

ZBIGNIEW JANOWICZ

Z ZAGADNIEŃ USTROJOWYCH ADMINISTRACJI
NIEMIECKIEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ

UWAGI WSTĘPNE

Wśród publikacji zajmujących się Niemcami Zachodnimi brak zupełnie, jak dotąd, opracowań dotyczących zagadnień prawno-ustrojowych. Przedmiotem zainteresowań badaczy i publicystów stały się z natury rzeczy przede wszystkim zagadnienia gospodarcze oraz odradzający się militarizm i rewizjonizm. Potrzeba podjęcia badań nad ustrojem NRF nie może jednak podlegać dyskusji. Badając bowiem działalność państwa w jakiegokolwiek dziedzinie trzeba wiedzieć kto i jak w jego imieniu działa, a więc poznać ustrój jego organów i ich kompetencje. Niepokoi nas dzisiaj wzrastający rewizjonizm, nie zawsze jednak zdajemy sobie sprawę z tego, że kryje się za nim określony rozwój organizmu federalnego. Proces cementowania jedności państwa zachodnioniemieckiego jest u nas niemal nie znany.

Nie trzeba chyba dodawać, iż w rozwoju obydwóch państw niemieckich zachodzą zasadnicze różnice. Administracja Niemieckiej Republiki Demokratycznej oparła po krótkim okresie przejściowym swą organizację na zasadach wspólnych wszystkim państwom socjalistycznym, tj. na systemie rad¹. Natomiast NRF kontynuuje — z pewnymi zmianami rzecz jasna — tradycje Rzeszy cesarskiej i Republiki Weimarskiej oraz poszczególnych krajów niemieckich (zwłaszcza Prus).

GENEZA I ROZWÓJ MODELU FEDERACJI ZACHODNIONIEMIECKIEJ

Model federacji zachodnioniemieckiej został określony w ustawie zasadniczej (Grundgesetz) z dnia 25 V 1949 r., która powołała do życia NRF. Dwanaście lat, jakie minęło od tej chwili, stanowi w rozwoju

¹ Por. artykuł autora pt. *Reforma terenowych organów władzy w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, „Przegląd Zachodni”, 1957, nr 5.

organizmu państwowego okres dość długi. Z uwagi jednak na pewne szczególne czynniki, które wpływają na rozwój NRF, okres ten posiada w jej życiu wyjątkowo poważne znaczenie. Silne tendencje unitarystyczne wspierane są przez dynamikę rozwoju gospodarczego, militarizm i rewizjonizm, jak i przez wybitnie korzystny dla NRF rozwój stosunków międzynarodowych. W rezultacie zmienia się w drodze prawnej i faktycznej model federacji określony we wspomnianej ustawie zasadniczej.

Ustawa zasadnicza powstała w oparciu o założenia określone przez zachodnie mocarstwa okupacyjne: Stany Zjednoczone, Francję i Wielką Brytanię. Mocarstwa te (zwłaszcza Stany Zjednoczone i Francja) uważały, iż demokratyzacja i reedukacja społeczeństwa niemieckiego może dokonać się tylko w państwie związkowym. Koncepcje poszczególnych mocarstw co do modelu ustrojowego przyszłego państwa zachodni-niemieckiego były początkowo różne, kształtowały się bowiem zależnie od ich własnych tradycji ustrojowych. Tak na przykład Francja, która nie znała federacji, widziała w ustroju związkowym czynnik trwałego osłabienia Niemiec. Wychodząc z takiego założenia, szła ona znacznie dalej niż pozostałe mocarstwa i wysuwała wobec nich kilkakrotnie bez skutku propozycję utworzenia konfederacji krajów niemieckich².

Dążenia mocarstw okupacyjnych spotkały się z poparciem niektórych partii niemieckich, które nawiązywały do silnych w pewnych ośrodkach tradycji federalistycznych, wzmocnionych w tym okresie przez zdyskredytowanie się wybujałego centralizmu państwa hitlerowskiego³. Nie brak było jednak i tendencji wprost przeciwnych — unitarystycznych. W Radzie Parlamentarnej (Der Parlamentarische Rat), organie utworzonym z grona delegatów parlamentów krajowych (Landtage) dla opracowania konstytucji państwa zachodni-niemieckiego, poszczególne partie reprezentowały różne poglądy na sprawę ustroju tego państwa. Najsilniejsze partie: chrześcijańscy demokraci i socjaldemokraci, znajdowały się na biegunach przeciwnych. Pierwsza, z Konradem Ade-

² Zagadnienia związane z powstaniem koncepcji zachodni-niemieckiego państwa związkowego oraz z rozwojem federalizmu w NRF omawia J. Sigmann w bardzo interesującym studium *Les applications du fédéralisme en Allemagne, spécialement depuis 1945*, ogłoszonym w pracy zbiorowej *Le Fédéralisme*, wydanej przez Bibliothèque des Centres d'Etudes supérieures spécialisés..., Paryż 1956 Presses Universitaires de France. Por. s. 311 i n.

³ Por. A. Köttgen w obszernym studium *Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, t. III, Tübingen 1954, Mohr, s. 71.

nauerem na czele, była zwolennikiem federacji⁴, druga, której przewodził Kurt Schumacher, reprezentowała dążenia unitarystyczne⁵.

Wolna Partia Niemiecka (Freie Deutsche Partei), partia burżuazji przemysłowej i handlowej, zwolenniczka liberalizmu ekonomicznego i przeciwniczka polityczna socjaldemokratów, tym razem przyłączyła się do nich w walce przeciw federalizmowi. Uważała ona bowiem, że istnienie wielu państw (krajów) niemieckich stanowi przeszkodę w rozwoju przemysłowym i handlowym Niemiec⁶. Partia komunistyczna była zdecydowaną przeciwniczką federalizmu, uważając go za koncepcję wsteczną i separatystyczną⁷.

Chrześcijańskich demokratów popierały dwie niewielkie partie skupiające najgorętszych zwolenników federalizmu — Centrum⁸ i Partia Niemiecka (Deutsche Partei)⁹.

Siły zwolenników i przeciwników federalizmu w Radzie Parlamentarnej były niemalże równe. Partia chrześcijańsko-demokratyczna i partia socjaldemokratyczna miały po 27 delegatów, pozostałe partie łącznie 11, w tym Centrum — 2, Partia Niemiecka — 2, Wolna Partia Niemiecka — 5 i partia komunistyczna — 2. Ta równość sił musiała powodować szczególnie gorące spory polityczne między obydwojma obozami, z drugiej zaś strony zarysował się ostro konflikt między zwolennikami unitaryzmu, z partią socjaldemokratyczną na czele, a mocarstwami okupacyjnymi. Warto podkreślić, że w czasie drugiego i trzeciego czytania

⁴ Chrześcijańscy demokraci nie stanowili bloku tak zwartego jak socjaldemokraci. Nie tworzyli oni zresztą wówczas jeszcze partii w ścisłym znaczeniu, stanowiąc pewnego rodzaju konfederację ugrupowań regionalnych (dopiero w roku 1950 odbył się pierwszy ogólnozwiązkowy kongres tej partii). Ich stanowisko względem federalizmu zmieniało się zależnie od położenia geograficznego i podziału wyznaniowego. Protestantka północ i centrum były dość obojętne, w przeciwieństwie do katolickiego zachodu i południa, które stanowiły najsilniejsze ośrodki federalistów. Chrześcijańscy demokraci katolickiej Bawarii zmanifestowali swój partykularyzm przez przyjęcie nazwy Unii Chrześcijańsko-Socjalnej (Christlich-Soziale Union, CSU). Por. J. Sigmann, op. cit., s. 315.

⁵ W tej sytuacji, jak słusznie zauważa J. Sigmann, Schumacher będąc wierny tradycjom unitarystycznym swej partii przedstawiał się równocześnie społeczeństwu w korzystnej roli patrioty odrzucającego koncepcję federalizmu narzuconą przez mocarstwa okupacyjne (J. Sigmann, op. cit., s. 314).

⁶ Jednakże w łonie tej partii istniały pewne różnice poglądów. Por. J. Sigmann, op. cit., s. 314.

⁷ Ibidem, s. 315.

⁸ Centrum reprezentowało katolików północnonadreńskich (Północna Westfalia), którzy nie chcieli współpracować w CDU z protestantami. Centrum uważało protestantów za zbyt konserwatywnych i nastawionych zbyt centralistycznie (J. Sigmann, op. cit.).

⁹ Konserwatywna partia protestancka reprezentująca Dolną Saksonię.

projektu ustawy zasadniczej (między 15 XII 1948, a 10 II 1949) unitaryści uzyskali większość na skutek poparcia ich przez niektórych chrześcijańskich demokratów¹⁰. Nastąpiła wówczas interwencja mocarstw okupacyjnych, która napotkała jednak na poważny opór Schumachera; groził on odrzuceniem projektu ustawy zasadniczej zmienionego pod presją okupantów. W tej sytuacji mocarstwa zrezygnowały w znacznej mierze z poprzednich swoich żądań. Również i chrześcijańscy demokraci poszli na ustępstwa¹¹. Ustawa zasadnicza została uchwalona w dniu 8 V 1949 r. znaczną większością głosów¹².

Model federacji wprowadzony przez ustawę zasadniczą jest więc rezultatem pewnego kompromisu między tendencjami federalistycznymi i unitarystycznymi. Przyjęcie takiego modelu oznacza — rzecz jasna — również odpowiednie ukształtowanie się stosunków między związkiem a krajami w dziedzinie administracji. Przyznano znaczne kompetencje związkowi — i co więcej jeszcze — stworzono możliwości do dalszej rozbudowy administracji ponad tradycyjne ramy państwa związkowego (zwłaszcza w przepisach art. 87 ust. 3, 84 i 85 ustawy zasadniczej).

Na realizację tych możliwości wpłynął i wpływa nadal wybitnie późniejszy rozwój stosunków międzynarodowych i bardzo szybki rozwój wewnętrzny NRF. Republika stawała się stopniowo równorzędnym partnerem mocarstw okupacyjnych (zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Francji) i nie mogło być oczywiście mowy o urzeczywistnieniu zastrzeżeń zgłoszonych w chwili zatwierdzania ustawy zasadniczej przez mocarstwa obawiające się „nadmiernej koncentracji władzy” w ręku związku¹³. W sześć lat po powstaniu państwa bońskiego mocarstwa zrezygnowały zresztą same z prawa do podobnych ingerencji znosząc szereg ograniczeń okupacyjnych na mocy tzw. umów paryskich¹⁴.

Równie poważny wpływ na rozbudowę administracji związkowej ma zmiana stanowiska partii chrześcijańsko-demokratycznej, której —

¹⁰ J. Sigmann, op. cit., s. 316, oraz *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes* (... bearbeitet von K.-B. v. Loemming, R. W. Füsslein, W. Matz), Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, Neue Folge, t. I, Tübingen 1951, Mohr., s. 12—13. Sprawozdanie to, zawierające niemal tysiąc stron druku, oparte jest głównie na stenogramach Rady Parlamentarnej; stanowi bardzo cenny materiał do poznania historii konstytucji bońskiej.

¹¹ J. Sigmann, op. cit., s. 316.

¹² Przeciwno uchwaleniu głosowali komuniści (2 głosy) i nieprzejednani federaliści: 6 członków CSU na ogólną liczbę 8, 2 delegatów Centrum i 2 Partii Niemieckiej (J. Sigmann, op. cit., s. 316).

¹³ Patrz niżej.

¹⁴ W konsekwencji zostały zniesione organy okupacyjne: Wysoka Komisja Aliancka i komisarze poszczególnych krajów. O umowach paryskich patrz studium K. Skubiszewskiego, *Umowy paryskie z 23 października 1954 r.*, „Przegląd Zachodni” 1955, nr 5—6.

z pozycji partii rządzącej — nie zależy bynajmniej na wzmocnieniu federalizmu, wręcz przeciwnie, zależy na wzmocnieniu władzy centralnej. Popierają ją w tym dążeniu powstałe m. in. już w państwie bońskim ugrupowania i partie neohitlerowskie i rewizjonistyczne¹⁵.

Znamienną jest też rzeczą, że wraz ze wzrostem potencjału gospodarczego i pozycji międzynarodowej Republiki Federalnej słabną w społeczeństwie zachodnioniemieckim zainteresowania federalistyczne. „Polityką jest dla Niemca polityka zagraniczna, wojskowa i gospodarcza” — stwierdza jeden z publicystów. „Natomiast zupełnie obojętne są dla niego małe sprawy życia publicznego samorządu. Nastawienie to przejawia się szczególnie w wyborach do parlamentów krajowych, które przebiegają nieomal zupełnie pod znakiem Republiki Związkowej (nahezu völlig im Zeichen der Bundesrepublik stehen). Gdyby ten rozwój miał postępować dalej, gdyby obywatel nie chciał interesować się polityką krajową, wtedy kraje spadną do rządu prowincji, jak to już miało miejsce dawniej w Prusiech. Podobny rozwój w Niemczech Zachodnich spowodowałby koniec państwa związkowego”¹⁶. Niekiedy kwestionuje się już w ogóle celowość istnienia krajów¹⁷.

Działalność organów związkowych, zwłaszcza parlamentu (Bundestag) i rządu (Bundesregierung), poszła więc zdecydowanie i bez większych przeszkód w kierunku wykorzystania wszelkich możliwości, jakie dają związkowi w dziedzinie administracji przepisy ustawy zasadniczej.

Zagadnienie ujednoczenia organizmu państwowego w Zachodnich Niemczech, w szczególności w dziedzinie administracji, zasługuje na odrębne studium. W tym miejscu możliwe jest tylko — rzecz jasna — zaznaczenie tego problemu.

ZWIĄZEK I KRAJE

Terytorium

W skład Niemieckiej Republiki Federalnej wchodzi obecnie dziesięć krajów. Są to: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Brema, Hamburg,

¹⁵ Wymienić tu trzeba zwłaszcza neohitlerowską Deutsche Reichspartei (DRP) i Blok Ogólnoniemiecki — Blok Wypędzonych z Ojczyzny i Pozbawionych Praw (Gesamtdeutscher Block — Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten — GB/BHE).

¹⁶ Uwagi czasopisma „Der Landbote” w relacji dziennika „Die Welt”, nr 193 z dnia 21 VIII 1958 r.

¹⁷ Por. D. Haas, *Bundesgesetze über Organisation und Verfahren der Landesbehörden (Artikel 84, Abs. I des Grundgesetzes)*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 80, Tübingen 1955/56, Mohr, s. 81.

Hesja, Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Szlezwik-Holsztyn, Saara¹⁸. Kraje te pokrywają się częściowo z tradycyjnymi krajami niemieckimi¹⁹, po części zaś są tworem poszczególnych mocarstw okupacyjnych²⁰.

Berlin Zachodni nie wchodzi — jak wiadomo — w skład terytorium NRF („status okupacyjny”), mimo to nauka, a zwłaszcza praktyka zachodniemiecka, uważa z reguły Berlin Zachodni za część składową Republiki Federalnej²¹. Berlin Zachodni łączy szereg więzi z Republiką. Uczestniczy on mianowicie w pewnej mierze w działalności najwyższych organów związkowych — parlamentu i rady związkowej (Bundesrat), wysyłając do nich swoich delegatów z głosem doradczym²². W Berlinie Zachodnim działa pełnomocnik NRF do spraw tego miasta oraz przedstawiciel poszczególnych resortów²³. Mają tu także wyłączną siedzibę niektóre organy związkowe, np. Związkowy Trybunał Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht). Na terytorium Berlina rozciąga się często moc obowiązującą ustaw związkowych²⁴.

Podział kompetencji

Ustrój federalny zakłada odpowiedni podział kompetencji między związek i jego części składowe. Jako regułę przyjmuje się domniemanie własności krajów, co nie oznacza jednak, że punkt ciężkości wykonywania zadań państwowych spoczywa na państwach wchodzą-

¹⁸ Saara wchodzi w skład NRF od dnia 1 I 1957 r. (Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes, BGBl, I, S. 1011).

¹⁹ Na przykład Bawaria i obydwie miasta hanzeatyckie: Brema i Hamburg.

²⁰ Na przykład w strefie okupacyjnej brytyjskiej powstała Dolna Saksonia, w strefie amerykańskiej — Hesja, w strefie zaś francuskiej — Nadrenia-Palatynat (por. J. Sigmann, op. cit., s. 312).

²¹ Warto tu wspomnieć o orzeczeniu (Beschluss) Trybunału Konstytucyjnego NRF z dnia 21 V 1957 r., które uznaje Berlin Zachodni za jeden z krajów Republiki. Por. H. v. Rosen v. Hoewel, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart—Düsseldorf, Kohlhammer-Schwann, s. 29.

²² Por. art. 144 ust. 2 ustawy zasadniczej (Grundgesetz — w dalszym ciągu w skrócie GG) i F. Giese, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, wyd. 4 (uzupełnione), Frankfurt a. Main 1955, Verlag Kommentator, s. 224 i 51.

²³ Por. np. s. 63.

²⁴ Obowiązują one dopiero po przyjęciu ich przez parlament zachodniobermiński (Abgeordnetenhaus). Por. konstytucję zachodniobermińską z 1950 (fragmenty cyt. w „Süddeutsche Zeitung”, nr 143—144 z 16—18 V 1961) oraz oświadczenie Sojuszniczej Komendatury Berlina z 29 VIII 1950 w sprawie zatwierdzenia tej konstytucji (*Status Berlina*, Wybór dokumentów, Archiwum przekładów ZAP, Warszawa—Poznań 1959, s. 59). Por. także B. Wiewióra, *Status prawny Berlina*, „Przegląd Zachodni” 1959 nr 5, s. 100—101. Administracją Berlina Zachodniego zajmuje się autor bliżej w odrębnym studium.

cych w skład związku. Także i ustawa zasadnicza NRF stanowi, że „wykonywanie uprawnień państwowych i wypełnianie zadań państwowych jest sprawą krajów, o ile ustawa zasadnicza nie zawiera albo nie dopuszcza innego unormowania” (art. 30).

a) Zgodnie z przytoczoną zasadą kraje mają prawo stanowić ustawy, jeśli ustawa zasadnicza nie powierza uprawnień ustawodawczych związkowi²⁵. Kompetencje związku określają bliżej przepisy ustawy zasadniczej o ustawodawstwie wyłącznym związku i tzw. ustawodawstwie konkurencyjnym.

Do wyłącznego ustawodawstwa związku należą te sprawy, które mają podstawowe znaczenie dla całego państwa. Są to mianowicie sprawy stosunków zagranicznych, obrony (łącznie z obowiązkiem wojskowym), przynależności państwowej, paszportów, handlu zagranicznego, ceł i monopolu, monety, miar i wag, kolei związkowych, komunikacji lotniczej, poczty, telegrafu, stosunków prawnych osób pozostających w służbie związku i związkowych korporacji prawa publicznego²⁶, współpracy związku i krajów w zakresie policji kryminalnej i „ochrony konstytucji” oraz inne sprawy, wymienione taksatywnie w ustawie zasadniczej (art. 73, 105)²⁷. Wyłączność związku nie jest wprawdzie bezwzględna. Można mianowicie w drodze ustawy związkowej upoważnić kraje do stanowienia ustaw i w tych dziedzinach. Upoważnienie takie udziela się jednak tylko dla poszczególnych zagadnień (Einzelfragen) zakreślając równocześnie granice dla ustawodawcy krajowego²⁸.

Zakresem tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego objęte są takie dziedziny, jak: prawo sądowe (materialne i formalne), urząd sądów, adwokatura, notariat, sprawy porad prawnych, prawo o stowarzyszeniach i zgromadzeniach, sprawy uchodźców i wypędzonych²⁹, opieka społeczna³⁰, prawo gospodarcze, prawo pracy, zwalczanie chorób epidemicznych oraz niektóre inne sprawy z zakresu lecznictwa, pewne sprawy z zakresu komunikacji wodnej³¹ i lądowej³², podatki i wiele innych, wymienionych taksatywnie w ustawie

²⁵ Art. 70 ust. 1 GG.

²⁶ Tzw. bezpośredniozwiązkowe korporacje prawa publicznego — bliżej s. 64.

²⁷ Por. komentarz F. Giesego do tych artykułów.

²⁸ Art. 71 GG i komentarz F. Giesego do tego artykułu.

²⁹ Flüchtlinge und Vertriebene.

³⁰ Öffentliche Fürsorge.

³¹ Na przykład żegluga pełnomorska, przybrzeżna oraz śródlądowa.

³² Ruch uliczny, budowa i utrzymanie szos dalekobieżnych, koleje żelazne nie będące kolejami związkowymi (z wyjątkiem kolejek górskich).

zasadniczej (art. 74, 105 ust. 2). W tych dziedzinach kraje mają prawo stanowić ustawy wtedy tylko, gdy brak jest odpowiedniej ustawy związkowej³³. Związek zaś może skorzystać tutaj z prawa do stanowienia ustaw wtedy, gdy:

1. dana sprawa nie może być skutecznie unormowana przez ustawodawstwo poszczególnych krajów,

2. unormowanie danej sprawy w drodze ustawy krajowej mogłoby naruszyć interesy innych krajów lub całości związku,

3. wymaga tego zabezpieczenie jedności prawnej lub gospodarczej, w szczególności zaś zabezpieczenie jednolitości warunków życiowych³⁴.

Szczególnym rodzajem kompetencji konkurencyjnych są tzw. kompetencje ramowe związku. Związek może wydawać na warunkach powyżej określonych przepisy ramowe (Rahmenvorschriften)³⁵ dotyczące pewnych kategorii spraw wymienionych taksatywnie w ustawie zasadniczej. Chodzi tu mianowicie o stosunki prawne osób pozostających w służbie publicznej krajów, gmin i innych korporacji prawa publicznego, ogólne stosunki prawne prasy i filmu, sprawy łowiectwa, ochrony przyrody i krajobrazu, rozdziału gruntów, planowania przestrzennego, sprawy zasobów wodnych oraz sprawy meldunkowe i dowodów osobistych³⁶.

Sprawy nie zastrzeżone do ustawodawstwa wyłącznego związku lub ustawodawstwa konkurencyjnego należą do wyłącznej kompetencji krajów. Są to niektóre sprawy policji, sprawy samorządu terytorialnego, szkolnictwa i kultury oraz sprawy wyznaniowe³⁷.

Ten krótki przegląd pozwala już stwierdzić, iż w zakresie ustawodawstwa związek ma wybitną przewagę nad krajami, zwłaszcza jeżeli ma się na uwadze możliwość dogodnej dla związku interpretacji kompetencji konkurencyjnych. Przepisy określające kompetencje związku musiały dlatego budzić zastrzeżenia ze strony akceptujących ustawę zasadniczą mocarstw okupacyjnych³⁸.

³³ Art. 72 ust. 1 GG: „... solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht”.

³⁴ Art. 72 ust. 2 GG. Patrz również komentarz do tego artykułu, F. Giese, op. cit., s. 118—119.

³⁵ Patrz F. Giese, op. cit., s. 125—126.

³⁶ Art. 75 GG.

³⁷ Por. F. Giese, op. cit., oraz H. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 65 i 172.

³⁸ Zastrzeżenia budził zwłaszcza przepis art. 72, ust. 2, pkt 3 (por. przypis 34). Gubernatorzy wojskowi zakomunikowali Radzie Parlamentarnej w piśmie z 12 V 1949 r., wyrażającym zgodę na tekst ustawy zasadniczej, że będą interpretować ten przepis w myśl przedłożonego Radzie w dniu 25 IV 1949 r. projektu angielskiego

Nie należy również zapominać, iż we wzajemnych stosunkach między związkiem i krajami obowiązuje zasada, że „prawo związkowe znosi prawo krajowe” (Bundesrecht bricht Landesrecht)³⁹. Zasada ta odnosi się nie tylko do wszelkiego prawa stanowionego (ustawy i inne akty normatywne niższego rzędu), lecz także do prawa zwyczajowego⁴⁰.

b) Stosunek między ustawodawstwem a administracją ujmuje się w państwie związkowym tradycyjnie w ten sposób, iż w ustawodawstwie pierwszeństwo przysługuje związkowi, w administracji zaś — państwom stanowiącym jego części składowe. Realizacja tej zasady w rozmaitych państwach związkowych przebiega różnie. Niewątpliwie jednak w państwach współczesnych przejawiają się silne tendencje do ujednoczenia organizmu ogólnopaństwowego, zatem obserwuje się stałe rozszerzanie zakresu administracji związkowej. Ustawa zasadnicza NRF, w której przygotowaniu tak wybitną rolę odegrali reprezentanci poglądów unitarystycznych, zapewnia administracji związkowej — jak już wspomniano — silną pozycję i stwarza szerokie możliwości do dalszego jej wzmocnienia.

Podstawę do rozgraniczania kompetencji w dziedzinie administracji, podejmowanej w celu wykonania ustaw związkowych, daje art. 83 ustawy zasadniczej, który, zgodnie z przytoczonym już art. 30, wyraża także domniemanie właściwości krajów: „kraje wykonują ustawy związkowe jako własną sprawę, o ile ustawa zasadnicza nie stanowi, albo nie dopuszcza nic innego”.

Ustawa ta wprowadza przede wszystkim w znacznej ilości przypadków wyłączną kompetencję związku. Do związku należą mianowicie dziedziny administracji o znaczeniu ogólnopaństwowym: administracja spraw zagranicznych, spraw wojskowych, związkowa administracja finansów, Bank Związkowy, niektóre działy administracji komunikacji⁴¹, poczta związkowa, pewne sprawy ochrony granic i pewne

skiego („because the maintenance of legal or economic unity demands it in order to promote the economic interests of the Federation or to ensure reasonable equality of economic opportunity to all persons”). *Entstehungsgeschichte...*, op. cit., s. 466. Poważne zastrzeżenia dotyczyły także spraw finansowych (rozdział podatków między związek i kraje). Por. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 148 i poniżej, przypis 81.

³⁹ Art. 31 GG. Zasada ta obowiązywała już w Rzeszy cesarskiej, a następnie w Republice Weimarskiej. Wyjątek od tej zasady stanowi jedynie art. 142 GG, który utrzymuje w mocy prawa zasadnicze obywateli przysługujące im na podstawie konstytucji krajowych.

⁴⁰ Por. H. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 65.

⁴¹ Związkowe koleje żelazne, związkowe drogi wodne, żegluga.

sprawy policyjne⁴². W dziedzinach tych związek dysponuje własnym aparatem administracyjnym we wszystkich instancjach⁴³.

Ustawa zasadnicza idzie jednak jeszcze dalej, przewidując w art. 87 ust. 3 możliwość organizowania przez związek własnego aparatu administracyjnego także i w tych dziedzinach, które nie są zastrzeżone dla administracji związkowej. Związek może w tych dziedzinach, w których przysługują mu kompetencje ustawodawcze, tworzyć samodzielne wyższe władze związkowe (selbständige Bundesoberbehörden)⁴⁴ i nowe związkowe korporacje i zakłady prawa publicznego⁴⁵. Utworzenie tych organów następuje w drodze zwykłej ustawy związkowej (i bez potrzeby uzyskania zgody rady związkowej). W przypadku powstania „nowych zadań” we wspomnianych dziedzinach administracji, związek może w razie pilnej potrzeby organizować nawet własny aparat administracyjny I i II instancji (tu jednakże już za zgodą rady związkowej i większości parlamentu). Przepis art. 87 ust. 3 wywalczony przez unitarystów⁴⁶ daje związkowi możliwości znacznego rozszerzenia zakresu administracji związkowej na dziedziny spraw należące w zasadzie do krajów. Dlatego też mocarstwa okupacyjne wyrażając zgodę na tekst ustawy zasadniczej oświadczyły w związku z tym przepisem, iż „wysocy komisarze [tj. organy okupacyjne] będą musieli poświęcić wykonywaniu tych kompetencji troskliwą uwagę dla zabezpieczenia przed nadmierną koncentracją władzy”⁴⁷. Köttgen określa wspomniany przepis jako „jeden z poważnych wentylów stworzonych na korzyść administracji związkowej”⁴⁸. Przytacza też wiele przykładów rozbudowy administracji związkowej kosztem kompetencji krajów⁴⁹. Szczególnie korzystną formę widzi on w nieograniczonej w istocie możliwości (wystarczy, jak wspomniano, zwykła ustawa związkowa) tworzenia samodzielnych wyższych władz związkowych⁵⁰.

⁴² Art. 87, 87b i 88 GG. Pewne sprawy ochrony granic i pewne sprawy policyjne pozostawia art. 87 zwykłemu ustawodawstwu związkowemu. Patrz bliżej F. Giese, op. cit., s. 147, uw. 6.

⁴³ Art. 86 i 87 GG.

⁴⁴ Odpowiednik naszych samodzielnych urzędów centralnych. Bliżej o tym na s. 63.

⁴⁵ Bliżej patrz s. 63.

⁴⁶ Por. dyskusję nad projektem art. 87 ustawy zasadniczej, w której widoczne są usiłowania SPD zmierzające do zapewnienia znacznych uprawnień związkowi. (*Entstehungsgeschichte ...*, op. cit., s. 644–652).

⁴⁷ W cytowanym już *Genehmigungsschreiben* z 12 V 1949 r. (*Entstehungsgeschichte ...*, op. cit., s. 652).

⁴⁸ A. Köttgen, op. cit., s. 71.

⁴⁹ Zwłaszcza w zakresie administracji gospodarczej (op. cit., s. 129) i administracji spraw wewnętrznych (ibidem, s. 121).

⁵⁰ A. Köttgen, op. cit., s. 74.

Pewne zadania wykonują kraje na zlecenie związku. Jedne z tych zadań mają charakter obligatoryjny, inne fakultatywny (tj. powierza się je krajowi na wniosek). Tak np. w dziedzinie komunikacji obligatoryjnym zadaniem krajów jest zarząd autostrad związkowych i innych dalekobieżnych dróg związkowych⁵¹, zadaniem zaś fakultatywnym — zarząd związkowych dróg wodnych znajdujących się na terenie danego kraju⁵². W dziedzinie administracji finansów większość zadań ma charakter obligatoryjny⁵³.

Ustawa zasadnicza zapewnia związkowi możliwość określonego oddziaływania na wykonywanie zadań zleconych krajom. Wprawdzie organizowanie władz w zakresie tych zadań należy w zasadzie do krajów, to jednak nie należy już do nich normowanie postępowania administracyjnego przed tymi władzami. W zakresie administracji zleconej władze krajowe podporządkowane są w znacznym stopniu władzom związkowym. W szczególności rząd związkowy może wydawać za zgodą rady związkowej instrukcje (allgemeine Verwaltungsvorschriften). Naczelne władze administracyjne związku sprawują nadzór służbowy (Dienstaufsicht) nad władzami administracyjnymi krajów, a więc m. in. wydają polecenia służbowe (Weisungen) i czuwają nad legalnością i celowością wykonywania ustaw. Rząd związkowy ma także zapewniony wpływ na powoływanie kierowników krajowych władz administracyjnych II instancji (Mittelbehörden)⁵⁴.

Wszystkie inne zadania administracyjne, które wynikają z ustaw związkowych (tj. zadania nie zastrzeżone do wyłącznej kompetencji związku lub nie należące do zakresu administracji zleconej), należą do własnego zakresu administracji krajów (Eigenverwaltung)⁵⁵.

Samodzielność krajów jest tutaj — rzecz jasna — znacznie większa niż w zakresie administracji zleconej. Kraje organizują samodzielnie władze administracyjne powołane do wykonywania tych zadań oraz normują postępowanie przed tymi władzami, jeśli ustawy związkowe nie zawierają odmiennych postanowień⁵⁶. Rząd związkowy może

⁵¹ Art. 90 ust. 2 GG.

⁵² Art. 90 ust. 3 GG.

⁵³ Art. 108 i in. GG oraz A. Köttgen, op. cit., s. 95.

⁵⁴ Zasady wykonywania administracji zleconej normuje art. 85 GG; w odniesieniu do administracji finansów — patrz art. 108 i in.

⁵⁵ H. Rosen — v. Hoewel wymienia tu przykładowo wykonywanie ustawy o budownictwie mieszkaniowym, ustawy o stanie cywilnym (Personenstandsgesetz) i in.

⁵⁶ Wydanie takich ustaw wymaga zgody rady związkowej.

tutaj także wydawać za zgodą rady związkowej instrukcje⁵⁷. Nadzór związku ogranicza się w zasadzie do czuwania nad legalnością wykonywania ustaw związkowych⁵⁸.

W praktyce jednak ingerencje związku w zakresie administracji własnej krajów stają się regułą. Ułatwiają je przede wszystkim ogólne sformułowania ustawy zasadniczej, zwłaszcza w kwestii „organizowania władz”⁵⁹. Rzecznik interesów krajów — rada związkowa — reaguje na te interwencje w ten sposób, że wywalcza sobie w coraz większym zakresie prawo do współdziałania w ustawodawstwie materialnym jako równorzędny partner parlamentu⁶⁰.

Podział administracji podejmowanej przez kraje w celu wykonania ustaw związkowych na administrację zleconą i własną przypomina znany podział administracji między państwo i korporacje samorządowe. W istocie ustawa zasadnicza wzoruje się na tym tradycyjnym podziale⁶¹. Rozwiązanie takie nie wystarcza jednak już dzisiaj rozwijającemu się w kierunku unitarystycznym państwu bońskiemu. Wykonywanie ustaw związkowych przez kraje we własnym zakresie daje związkowi zbyt małe możliwości wpływu, zakres zaś zlecony ograniczony jest do niewielu spraw taksatywnie wymienionych w ustawie zasadniczej. Związek wybrał zatem inną drogę: rozbudowy zakresu własnej administracji związku, co dokonuje się przede wszystkim przez powoływanie samodzielnych wyższych władz związkowych (por. wyżej) oraz niesamodzielnych zakładów⁶².

⁵⁷ Art. 84 ust. 2 GG. Chodzi tu jedynie o instrukcje administracyjne w ścisłym znaczeniu, tzn. akty generalne (allgemeine Verwaltungsvorschriften). W szczególnych przypadkach może rząd związkowy wydawać także indywidualne instrukcje, tzn. polecenia służbowe (Einzelleistungen). Patrz bliżej ust. 5 cytowanego artykułu oraz F. Giese, op. cit., s. 143.

⁵⁸ „Rechtsaufsicht” w przeciwieństwie do „Dienstaufsicht” przy wykonywaniu zadań zleconych. Patrz bliżej art. 84 ust. 3 i 4 oraz 93 ust. 1 pkt 3 GG oraz F. Giese, op. cit., s. 142, 143 i 157.

⁵⁹ D. Haas (op. cit., s. 95) dochodzi po wyczerpujących rozważaniach na ten temat do następującej konkluzji: „Wydaje się wskazane zrewidować dotychczasową praktykę w dwojaki sposób: związkowi powinno się odmówić prawa do określenia władzy krajowej rzeczowo właściwej do wykonywania danej ustawy związkowej. Logicznie biorąc, brak mu także wtedy kompetencji do organizowania określonych władz”. Podobne stanowisko zajmują Kratzer, Huber i Forsthoff, odmienne — Mangoldt, Giese, Laforet i Pathe (ibidem, przypis 36).

⁶⁰ Aczkolwiek zdaniem Haasa „i to także wykracza przeciwko duchowi konstytucji, która nie uczyniła z rady związkowej drugiej izby w pełnym znaczeniu” (D. Haas, op. cit., s. 83).

⁶¹ Konstytucja Weimarska nie znała administracji zleconej krajom.

⁶² Jak podaje H. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 148, do powołania takich zakładów wystarcza tylko „prawo organizacyjne” (Organisationsrecht), czyli — jak

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI

Administracja związkowa

W administracji związkowej (administracja własna związku — bundeseigene Verwaltung) odróżnia się bezpośrednią administrację związkową (unmittelbare Bundesverwaltung) od pośredniej administracji związkowej mittelbare Bundesverwaltung). Pierwsza z nich wykonywana jest przez władze administracyjne związku (Bundesbehörden), druga — przez bezpośrednio związkowe korporacje i zakłady prawa publicznego (bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts), jak np. Niemiecki Bank Związkowy (Deutsche Bundesbank).

a) Teoria i praktyka zachodniemiecka przeprowadzają swoją klasyfikację naczelnych organów, która może powodować wśród czytelników polskich nieporozumienia. Odróżnia się mianowicie naczelne organy związkowe (oberste Bundesorgane) i naczelne władze związkowe (oberste Bundesbehörden).

Naczelnymi organami związkowymi są w kolejności: parlament związkowy (Bundestag), rada związkowa (Bundesrat), prezydent związku (Bundespräsident), rząd związkowy (Bundesregierung), zgromadzenie związkowe (Bundesversammlung) — organ powoływany okresowo w celu dokonania wyboru prezydenta związku, oraz związkowy trybunał konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht). Za naczelne władze administracyjne uważa się: urząd prezydialny prezydenta związku (Bundespräsidialamt), urząd kanclerza związku (Bundeskanzleramt), ministerstwa związkowe (Bundesministerien) i związkową izbę kontroli (Bundesrechnungshof). Przeprowadza się zatem wyraźną dystynkcję między organami politycznymi i organami fachowymi. Minister — naczelny organ związkowy, organ polityczny — jest kierownikiem ministerstwa, naczelnej władzy administracyjnej, organu fachowego. Warto podkreślić, iż w ustawodawstwie zachodniemieckim akcentuje się w ogóle silnie rzekomą „apolityczność” aparatu urzędniczego⁶³.

Rząd związkowy zorganizowany jest — jak wiadomo — według systemu kanclerskiego. Ministrowie tworzą wprawdzie pod przewodnictwem kanclerza rząd, który podejmuje kolegialnie szereg istotnych

można sądzić — ogólna norma kompetencyjna określająca zakres działania naczelnej władzy administracyjnej.

⁶³ Por. ustawę o ministrach związkowych (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung, Bundesministergesetz) z dnia 17 VI 1953 (BGBl, s. 407) i ustawę urzędniczą (Bundesbeamten-gesetz) w brzmieniu z dnia 18 IX 1957 (BGBl, s. 1338). Por. także A. Köttgen, op. cit., s. 104.

zadań, np. rozstrzyga różnice zdań między poszczególnymi ministrami⁶⁴, wydaje rozporządzenia wykonawcze do ustaw związkowych⁶⁵, sprawuje nadzór nad wykonywaniem ustaw związkowych przez kraje⁶⁶, jednakże przewaga kanclerza nad kolegium jest bardzo znaczna. Kanclerz — nie zaś rząd (ani też parlament czy prezydent) — określa zasadniczą linię polityki rządu i odpowiada za nią przed parlamentem. W ramach tej linii każdy z ministrów kieruje samodzielnie i pod własną odpowiedzialnością powierzonym mu resortem⁶⁷.

Wśród naczelných władz administracyjnych szczególne miejsce zajmuje urząd kanclerski, przy pomocy którego kanclerz wykonuje swoje funkcje. Urzędem kieruje bezpośrednio sekretarz stanu (Staatssekretär des Bundeskanzleramtes)⁶⁸. Urząd składa się z dziewięciu jednostek organizacyjnych. Są to m. in. urząd prasy i informacji rządu związkowego (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), urząd pełnomocnika NRF w Berlinie Zachodnim i wydział spraw zasadniczych, który przede wszystkim koordynuje projekty przedkładane rządowi przez poszczególnych ministrów⁶⁹.

Ministerstw związkowych jest aktualnie siedemnaście⁷⁰. Warto zwrócić uwagę na stosunkowo znaczną ilość ministerstw gospodarczych — jest ich łącznie pięć⁷¹. Czytelnika polskiego zainteresują jednak szczególnie dwa inne ministerstwa, o których działalności informuje często prasa. Są to mianowicie: ministerstwo do spraw ogólnoniemieckich (Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen) i związane z nim z natury rzeczy blisko ministerstwo do spraw osób wypędzonych, uchodźców i poszkodowanych przez wojnę (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte)⁷². Minister-

⁶⁴ Art. 65 GG.

⁶⁵ Art. 80 GG.

⁶⁶ Por. wyżej.

⁶⁷ Art. 65 GG.

⁶⁸ Aktualnie — jak wiadomo — współtwórca tzw. ustaw norymberskich Hans Globke.

⁶⁹ Bliżej patrz O. Model, *Staatsbürgertaschenbuch*, München—Berlin 1958: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, s. 101—102.

⁷⁰ Pełny wykaz patrz O. Model, op. cit., s. 174 i n.

⁷¹ Są to: ministerstwo gospodarki (sprawy przemysłu, górnictwa, gospodarki energetycznej, handlu, rzemiosła, gospodarka zagraniczna), ministerstwo własności gospodarczej związku (tylko zarząd majątku związku, m. in. majątku specjalnego powstałego w ramach realizacji Europejskiego Programu Odbudowy — European Recovery Program, jednego z urzędzeń planu Marshalla), ministerstwo do spraw energii atomowej i gospodarki wodnej, ministerstwo aprowizacji, rolnictwa i lasów i ministerstwo do spraw budownictwa mieszkaniowego.

⁷² Por. definicję pojęcia „wypędzony” w ustawie dotyczącej spraw wypędzonych i uchodźców (Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen u. Flücht-

stwo do spraw ogólnoniemieckich reprezentuje w pełni cele odwetowe NRF; do zakresu działania tego ministerstwa należą według określeń zachodnoniemieckich „sprawy radzieckiej strefy okupacyjnej i Wschodu niemieckiego jak również terytoriów przygranicznych NRF”⁷³; z trzech wydziałów tego ministerstwa do pierwszego należą „sprawy radzieckiej strefy okupacyjnej i Wschodu niemieckiego” — w tym celu zajmuje się on m. in. „środkami, które zmierzają do powtórnego zjednoczenia radzieckiej strefy okupacyjnej z Niemiecką Republiką Federalną” i popiera „myśl ogólnoniemiecką”, drugi — stanowi przedstawicielstwo ministerstwa w Berlinie Zachodnim, trzeci zaś zajmuje się „terytoriami przygranicznymi NRF”⁷⁴.

Oprócz ministerstw istnieją jeszcze inne centralne władze administracyjne. Są to mianowicie samodzielne wyższe władze związkowe (Bundesoberbehörden). Stanowią one mniej więcej odpowiednik naszych samodzielnych urzędów centralnych. Nie podlegają one jednak kanclerzowi, lecz ministrom⁷⁵. Wymieńmy dla przykładu urząd ochrony konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz) i urząd kryminalny (Bundeskriminalamt) z dwudziestu urzędów znajdujących się w resorcie spraw wewnętrznych oraz urząd gospodarki przemysłowej (Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft) w resorcie gospodarki⁷⁶.

Związkowa administracja terenowa istnieje tylko w zakresie administracji specjalnej⁷⁷ i jest dwuinstancyjna: pierwszą instancję stanowią tzw. niższe władze administracyjne (Unterbehörden), drugą — tzw. średnie władze administracyjne (Mittelbehörden). Tak np. w resorcie komunikacji władzami I instancji są urzędy komuni-

linge) w brzmieniu ustawy z 14 VIII 1957 (BGBl, s. 1215), zwłaszcza § 1 ust. 1: „Vertriebener ist, wer als deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkzugehöriger seinen Wohnsitz in den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten oder in den Gebieten ausserhalb der Grenzen des Deutschen Reichs nach dem Gebietszustande v. 31. Dez. 1937 hatte und diesen im Zusammenhang mit den Ereignissen des zweiten Weltkrieges infolge Vertreibung, insbesondere durch Ausweisung oder Flucht, verloren hat...”. Ministrem do spraw osób wypędzonych... był do niedawna — jak wiadomo — przestępca wojenny Theodor Oberländer.

⁷³ „Die Angelegenheiten der sowjetischen Besatzungszone und des deutschen Ostens sowie der Grenzgebiete der BRD”, (O. Model, op. cit., s. 190).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ W jakim zakresie — trudno ustalić. Tak np. ustawa z dnia 27 X 1950 r. o współpracy związku i krajów w sprawach ochrony konstytucji (BGBl, I, s. 682), powołująca do życia urząd ochrony konstytucji, ogranicza się do lakonicznego określenia: „Es untersteht dem Bundesminister des Innern” (§ 2 ust. 1).

⁷⁶ O. Model, op. cit., s. 179 i 183.

⁷⁷ Władze administracji ogólnej są władzami krajowymi.

kacyjne kolei związkowych (Verkehrsämter der Bundesbahn), władzami II instancji — dyrekcje kolei związkowych (Bundesbahndirektionen), w resorcie poczt i telegrafów odpowiednio: urzędy pocztowe (Postämter) i dyrekcje poczt (Oberpostdirektionen)⁷⁸.

b) W przeciwieństwie do bezpośredniej administracji związkowej wykonywanej przez władze administracyjne, pośrednia administracja związkowa jest, jak wspomniano, wykonywana przez samodzielne podmioty administracji: tzw. bezpośrednie związkowe korporacje i zakłady prawa publicznego. Przykładowo można wymienić związkowy zakład pośrednictwa pracy i ubezpieczeń bezrobotnych (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) z podporządkowanymi mu organami terenowymi⁷⁹ oraz Niemiecki Bank Związkowy (Deutsche Bundesbank).

Jest to w istocie własna administracja samorządowa związku. Wspomniane korporacje i zakłady są bowiem wyodrębnione z hierarchicznego systemu władz związkowych i podlegają jedynie określone w ustawach nadzorowi państwowemu⁸⁰.

Administracja krajowa

a) Krajowe władze administracyjne działają w podwójnym charakterze:

1. jako władze wykonujące ustawy krajowe,

2. jako władze wykonujące ustawy związkowe. W pierwszym przypadku władze krajowe są zupełnie niezawisłe od władz związkowych, w drugim zaś — podlegają nadzorowi władz związkowych. Stopień tego nadzoru zależy, jak wiadomo, od tego, czy dane zadania administracyjne są zadaniami zleconymi krajowi przez związek, czy też należą do zakresu własnej administracji krajów.

Zupełnie swoista sytuacja istnieje w dziedzinie administracji finansów. Kompetencje w tej dziedzinie zostały podzielone dosyć szczegółowo między władze administracyjne związku i krajów już w samej ustawie

⁷⁸ Por. H. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 142.

⁷⁹ Urzędy pracy I i II instancji (Arbeitsämter i Landesarbeitsämter), por. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 143 i 184 (schemat organizacji aparatu administracyjnego).

⁸⁰ Por. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, München—Berlin 1956, Beck, s. 398. Autorzy zachodnioniemieccy odróżniają na ogół „pośrednią administrację związkową” od „administracji samorządowej” — tak np. Forsthoff, op. cit., s. 397—398, H. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 143 i O. Model, op. cit., s. 135. Natomiast F. Giese (op. cit., s. 145) utożsamia pośrednią administrację związkową z administracją samorządową; mówi wprost o „bundeseigene Selbstverwaltung”.

zasadniczej, następnie bliżej jeszcze w ustawach zwykłych⁸¹. Nie oznacza to jednak zupełnego rozdziału aparatu administracyjnego. Przeciwnie — aparat ten zajął się czasem bardzo ściśle. W pierwszej instancji władzami administracyjnymi związku są urzędy celne (Hauptzollämter), zaś władzami administracyjnymi krajów — urzędy finansowe (Finanzämter), które wykonują także szereg zadań zleconych przez związek. W II instancji natomiast istnieją wspólne władze administracyjne — dyrekcje finansów (Oberfinanzdirektionen)⁸².

b) Administracja poszczególnych krajów wchodzących w skład związku zorganizowana jest wg podobnych zasad i dostosowana do administracji związkowej.

Administracja krajowa jest z reguły trójinstancyjna. Naczelnymi władzami administracyjnymi są ministerstwa krajowe, władzami administracji ogólnej II instancji — prezydenci rejencji (Regierungspräsident), władzami I instancji — starostowie (Landrat)⁸³. Natomiast w krajach-miastach Hamburgu i Bremie (oraz w Berlinie Zachodnim), gdzie władze administracyjne miejskie (senaty i in.) są równocześnie zwykle władzami administracji państwowej, organizacja administracji wykazuje pewne swoiste odrębności⁸⁴.

c) Łączność administracji krajowej z administracją związkową dokonuje się w różny sposób, przede wszystkim jednak przez specjalnie do tego powołane organy. Są to mianowicie: rada związkowa, organ reprezentatywny dla ustroju federalnego⁸⁵, składający się z przedstawicieli rządów krajowych (albo senatów krajów-miast), pełnomocnicy tych

⁸¹ Zasadą podziału jest równość dochodów podatkowych; istnieją jednak odchylenia, oczywiście na korzyść związku (słusznie zauważa H. v. Rosen — v. Hoewel, że „Finanzfragen” są to „Machtfragen”, op. cit., s. 148). Sprawa rozdziału kompetencji w dziedzinie finansów należy zresztą do najtrudniejszych zagadnień w stosunkach między związkiem a krajami.

⁸² Por. H. v. Rosen — v. Hoewel, op. cit., s. 151.

⁸³ W niektórych mniejszych krajach (np. Szlezwik-Holsztyn) administracja jest dwuinstancyjna. Por. E. Forsthoff, op. cit., s. 389 i O. Model, op. cit., s. 133. Między informacjami obydwóch autorów istnieją pewne rozbieżności (także u samego Forsthoffa co do Badenii-Wirtembergii — por. s. 388 i 389; wydaje się, iż na s. 389 autor podaje stan prawny sprzed roku 1951, w którym utworzono ten kraj przez połączenie trzech małych krajów).

⁸⁴ Por. O. Model, op. cit., s. 205 i n. Między poszczególnymi miastami istnieją jednak różnice. Najwięcej rozbudowaną administrację ma Hamburg, najmniej — Brema, która nie ma np. niższych organów administracji państwowej, a tylko terenowe władze samorządowe (por. E. Forsthoff, op. cit., s. 388).

⁸⁵ Każdy kraj dysponuje w radzie odpowiednią ilością głosów (od 3 do 5, zależnie od ilości mieszkańców) i może wysyłać do rady tylu delegatów, ilu głosami rozporządza. Patrz art. 51 GG i F. Giese, op. cit., s. 91.

rządów działający przy rządzie związkowym w Bonn⁸⁶ oraz ministerstwo do spraw rady związkowej i krajów⁸⁷.

Wspomnieć trzeba także w tym miejscu o udziale krajów w obsadzie personalnej związkowych władz administracyjnych. Istnieją tu dwie zasady:

a) zasada proporcjonalnego parytetu federalnego, która polega na tym, że do naczelných władz związkowych powołuje się w odpowiednim stosunku urzędników ze wszystkich krajów; przepis art. 36 zd. 1 ustawy zasadniczej, który wyraża tę zasadę, wiąże jednak tylko kompetentne organy związkowe, nie daje natomiast krajom żadnych konkretnych roszczeń prawnych;

b) zasada „Heimatsprinzip” (art. 36, zd. 2), według której w pozostałych władzach związkowych powinno się powoływać wszelkich pracowników (urzędników, pracowników kontraktowych i pracowników fizycznych) z reguły z tego kraju, w którym działają te władze; w przeciwieństwie do poprzedniej zasady nie ma tu obowiązku⁸⁸, a jedynie niewiążące zalecenie⁸⁹.

⁸⁶ Bliżej patrz O. Model, op. cit., s. 197.

⁸⁷ Zadaniem tego ministerstwa jest m. in. czuwanie nad przestrzeganiem rozdziału kompetencji między związkiem i krajami. Patrz bliżej O. Model, op. cit., s. 195 i 197.

⁸⁸ Jest to, jak podaje F. Giese (op. cit., s. 70) przepis o charakterze instrukcyjnym (Sollvorschrift) w przeciwieństwie do obligatoryjnego przepisu (Mussvorschrift) art. 36 zd. 1.

⁸⁹ Praca niniejsza stanowi wstęp do badań nad ustrojem administracyjnym NRF. Autor powstrzymuje się dlatego w tym stadium od próby dokonania jakiejś syntezy.