny landów musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu UZ<sup>22</sup>. Pod względem instytucjonalnym organy przedstawicielskie Federacji i krajów związkowych istnieją obok siebie bez powiązania. Ich struktura jest organizacyjnie bardzo podobna do konstrukcji Bundestagu<sup>23</sup>, można jednak znaleźć pomiędzy poszczególnymi landami także interesujące różnice. Do cech wspólnych zalicza się, bez wyjątku, jednoizbową organizację parlamentów krajowych<sup>24</sup>. Natomiast procedury wyborcze do parlamentów krajowych są niezmiernie różnorodne, wszystkie należą jednakże do systemów wyborów proporcjonalnych<sup>25</sup>.

20 Art. 91e UZ.

21 Parlamenty krajowe w większości landów noszą nazwę „Landtag”. W Hamburgu i Bremie parlament nosi nazwę „Bürgerschaft”, a w Berlinie „Abgeordnetenhaus”; zob. B. Banaszak, Systemy administracyjne niemieckich krajów federalnych (landów) i polskich województw oraz ich znaczenie dla współpracy międzynarodowej, s. 6, [www.lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca\\_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf](http://www.lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf) (29.07.2019).

22 Por. przypis 6.

23 S. Mielke, W. Reutter, Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden 2012, s. 45.

24 Jedyna druga izba, bawarski Senat, został zniesiony w 1998 r. w drodze referendum z dniem 1 stycznia 2000 r. na podstawie ustawy reformującej konstytucję (Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung (GVBl vom 20. Februar 1998, S. 39); 9. Gesetz zur Abschaffung des Senats (GVBl vom 20. Februar 1998, S. 42).

25 Większość systemów wyborczych do Landtagów odpowiada systemowi wyborczemu do Bundestagu – są to spersonalizowane wybory proporcjonalne. Wyjątek stanowią regulacje w Bremie, Hamburgu i Saarze. Wyborcy w Saarze mają tylko jeden głos, natomiast w Bremie od 2011 roku pięć, w Hamburgu dziesięć głosów. W innych landach, z wyjątkiem Badenii-Wirtembergii, wyborcy mają dwa głosy. Badenia-Wirtembergia jest jedynym krajem związkowym, w którym nie ma list krajowych. Wyborca, oddając swój głos, decyduje zarówno o kandydacie na dany okręg wyborczy, jak i o proporcjonalnym podziale mandatów, które mają zostać przyznane, [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de) (29.07.2019).

Także organizacja wewnętrzna parlamentów krajowych odpowiada zasadniczo modelowi, jaki ma Bundestag<sup>26</sup>.

Do tradycji niemieckiego federalizmu należy powiązanie ustawodawstwa federalnego z ich wykonywaniem przez państwa związkowe. Podczas gdy Federacja jest odpowiedzialna za większość kompetencji ustawodawczych, władza wykonawcza landów wdraża ustawy federalne<sup>27</sup>. Kontrola parlamentarna wykonania ustaw federalnych przysługuje Landtagom<sup>28</sup>. Połączenie różnych funkcji w ramach porządku federalnego UZ oznacza, że funkcja ustawodawcza Bundestagu i funkcja kontrolna parlamentów krajowych sprawowane są w powiązaniu ze sobą<sup>29</sup>.

Ustawa zasadnicza czyni wyjątek od zasady rozdziału struktur organów parlamentarnych. Ma to miejsce przy wyborze Prezydenta Federalnego. Zgodnie z art. 54 ust. 1 UZ Prezydent Federalny jest wybierany przez Zgromadzenie Federalne (*Bundesversammlung*), które składa się z deputowanych do Bundestagu i w tej samej liczbie z członków wybranych przez parlamenty krajów związkowych zgodnie z zasadą proporcjonalności<sup>30</sup>. Z reguły do Zgromadzenia Federalnego parlamenty landów delegują członków swoich Landtagów<sup>31</sup>.

### 3.2. Formy kooperacji

Płaszczyzny parlamentarne Federacji i landów są między sobą powiązane przez podwójne mandaty posłów do Bundestagu i do parlamentów krajowych. Podwójne mandaty wynikają z faktu, że posłowie parlamentów krajowych często wykorzystują swój mandat jako „trampolinę do kariery“ i „pozwalają się wybrać“ do Bundestagu. Powrót z Bundestagu do parlamentu krajowego jest w przeciwieństwie do tego raczej rzadki. UZ nie zawiera *explicite* przepisów określających, czy poseł może jednocześnie sprawować mandat deputowanego do Bundestagu, jak i do Landtagu. Podwójny

26 Kierownictwo prac Landtagu sprawuje przewodniczący wraz z kolegialnym prezydium; obok sesji plenarnej praca parlamentarzystów odbywa się przede wszystkim w komisjach.

27 Art. 83 UZ, na podstawie którego kraje związkowe wykonują ustawy federalne jako zadanie własne landów, o ile Ustawa zasadnicza nie stanowi lub nie dopuszcza inaczej; ponadto ustrojodawca wskazał, że wykonywanie ustaw federalnych następuje w jednym z dwóch trybów – przez kraje, które regulują wówczas organizację władz oraz postępowanie administracyjne (art. 84 UZ) bądź na zlecenie Federacji (art. 85 UZ).

28 S. Mielke, W. Reutter, *Landesparlamentarismus...*, *op. cit.*, s. 52.

29 H. Klatt, *Bundestag und Landesparlamente*, (w:) H.-P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, s. 1782.

30 Art. 54 ust. 3 UZ.

31 Ostatnie wybory Prezydenta Federalnego przez 16. Zgromadzenie Federalne odbyły się 12 lutego 2017 r. Zgromadzenie Federalne liczyło 1260 członków. Nie zawsze reprezentację Landtagu stanowią tylko i wyłącznie posłowie Landtagów. Bywa, że też osoby publiczne zasilają grono Zgromadzenia Federalnego. W 2017 r. m.in. znalazł się w nim trener drużyny narodowej w piłce nożnej – Joachim Löw (z ramienia DIE GRÜNEN, Badenia Wirtembergia) i piosenkarz rockowy Peter Maffay (reprezentujący SPD, Saara); *Mitgliederverzeichnis*, [www.bundestag.de/blob/490834/6e-758de1434424fdede3d1ab5fcf0e42/mitglieder\\_bv-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/490834/6e-758de1434424fdede3d1ab5fcf0e42/mitglieder_bv-data.pdf) (29.07.2019).

mandat jest zasadniczo uznawany jako zgodny z obowiązującym prawem<sup>32</sup>. W praktyce podwójne mandaty są problematyczne z powodu dość dużego obciążenia czasowego, związanego z wykonywaniem mandatu deputowanego. Ogólnie grupa dysponentów podwójnego mandatu w Bundestagu jest z tego powodu wyjątkiem. Większość posiadaczy obydwu mandatów w ciągu dwóch miesięcy po wyborze do drugiego parlamentu decyduje się na wykonywanie tylko jednego z nich. Podwójne mandaty sprawowane dłużej są bardzo rzadkie: pomiędzy rokiem 1990 i 2017 liczba ich posiadaczy wahała się od zera do trzech posłów; przy czym czas trwania podwójnego mandatu przeważnie wynosił mniej niż rok<sup>33</sup>. Te odstępy czasowe nie wystarczają jednak, by uznać podwójny mandat za instrument kooperacji pomiędzy Bundestagiem a Landtagami<sup>34</sup>.

Przez dziesięciolecia Federacja i landy współpracowały coraz ściślej na rzecz niemieckiego federalizmu. Wynikało to ze wzrostu liczby zadań państwowych i rozbudowywanego krok po kroku państwa socjalnego. Dochodziły do tego nowe obszary polityki, w których Federacja przeważnie przejmowała przywództwo polityczne<sup>35</sup>. W ramach całkowicie odrębnych konstytucyjnych porządków Federacji i krajów związkowych, a także systemu federalnego, ustalonego w UZ, Bundestag i Landtagi nawiązały kontakty, zbudowały relacje i stworzyły mechanizmy współpracy zarówno na poziomie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Dzięki tym stosunkom międzyparlamentarnym wiążą się ze sobą płaszczyzny parlamentarne Federacji i krajów związkowych, jak również te pomiędzy landami. Wypracowane przez parlamenty formy współpracy nie są przewidziane ani przez UZ, ani przez konstytucje krajów związkowych.

Jedną z form kooperacji jest konferencja prezydentów Landtagów, która odbywa się regularnie od 1947 roku<sup>36</sup>. Konferencja służyła pierwotnie wymianie zdań i do-

32 Równoczesne wykonywanie mandatu posła do Bundestagu i do Landtagu mieści się w ramach określonych przez konstytucję. Do decyzji danego posła należy, czy będzie wykonywał podwójny mandat, o ile partia wyrazi na to zgodę; R. Wagner, *Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats*, (w:) *Beiträge zum Parlamentsrecht*, Bd. 9, Berlin 1986, s. 86 i n.

33 Liczba podwójnych mandatów w Bundestagu w ostatnich latach stale spada. Oskar Lafontaine (DIE LINKE) przez trzy miesiące w 17 kadencji i Andreas Mrosek (AfD) przez sześć miesięcy w 19 kadencji oprócz mandatów parlamentarnych posiadali odpowiednio mandat Landtagu Saary i Landtagu Saksonii-Anhalt. W 18 kadencji żaden z posłów Bundestagu nie posiadał mandatu Landtagu dłużej niż przez trzy miesiące. Natomiast w trwającej 19 kadencji niezrzeszona posłanka Frauke Petry od 24.10.2017 r. sprawuje oba mandaty, [www.bundestag.de/blob/272938/395b-df77c6c59e515119cd737e5a38d4/kapitel\\_02\\_10\\_doppelmitgliedschaft\\_bundestag\\_landtag-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/272938/395b-df77c6c59e515119cd737e5a38d4/kapitel_02_10_doppelmitgliedschaft_bundestag_landtag-pdf-data.pdf) (29.07.2019).

34 R. Wagner, *Die Zulässigkeit...*, *op. cit.*, s. 63 i n.

35 Na przykład ochrona środowiska i ochrona przyrody były początkowo zadaniem realizowanym przez landy. Dopiero dzięki wzrostowi znaczenia polityki ochrony środowiska w Niemczech i w Unii Europejskiej Federacja podjęła rolę przywódczą we współpracy z landami.

36 *Datenhandbuch des Bundestages*, Kapitel 12.3, s. 1-8, [www.bundestag.de/blob/272504/53e-7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel\\_12\\_03\\_konferenz\\_der\\_pr\\_\\_sidenten\\_der\\_deutschen\\_](http://www.bundestag.de/blob/272504/53e-7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel_12_03_konferenz_der_pr__sidenten_der_deutschen_)

świadczeń. Sukcesywnie stawała się ona miejscem formułowania wspólnego stanowiska landów w dyskutowanym obszarze, w formie decyzji i zaleceń. Konferencja prezydentów Landtagów nie jest wymieniona w UZ, stąd nie może ona podejmować wiążących uchwał<sup>37</sup>. W konferencjach tych, oprócz prezydenta Bundestagu, udział bierze także prezydent Bundestagu<sup>38</sup>. Konferencje odbywają się regularnie dwa razy do roku. Spektrum omawianych tematów jest różnorodne. Rozważane są zagadnienia praktyczno-organizacyjne, takie jak zastosowanie elektronicznego systemu przebiegu procesów i systemu informacyjnego Landtagów, tematy reform parlamentarnych, nowe opracowania ustaw o wykonywaniu mandatu posła lub zaangażowanie się parlamentów niemieckich w sprawy jednoczącej się Europę<sup>39</sup>.

Współpraca ma również miejsce w obrębie korespondujących ze sobą komisji fachowych, na płaszczyźnie krajowej lub pomiędzy Federacją i landami. Komisja petycyjna Bundestagu przejęła w tym zakresie wiodącą funkcję. Z reguły co dwa lata przewodniczący i wiceprzewodniczący komisji petycyjnej Federacji i landów spotykają się w celu wymiany poglądów na temat prawa składania petycji i pytań wynikających z praktyki<sup>40</sup>.

Specjalnym instrumentem współpracy międzyparlamentarnej stały się komisje ds. analiz Bundestagu (*Enquete-Kommissionen des Bundestages*). Ich zadaniem jest wypracowanie wspólnego stanowiska i przygotowanie decyzji parlamentarnych dotyczących obszernych, znaczących kompleksów tematycznych, w których należy rozważyć różne aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne i etyczne<sup>41</sup>.

Należący do jednej partii członkowie Bundestagu i parlamentów krajowych w razie potrzeby pracują razem. Nie jest to jednak w praktyce forma szczególnie rozpowszechniona. Posłowie Bundestagu i parlamentów krajów związkowych są również zorganizowani w prywatnych stowarzyszeniach<sup>42</sup>.

---

landesparlamente-pdf-data.pdf (29.07.2019).

37 H. Klatt, Bundestag..., *op. cit.*, § 67, rn. 66.

38 Lub inni przedstawiciele Bundestagu, Datenhandbuch des Bundestages, Kapitel 12.3, s. 1-8, [www.bundestag.de/blob/272504/53e7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel\\_12\\_03\\_konferenz\\_der\\_pr\\_sidenten\\_der\\_deutschen\\_landesparlamente-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/272504/53e7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel_12_03_konferenz_der_pr_sidenten_der_deutschen_landesparlamente-pdf-data.pdf) (29.07.2019).

39 *Ibidem*, s. 1-8.

40 Por. także raport komisji petycyjnej – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2006, BT-Drs. 16/6270 vom 6. August 2007, s. 9, [www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606270.pdf](http://www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606270.pdf) (29.07.2019); więcej przykładów spotkań z poszczególnymi komisjami Landtagów: Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2007, BT-Drs. 16/9500 vom 17. Juni 2008, S. 9, [www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609500.pdf](http://www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609500.pdf) (29.07.2019).

41 § 56 Regulaminu Bundestagu, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I s. 1237), die zuletzt durch Beschluss d. Bundestages vom 1. Juni 2017 geändert worden ist.

42 Na szczególną uwagę zasługują dwa następujące: – Deutsche Parlamentarische Gesellschaft e.V. Celem stowarzyszenia jest m.in. „pielęgnowanie politycznych relacji między członkami



W odniesieniu do stosunków międzyparlamentarnych należy stwierdzić, że instrumenty współpracy parlamentarnej napotykają na trudności natury formalnej i materialnej. Przewodniczący, a także poszczególni parlamentarzyści nie mogą wypowiedać się w imieniu całego parlamentu, który jest przecież organem kolegiальnym, w którym proces decyzyjny kończy się uchwałą podjętą większością głosów. Jedynie uchwały parlamentu mogą zostać uznane za wiążące wyrażenie woli. Dochodzi do tego fakt, że zinstytucjonalizowana współpraca pomiędzy Bundestagiem i Landtagiem odnosi się przede wszystkim do tematów wewnątrzparlamentarnych, takich jak stanowiska i kompetencje parlamentów, status posłów, porządek obrad, prawo procesowe i styl polityczny. Służy ona wymianie opinii i doświadczeń, formułowaniu wspólnych stanowisk oraz uzgadnianiu różnych regulacji. Pod względem zakresu i znaczenia należy określić te stosunki międzyparlamentarne raczej jako drugorzędne.

#### 4. Wnioski końcowe

Federacja i landy to odrębne jednostki, posiadające własne rządy i parlamenty, które z kolei działają niezależnie, każdy w swoim obszarze kompetencyjnym. Podając analizie nieformalne metody współdziałania Bundestagu i parlamentów krajowych, należy stwierdzić, że są to sprawdzone narzędzia i – co więcej – nie powodują dalszej erozji suwerenności krajów związkowych i samodzielności parlamentów krajowych. Z drugiej strony nie poprawią, i tak dość mocno osłabionej w ostatnim okresie, pozycji Landtagów<sup>43</sup>. Do jej wzmocnienia wydaje się konieczne bardziej efektywne egzekwowanie zasady subsydiarności czy ograniczenie tzw. federalizmu wykonawczego (*Exekutivföderalismus*).

Istnieje szereg możliwości – w bezpośrednim obszarze działań parlamentów krajowych, ale także Bundestagu – które nie zostały w wystarczającym stopniu wykorzystane do poprawy ich własnej pozycji. Po pierwsze, należałoby w bardziej intensywnym stopniu korzystać z istniejących uprawnień, chociażby w dziedzinie prawodawstwa czy planowania politycznego, po drugie, w celu wzmocnienia funk-

---

parlamentów Federacji i landów oraz instytucji europejskich“ (§ 1 statutu); Parlamentarische Vereinigungen, s. 1, [www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel\\_22\\_parlamentarische\\_vereinigungen-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel_22_parlamentarische_vereinigungen-data.pdf) (29.07.2019). – Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V., którego zadaniem jest przede wszystkim propagowanie parlamentarnych systemów rządowych i przyczynianie się do ich dalszego rozwoju (§ 2 statutu). Członkostwo jest również otwarte dla osób niebędących posłami; Parlamentarische Vereinigungen, s. 4, [www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel\\_22\\_parlamentarische\\_vereinigungen-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel_22_parlamentarische_vereinigungen-data.pdf) (29.07.2019).

43 S. Mielke, W. Reutter, Landesparlamentarismus..., *op. cit.*, s. 19; H. Laufer, U. Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 2010, s. 275.

cjonowania poszczególnych parlamentów – rozbudować stosunki między Bundestagiem a parlamentami krajowymi.

#### BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., Piech K., *Zasady podziału władzy w Niemczech*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016.
- Banaszak B., *Systemy administracyjne niemieckich krajów federalnych (landów) i polskich województw oraz ich znaczenie dla współpracy międzynarodowej*, [www.lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca\\_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf](http://www.lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf).
- Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2007, BT-Drs. 16/9500 vom 17. Juni 2008, [www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609500.pdf](http://www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609500.pdf).
- Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2006, BT-Drs. 16/6270 vom 6. August 2007, [www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606270.pdf](http://www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606270.pdf).
- Brożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
- Datenhandbuch des Bundestages, [www.bundestag.de/blob/272504/53e7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel\\_12\\_03\\_konferenz\\_der\\_pr\\_\\_sidenten\\_der\\_deutschen\\_landesparlamente-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/272504/53e7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel_12_03_konferenz_der_pr__sidenten_der_deutschen_landesparlamente-pdf-data.pdf).
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, BGBl. I s. 1237.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949, s. 1.
- Hartmut K., *Bundestag und Landesparlamente*, (w:) H.P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949-1989)*, Toruń 2009.
- Klatt H., *Bundestag und Landesparlamente*, (w:) H.-P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989.
- Laufer H., Münch U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 2010.
- Mielke S., Reutter W. (red.), *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*, Wiesbaden 2012.
- Parlamentarische Vereinigungen, [www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel\\_22\\_parlamentarische\\_vereinigungen-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel_22_parlamentarische_vereinigungen-data.pdf).
- Wagner R., *Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats*, (w:) *Beiträge zum Parlamentsrecht*, Bd. 9, Berlin 1986.