

CHRISTIAN STARCK

ZASADA FEDERALIZMU W STRUKTURZE PAŃSTWOWEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

I. Z HISTORII

Tradycja federalizmu w Niemczech sięga daleko w przeszłość. W XIX w. federalizm służył integrowaniu nowo utworzonej, jednej państwowości niemieckiej. Jednakże po zakończeniu pierwszej wojny światowej zaczyna tracić coraz bardziej na znaczeniu, chociaż utrzymane zostały historycznie ukształtowane państwa niemieckie. Pod rządami konstytucji weimarskiej stało się jednak jasne, że wzrastające zadania państwa nie mogą być spełniane przez kraje, ale wymagają szerokiej aktywności władzy centralnej. Dyktatura nazistowska, znosząc federalizm, stworzyła państwo skrajnie centralistyczne, dodatkowo wzmocnione przez strukturę organizacyjną NSDAP.

Wiele przyczyn złożyło się na przyjęcie zasady federalizmu przez Ustawę Zasadniczą. Federalizm oznaczał odcięcie się od okresu hitleryzmu i nawiązanie do starej i sprawdzonej niemieckiej tradycji. Istotny wpływ miało stanowisko władz okupacyjnych, zwłaszcza amerykańskich i francuskich. Nie dostrzegano też problemów wiążących się z nadchodzącą industrializacją i rozwojem techniki, co oddziaływałoby zapewne w kierunku centralizacji. Oceniając przyjęte rozwiązania z 30-letniej perspektywy można stwierdzić, że zasada federalizmu przyjęta w Ustawie Zasadniczej (włączając jej późniejsze nowelizacje) stworzyła odpowiednią strukturę, przyczyniając się do jeszcze szybszego rozwoju przemysłu, techniki i związanych z tym problemów gospodarczych i społecznych, niż w czasach Republiki Weimarskiej.

II. PODSTAWOWE PROBLEMY ORGANIZACYJNE

Federalizm jako podstawowa zasada organizacji władzy państwowej polega na „pionowym” podziale funkcji państwa i tym samym przybliża „państwo” obywatelom. Ogólna idea federalizmu znajduje rozmaity wyraz w konkretnych ustrojach; można zaryzykować twierdzenie, iż nie ma dwu identycznych konstytucji federalnych.

Struktura federalna sprowadzona być może do trzech zasad: 1) wymagany jest podział zadań państwowych i to zarówno ustawodawczych (w Ustawie Zasadniczej ujęte jest to w art. 70 i nast. oraz w art. 105), jak i administracyjnych (art. 83 i nast., art. 108). Sprawy przekazane Federacji są przy tym wyraźnie wyszczególnione, przy pozostawieniu całej reszty krajom (art. 70 ust. 1, art. 83, art. 30); 2) określa się sposób, w jaki kraje mogą wpływać na kształtowanie się woli Federacji; według Ustawy Zasadniczej wpływ ten przebiega głównie przez Radę Związkową, poprzez którą „kraje współdziałają w wykonywaniu ustawodawstwa i administracji federalnej” (art. 50 UZ); 3) Ustawa Zasadnicza określa wpływ Federacji na kraje, na przykład poprzez rozmaite formy nadzoru (art. 91a, 91b, 104a ust. 4). Podział zadań i wzajemne możliwości oddziaływania zostały pogłębione przez nowelizacje konstytucyjne i doprowadziły aktualnie do silnej przewagi Federacji. Przyczynami tego są coraz bardziej narastające potrzeby centralnego regulowania spraw oraz planowania. Od czasu wejścia w życie Ustawy Zasadniczej 14 razy zmieniono katalog kompetencji ustawodawczych; w większości były to zmiany na korzyść Federacji. Trzeba stwierdzić, że niektóre przypadki rozszerzenia kompetencji Federacji wynikły z ogólnego rozwoju stosunków i wymagały wręcz przymusowo nowej podstawy konstytucyjnej.

Ustawa Zasadnicza sama wyznacza, w art. 79 ust. 3, granice dla tego rodzaju zmian konstytucyjnych¹. Norma ta określa jako niedopuszczalne takie zmiany, które naruszyłyby 1) podział Związku na kraje, 2) zasadniczy udział krajów w ustawodawstwie, 3) zasady określone w artykułach 1 i 20 (określających RFN jako państwo federalne). O ile dwie pierwsze z powyższych zasad są względnie łatwe do określenia to rozstrzygnięcie, w sytuacjach konfliktowych, kiedy naruszone są zasady federalizmu, wywołuje trudności. Nie można odwołać się tu do ogólnego pojęcia państwa federalnego wypracowanego przez teorię państwa, lecz konieczne jest uwzględnienie norm Ustawy Zasadniczej i zbadanie, czy wyrażone tam funkcje państwa federalnego są jeszcze zachowane lub nie², to jest — czy kraje utrzymały nadal istotne kompetencje.

III. PODSTAWA

Republika Federalna Niemiec składa się z 10 krajów oraz Berlina Zachodniego. Zalecenie konstytucyjne dokonania nowego podziału na kraje (art. 29 UZ) oznacza pewną niestabilność prawną poszczegół-

¹ Por. do tego K. Hesse, *Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung*, AöR 1973, s. 5 i nast.

² Co do art. 74a ust. 1 UZ w ten sposób wypowiedział się Związkowy Trybunał Konstytucyjny (cyt. dalej ZTK), zbiór orzeczeń t. 34, s. 9, cyt. ze s. 19.

nych krajów³. Zalecenie to uświadamia, iż większość krajów powitała po wojnie w sposób mniej lub więcej przypadkowy i rzadko tylko (np. Bawaria) nawiązać mogło do rozwiniętej świadomości państwowej tych społeczeństw. Dalszy rozwój nie umocnił też takiej świadomości w poszczególnych krajach. Istotne przyczyny, dla realizacji nowego podziału na kraje, mogłyby wynikać z integrowania przesiedleńców, wzrastającej mobilności ludności oraz powstania nowych centrów przemysłowych i terenów koncentracji niezależnie od granic krajów. Jednocześnie jednak trzeba aktualnie stwierdzić, iż prawnej niestabilności odpowiada zdumiewająca polityczna stabilizacja tych przypadkowo powstałych krajów. Są dwie, ściśle wzajemnie uzależnione przyczyny tego stanu rzeczy: 1) administracja poszczególnych krajów jest głęboko zainteresowana w ich dalszej egzystencji, 2) partie polityczne obawiają się, przy każdym nowym podziale, utraty swego znaczenia na nowych terenach i w Radzie Związkowej. Ponieważ administracja i partie polityczne krajów są ściśle personalnie powiązane i to nie tylko na szczeblu rządów krajowych, to partycypując w procesie podejmowania decyzji Federacji, tworzą prawie nie do obejścia tamę wobec prób nowego podziału. Trzeba przy tym pamiętać, że wszystkie partie są w sposób identyczny zainteresowane w zachowaniu władzy i w Federacji i w krajach.

Politycznej stabilizacji krajów nie odpowiada jednak stabilizacja federalizmu jako takiego. Jest on osłabiony przez bardzo zróżnicowany obszar terytorialny poszczególnych krajów, a wszelkie, rzekomo niewłaściwe, funkcjonowanie systemu władzy składane jest na karb zasady federalizmu (wystarczy popatrzeć na uchwały zjazdów partyjnych, zwłaszcza SPD i FDP, w których stale żąda się nowych kompetencji dla krajów).

IV. SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE

Te niezaprzeczalne słabości federalizmu kompensowane są przez sądownictwo konstytucyjne. Nie jest jego zadaniem przeszkadzać dopuszczalnym rewizjom konstytucji, o ile te nie naruszają art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Natomiast konstytucyjny, szczegółowy podział zadań między Federację a kraje staje się szczególnie zagwarantowany, gdyż oba te podmioty mogą w sytuacjach spornych odwołać się do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. Sądownictwo konstytucyjne jest szczególnie konieczne dla umocnienia prawnego znaczenia Konstytucji; przy jego braku Federacja mogłaby podejmować, w sytuacjach konflik-

³ Tak ZTK już w t. 5, s. 34 (38): „poszczególne kraje nie są chronione konstytucyjnie ani co do ich egzystencji, ani co do stanu terytorialnego wobec ingerencji czy przekształceń dokonywanych przez władzę federalną”.

towych, rozstrzygnięcia w istocie polityczne, z pominięciem wymogów prawnych. W sytuacji, gdy Federacja nie ma oparcia w społeczeństwie lub w dobrej i nienaruszalnej pozycji finansowej krajów — ostatnim bastionem federalizmu pozostaje sądownictwo konstytucyjne. Kompetencje Związkowego Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów między Federacją a krajami są więc istotną gwarancją federalizmu oraz znamionnym elementem takiego jego kształtu, jaki zawarty został w Ustawie Zasadniczej.

V. PODZIAŁ ZADAŃ

Ustawa Zasadnicza łączy sprawę podziału zadań z podziałem na ustawodawstwo, administrację i wymiar sprawiedliwości. Punkt ciężkości zadań krajów spoczywa na administracji, Federacji — na ustawodawstwie.

Poszczególne materie ustawodawcze zestawione są w postaci pewnych katalogów. Ustawa Zasadnicza rozróżnia sprawy poddane wyłącznemu ustawodawstwu federalnemu (art. 73), sprawy dla których ustanowiono ustawodawstwo konkurencyjne Federacji i krajów (art. 74, 74a) oraz sprawy w których Federacja wydaje jedynie ustawy ramowe (art. 75) lub ustawy ogólne (art. 109 ust. 3, 91 a ust. 2). Niewiele *znacząca* reszta pozostaje w wyłącznej kompetencji ustawodawczej krajów; ze spraw ważniejszych część zagadnień kulturalno społecznych (w szczególności prawo szkolne), ogólne prawo ochrony przed zagrożeniami (prawo policyjne) i prawo komunalne. Kompetencje konkurencyjne zostały w znakomitej większości uregulowane przez Federację. Już w samej regule konkurencyjności (art. 72 ust. 2) wyrażone jest założenie przewagi Federacji: kraje nie mogą skutecznie regulować tych spraw, ustawy krajowe naruszałyby interesy ogółu, wymóg zabezpieczenia jedności prawnej i gospodarczej. Znamienne, iż Związkowy Trybunał Konstytucyjny zawsze wstrzymywał się od kontroli zastosowania klauzuli konkurencyjności, pozostawiając Federacji pełną swobodę w tym zakresie⁴. Natomiast kompetencje ustawodawcze Federacji wypływające z „rzeczonego związku spraw”⁵ lub z „natury rzeczy”⁶ nie odgrywają w praktyce większej roli poza tym, że mogą służyć jako podstawa do szerokiej wykładni przepisów konstytucyjnych.

O ile nie jest przewidziana własna administracja Federacji (art. 88

⁴ ZTK, t. 2, s. 213 (224), jeszcze dalej w wyroku ZTK, t. 13, s. 230 (234). Por. też R. Scholz, *Ausschliessliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz...*, w: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, t. 2 (1976), s. 258.

⁵ ZTK, t. 3 s. 407 (421). Trybunał odmówił takiego związku np. w wyrokach: t. 15 s. 1 (20), t. 26 s. 246 (256), t. 26, s. 281 (300). Por. jednak inaczej: t. S, s. 143 (149).

⁶ Np. ZTK, t. 11, s. 89 (98); t. 12, s. 205 (242); t. 22, s. 180 (217),

i nast. UZ) władzę wykonawczą wykonują kraje i to jako administrację własną nawet wówczas, gdy chodzi o wykonywanie ustaw federalnych (art. 83 i 84). Wobec pewnych, wyraźnie w Ustawie Zasadniczej oznaczonych materii oraz w wypadku ustaw federalnych przyznających świadczenia pieniężne, administracja wykonywana jest przez kraje na zlecenie Federacji. W ramach tego układu nadzór federalny dotyczy tak legalności jak i celowości wykonawstwa (art. 85 ust. 4); organy krajowe podlegają też wytycznym wydawanym przez kompetentne organy federalne (art. 85 ust. 3). Natomiast gdy kraje wykonują ustawy federalne jako sprawy własne, podlegają tylko nadzorowi prawnemu rządu federalnego (art. 84 ust. 3). Na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie federalnej wydanej za zgodą Rady Związkowej, Rząd Związkowy upoważniony być może do wydawania konkretnych instrukcji (art. 84 ust. 5). Federacja uzyskuje dalszy wpływ na administrację krajową poprzez ogólne przepisy administracyjne (art. 85 ust. 2 wzgl. 84 ust. 2) oraz przepisy ustawowe o organizacji władz (art. 85 ust. 1, ale także art. 84 ust. 1)⁷.

Federacja wielokrotnie próbowała przełamywać istniejący podział kompetencji na swoją korzyść. Związkowy Trybunał Konstytucyjny zapobiegł, na wniosek krajów, przekroczeniu przez Federację swych kompetencji przez próbę stosowania przez nią form cywilnoprawnych⁸. Dalej ustalił on, iż Federacja związana jest podziałem kompetencji administracyjnych także wówczas, gdy wprowadza administrację nie związaną ustawami, wykonywaną w ramach zadań publicznych. Widać to również w wielu innych wyrokach, w których Trybunał dokonał interpretacji poszczególnych określeń z zakresu kompetencji⁹.

VI. USTRÓJ FINANSÓW

Stabilny ustrój federalny nie może być ograniczony do zagadnienia konstytucyjnego podziału zadań. Dalszą kwestią, i to całkiem rozstrzygającą, jest podział finansów, który stanowi rdzeń państwa federalnego. Ustrój federalny w kształcie określonym w Ustawie Zasadniczej wypełnia cały szereg zadań państwowych. Dla realizacji tego celu wykorzystuje wpływy podatkowe, wynoszące znacznie powyżej $\frac{1}{3}$ dochodu narodowego. Ustawodawstwo podatkowe należy prawie całkowicie do Federacji (art. 105 UZ), natomiast administracja podatkowa leży prawie całkowicie w rękach krajów (art. 108 ust. 2). Dlatego też jeśli ustawa nie normuje dokładnie obowiązków podatkowych, godzi to nie tylko w oby-

⁷ H. H. Kleili, *Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern*, w: *Bundes-Verfassungsgericht...*, s. 277.

⁸ ZTK t. 12, s. 205 (244).

⁹ R. Scholz, *Ausschliessliche ...*, s. 262 - 276.

watela, lecz również w samodzielność krajów administrujących podatkami. Są one bowiem podporządkowane specjalnym wytycznym egzekutywy federalnej (art. 108 ust. 3 zd. 2 i ust. 7, UZ), dążącymi do zapewnienia równości opodatkowań w całym państwie.

Daleko idąca zbieżność między zadaniami oraz niezależnością finansową przy wypełnianiu zadań (art. 104a ust. 1) oraz samodzielne budżetowanie (art. 109 ust. 1)¹⁰ jest zawsze jądrem niezależności państwowej w ramach struktury federalnej. Państwowa polityka wydatkowa, "zmierzająca do realizacji celów ogólnospołecznych (art. 109 ust. 2, 3 i 4) wymaga jednak określonej koordynacji budżetów Federacji i krajów. W dużym stopniu dokonywane jest to przez podział wpływów podatkowych. Poprzez określenie sposobu podziału wpływów rozstrzyga się, jak dalece kraje mogą prowadzić samodzielną gospodarkę budżetową. Samodzielność ta zanika, o ile zasoby finansowe krajów określone są przez dotacje celowe. Dlatego funkcjonalna federacja zakłada, że środki finansowe krajów będą im przydzielone w myśl kryteriów ogólnych, na pokrycie ich konstytucyjnych zadań. Zasada ta nie jest w pełni urzeczywistniona przez ustalenia finansowe zawarte w Ustawie Zasadniczej. Nadzwyczaj skomplikowany system konstytucyjny można w uproszczeniu przedstawić następująco:

1) Poszczególne wpływy podatkowe przyznane są Federacji lub krajom przede wszystkim w sposób rozdzielny; dalej tworzy się pewną wspólnotę podatkową powstającą z podatku dochodowego, od korporacji i obrotowego. Federacja i kraje mają udział w tej wspólnotcie w częściach stałych (co do podatku obrotowego, części te określa ustawodawstwo). W celu pokrycia wydatków gmin, powyższy podział zmodyfikowany jest przez różnorodne uprawnienia do udziałów (art. 106).

2) Dla wyrównywania rozmaitych możliwości finansowych krajów, Ustawa Zasadnicza określa roszczenia wyrównawcze między krajami (art. 107 ust. 2).

3) Ponieważ podział finansowy nie odpowiada podziałowi zadań, Ustawa Zasadnicza przyjmuje udział finansowy Federacji w wykonywaniu zadań krajów. Ogólnie mówiąc polega to na sześciu kategoriach dotacji celowych, z których szczególne znaczenie ma pomoc na inwestycje (art. 104a ust. 4).

4) Pewien aspekt równowagi finansowej zawiera się w nowej instytucji konstytucyjnej, jaką są „zadania wspólnoty” (art. 91a, 91b UZ). Są to zadania krajów, które zostały przekształcone w „zadania wspólnoty” przez włączenie się Federacji nie tylko w formie finansowania, lecz również planowania. Dotyczy to niezwykle kosztownych spraw budowy

¹⁰ Ch. Starek, *Die Bundesstaatlichkeit im Spiegel der Finanzverfassung*, w: *Steuer und Wirtschaft*, 1974, s. 270.

i rozbudowy szkół wyższych, poleszania terytorialnej struktury gospodarczej, polepszania struktury agrarnej i ochrony wybrzeży, jak również planowania oświaty i badań naukowych.

VII. PROBLEM POMOCY FINANSOWEJ

Wyrównanie dochodów podatkowych nie prowadzi jeszcze do podziału finansów w sposób odpowiadający podziałowi zadań. Dla osiągnięcia tego celu stosuje się raczej szczególne dotacje celowe oraz instytucję „zadań wspólnoty”. Poprzez nie Federacja uzyskuje oczywisty wpływ na wykonywanie poszczególnych zadań przez kraje. Szczególnie widoczne jest to przy pomocy finansowej w sprawach urbanistyki, stanu sanitarnego i ogólnego rozwoju miast i innych. Federacja podejmowała tu pomoc finansową szczególnie intensywnie i z tego też powodu dwukrotnie już zapadały, na wniosek Bawarii, niekorzystne dla niej wyroki Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym z tych wyroków¹¹ Związkowy Trybunał Konstytucyjny słusznie oparł się na następujących pięciu zasadach:

i) Pomoc finansowa z budżetu federalnego dla wykonywania zadań krajów ma charakter wyjątku i nie zastępuje właściwego i pełnego zrównoważenia wpływów podatkowych.

2) Pomoc ta formalnoprawnie nie narusza co prawda rzeczowej właściwości krajów, zagraża jednak faktycznie ich niezależności od Federacji.

3) Pomoc finansowa nie jest instrumentem dla realizacji ogólnych celów Federacji (gospodarczych, walutowych, zagospodarowania przestrzennego lub celów strukturalno-politycznych), poza celami o których stanowi art. 104a ust. 4 UZ.

4) Ponieważ postanowienia dotyczące celów z powyższego przepisu są nader niejasne, musi być podejmowana wykładnia ścieśniająca.

5) W celach ochrony krajów, przewidziana w art. 104a ust. 4 ustawa zawierać musi podanie skali popieranych zamierzeń inwestycyjnych, jeżeli pomoc finansowa nie jest dzielona na kraje według kwot stałych. Finansowanie zadań długoterminowych następuje poprzez podział podatku obrotowego. Reguły podziału wynikają z koniecznych wydatków krajów (art. 106 ust. 3 zd. 4 pkt L), ich możliwości finansowych (107 ust. 2) i szczególnej niezasabności krajów (tamże). Wychodząc z tych reguł Związkowy Trybunał Konstytucyjny podkreślił wyjątkowy charakter pomocy finansowej i jej subsydiarny charakter. Finansowanie przewidziane w art. 104a ust. 4 związane jest nadto ze stanem nagłej potrzeby. Dlatego też długoterminowa pomoc finansowa nie jest zgodna z konstytucją.

¹¹ ZTK, t. 39, s. 96 (107).

VIII. FEDERALIZM KOOPERATYWNY

Wypełnianie zadań państwowych w ustroju federalnym utrudnia istniejący tam podział kompetencji. Dlatego też jawi się potrzeba koordynacji działań publicznych, podejmowanych przez poszczególne organy. Jeżeli Federacja nie posiada w pewnym zakresie kompetencji ustawodawczych (przynajmniej w formie ustaw ramowych), rozwijają się inne formy koordynacji. W praktyce państwowej RFN rozwinęła się daleko idąca koordynacja dobrowolna.

Koordynacja rozwija się bądź pomiędzy krajami, bądź między krajami a Federacją. Na pierwszej z tych płaszczyzn konieczność koordynacji zachodzi wówczas, gdy określone zadania przekazane krajom mogą być rozwiązane najskuteczniej przez kilka lub wszystkie z nich. Wskazać tu można na przykład umowę między Dolną Saksonią, Schlezwikiem i Hamburgiem o rozgłośni Północnoniemieckiej z dnia 16 lutego 1955 r. Wszystkie kraje są stronami umowy o Sekretariacie Stałej Konierencji Ministrów Kultury z dnia 20 czerwca 1959 r. W wielu przypadkach kraje nie są już w ogóle w stanie inaczej zrealizować przypadających im zadań; przykładowo wymienić można tylko umowę o powołaniu zakładu publicznego „Niemiecka Telewizja II” z dnia 6 czerwca 1961 r. W takich wypadkach kraje podejmują wspólnie przysługujące im kompetencje. Nie należy się przy tym obawiać naruszenia podziału kompetencji; przeciwnie — w ten sposób może nastąpić eliminacja pewnych słabości federalizmu. Może nastąpić zahamowanie procesu przemieszczania się kompetencji z krajów na Federację. Aktywność rządów krajowych, rosnąca wraz z kooperacją, spycha jednak na dalszy plan parlamenty krajowe, które mogą jedynie zatwierdzić lub odrzucić wynegocjowane umowy. System parlamentarny w krajach został niewątpliwie osłabiony.

Natomiast kooperacja między Federacją a krajami jest, z punktu widzenia zasady federalizmu, niezwykle problematyczna. Przecież kompetencje podzielane zostały między Federację a kraje w Ustawie Zasadniczej i tym samym sfery realizacji zadań zostały rozgraniczone. Także tam, gdzie oba podmioty są kompetentne w tym samym zakresie rzeczowym, konstytucja określa, w jakim rozmiarze kompetencje te wykonują Federacja i kraje. Jak stąd wynika, kooperacja między Federacją a krajami wymaga wyraźne podstawy konstytucyjnej, tworzącej wyjątek w ściśle rozgraniczonym zakresie kompetencji, Tego rodzaju podstawy prawne przyjęte są w Ustawie Zasadniczej, legitymując tym samym pewne wcześniejsze przejawy niekontrolowanego wzrostu kooperacji. „Zadania wspólnoty” wspomniane już wcześniej są zadaniami krajów, przy realizacji których uczestniczy Federacja. W ramach tego otrzymuje ona na przykład istotny wpływ na rozwój szkolnictwa wyższego. Na podstawie cytowanego już art. 104a ust. 4 Federacja obda-

rzona została szczególną kompetencją inwestycyjną, dotyczącą rzeczowych kompetencji krajów. To „przekształcenie we wspólne” kompetencji krajów wynika na ogół z przyczyn finansowo-gospodarczych i planistycznych.

IX. ZASADA „WIerności FEDERALNEJ”

Zasada „wierności federalnej” („Bundestreue”) lub też życzliwego stosunku do Federacji zobowiązuje, w myśl stałej linii orzecznictwa, do takiego współdziałania w ramach konstytucyjnego podziału zadań, które będzie uwzględniało słuszne interesy Federacji i krajów¹². Zasada ta ma zastosowanie w relacjach Federacji do krajów, jak i między krajami. Ponieważ zasada „Bundestreue” jest ogólną, niepisaną klauzulą „dobrych obyczajów”, obowiązuje jedynie subsydiarnie i nie może służyć do zmiany kompetencji konstytucyjnych. Nie jest również w stanie ustanawiać stosunków prawnych między partnerami Federacji, jedynie uzasadnia i ogranicza „prawa i obowiązki istniejące w ramach stosunków prawnych, łączących Federację i kraje”¹³. Zasada ta jest przede wszystkim zakazem nadużywania prawa¹⁴; w wypadku jej zastosowania przez ZTK, wymaga konkretyzacji wspartej istotnymi argumentami. Przykładowo wskazać można na kilka orzeczeń ZTK stosujących omawianą zasadę: W 1961 r. w tak zwanym wyroku telewizyjnym ZTK ustalił, że przez obejście zasady „Bundestreue” nastąpiło nadużycie prawa co do sposobu postępowania Federacji¹⁵. W innym wyroku Trybunał ustalił, iż myśl zasady „Bundestreue” kraje zobowiązane są umożliwić Federacji spełnianie obowiązków natury prawno-międzynarodowej¹⁶. W kolejnym wyroku stwierdził zaś, że przejmując kompetencje Federacji, muszą występować wobec gmin w ramach nadzoru, chociaż Federacja jako taka nie ma w tym zakresie żadnych możliwości.

X. RADA ZWIĄZKOWA

Poprzez Radę Związkową rządy krajowe współdziałają bezpośrednio w tworzeniu woli ogólnopaństwowej. W zależności od liczby mieszkańców poszczególne kraje posiadają w Radzie Związkowej od 3 do 5 gło-

¹² Przegląd argumentacji co do zasady „Bundestreue” patrz: Leibholz/Rinck „Grundgesetz” wyd. 5, komentarz do art. 20 oraz W. Rudolf *Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, w: *Bundesverfassungsgericht ...*, s. 246-251.

¹³ ZTK, t. 13 s. 54 (75).

¹⁴ Np. ZTK, t. 4, s. 115 (140), ZTK, t. 14, s. 197 (215).

¹⁵ ZTK, t. 12, s. 205 (255, 256).

¹⁶ ZTK, t. 6, s. 309 (354).

sów. W konstrukcji tego organu mieści się zabezpieczenie szczególnych (administracyjnych) interesów krajów z możliwością wpływania na tworzenie wioli ogólnopaństwowej. Jednakże okresowe ustalanie składu partyjno-politycznego rządów krajowych sprawia, że w ramach kompetencji Rady Związkowej odbić się mogą również interesy partyjno-polityczne. Układy te nabierają szczególnego znaczenia wówczas, gdy inne siły polityczne dysponują większością w Radzie, a inne w parlamencie i tym samym w rządzie. Na przykład pod koniec 1979 r. kraje rządzone przez CDU/CSU dysponowały w Radzie Związkowej 23 głosami, kraje rządzone przez SPD (samodzielnie względnie w koalicji z FDP) — 15 głosami. Doliczając nawet i te głosy, nie tworzy to większości aktualnej koalicji rządowej w Radzie Związkowej, istnieje więc zawsze możliwość polaryzacji partyjno-politycznej, co oczywiście nie jest stałą regułą.

Rada Związkowa uczestniczy w realizacji ustawodawstwa i władzy wykonawczej Federacji. W tym pierwszym zakresie — wydanie niektórych ustaw wymaga zgody Rady Związkowej. Przypadki te są szczegółowo wymienione w Ustawie Zasadniczej. Przy wszystkich innych ustawach możliwości Rady Związkowej ograniczone są do złożenia sprzeciwu, który może być odrzucony przez większość członków parlamentu. Gdyby jeden z dotychczasowych rządów krajowych, obsadzonych przez SPD/FDP przeszedł w ręce CDU — wspomniany sprzeciw mógłby zostać uchwalony większością $\frac{2}{3}$ głosów, a jego odrzucenie również wymagałoby takiej większości (lub co najmniej większości deputowanych). Moment ten istotnie rzutuje na kampanie wyborcze do Landtagów.

Materie wymagające zgody Rady Związkowej są dość liczne. Wymagają jej wszystkie ustawy wykonywane następnie przez kraje jako „sprawy własne”, o ile regulują kwestie proceduralne (art. 84 ust. 1). Do tej kategorii należała także ustawa ratyfikująca układy z Polską, wymagająca jako całość zgody Rady Związkowej¹⁷. Kanclerz federalny stwierdził wówczas, że Rada Związkowa uzyskała (przez pewne artykuły porozumienia w sprawie rent) uprawnienie do wyrażenia zgody nie powinna użyć po to, aby doprowadzić do odrzucenia także innych porozumień¹⁸. Rada Związkowa wyraziła w końcu zgodę, po pewnych oświadczeniach strony polskiej¹⁹. W ten sposób zatwierdzenie układów opiera się na znacznie szerszej podstawie politycznej. Ustawy nowelizujące te ustawy, które zapadły za zgodą Rady Związkowej, o charakterze czysto prawnomaterialnym, objęte są tylko wówczas wymogiem ponownej zgody, o ile zmiany materialne nadają odmienne znaczenie przepisom proceduralnym²⁰.

¹⁷ ZTK, t. 8, s. 122 (138).

¹⁸ Obrady Rady Związkowej, Stenogram 432 posiedzenia z 12 III 1976, s. 101(A).

¹⁹ Druki Rady Związkowej nr 150/76.

²⁰ ZTK, t. 37, s. 363 (380).

XI. POLITYCZNE KONSEKWENCJE ZASADY FEDERALIZMU

Z dotychczasowych rozwiązań wypływają pewne skutki polityczne. Konsekwencje zasady federalizmu nie polegają już dziś na integrowaniu państwa, jak było to w czasie Rzeszy Bismarcka. Brak jest już rozwiniętej świadomości państwowej w krajach. Społeczeństwo traktuje jako państwo przede wszystkim Federację, jako państwo demokratyczne, praworządne i socjalne. Polityczne znaczenie federalizmu polega dziś głównie na organizacyjnym zabezpieczeniu demokracji, praworządności i socjalności a to przez fakt, iż określone rozstrzygnięcia nie są podejmowane centralnie, lecz przez rządy krajowe, odpowiedzialne parlamentarnie. Przekształcenie funkcji państwa federalnego²¹ zapewnia pionowy rozdział funkcji i wzmacnia, przez kompetencje Rady Związkowej, rozdział poziomy. Może to doprowadzić do ukrytej „wielkiej koalicji” lub do „rządu wszystkich partii” ponieważ w tych układach co do wielu ważnych kwestii prowadzić się musi rozmowy także z „opozycją”. Z pewnością Łagodzi to znacznie zbyt silną polaryzację polityczną. Częste wybory — nie ma chyba roku wolnego od wyborów w RFN — umożliwiają społeczeństwu zwiększony wpływ na politykę. Partia opozycyjna na szczeblu Federacji — może być w krajach partią rządzącą, przez co wyłączone jest praktycznie uprawianie totalnej opozycji, a partia ta gromadzi doświadczenia wykonywania władzy. Rządy krajowe stają się często terenem działania przyszłych ministrów (por. kariera Willy Brandta czy H. Kohla).

Można także odnotować dalsze korzyści oddziaływania zasady federalizmu na proces polityczny: podział partii na związki krajowe wymusza demokrację wewnątrzpartyjną. Wpływ grup nacisku na politykę musi być wykonywany również w sposób zdecentralizowany; rozstrzygnięcia Rady Związkowej są bowiem przygotowywane przez biurokrację krajową. Współpraca krajów w pewnych dziedzinach nie oznacza jeszcze uznania tych dziedzin jako takich, które powinny należeć do Federacji. Jeśli nawet w przyszłości coraz więcej zadań krajowych realizowanych będzie we współpracy, federalizm posiadać będzie istotną funkcję do spełnienia: organizacyjnego wsparcia dla demokratycznego i praworządnego państwa.

DER BUNDESSTAAT IM REGIERUNGSSYSTEM DER BUNDESREPUBLIK

Zusammenfassung

Die Bundesstaatlichkeit ist eine Grundidee für die Organisation der staatlichen Gewalt, die in zahlreichen Ausprägungen vorkommt. Diese lassen sich auf drei Prinzipien zurückführen: Verteilung der Staatsaufgaben und Finanzen zwischen

²¹ Por. szczególnie K. Hesse *Der unitarische Bundesstaat*, 1962, s. 26 i nast.

Bund und Ländern; verfassungsrechtlich organisierte Einflüsse der Länder auf den Bund; Einflußrechte des Bundes auf die Länder. Zur politischen Schwächung der Bundesstaatlichkeit führen verschiedene Gründe, die in der Bundesrepublik zu beobachten sind: Zentralistische Tendenzen des entwickelten und international verflochtenen Industriestaates und die Anziehungskraft des größeren Budgets. Neben anderen Gegenkräften werden die Schwächen kompensiert hauptsächlich durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, die in Bund-Länder-Streitigkeiten auf Grund der Verfassung entscheidet. Im einzelnen wird die Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik an Hand der Kompetenzverteilung und der Finanzverteilung dargestellt. Vermehrte Kooperation der Bundesländer in ihrem Kompetenzbereich erweist sich als wichtige Stütze der Bundesstaatlichkeit. Kooperation zwischen Bund und Ländern ist unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten problematisch und bedarf deshalb besonderer verfassungsrechtlicher Grundlagen. Durch den Bundesrat haben die Länder, nach Aufgabengebieten abgestuft, Teil an der Staatsüerung des Gesamtstaates. Die politischen Wirkungen der Bundesstaatlichkeit sind für die Bundesrepublik überwiegend positiv zu bewerten.